

**MINISTERIO DE TRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**

RESOLUCIÓN NÚMERO 2827 DE 27-03-2026

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

Expediente: 2024740260100031E

**EL SUPERINTENDENTE DELEGADO DE CONCESIONES E
INFRAESTRUCTURA**

En ejercicio de las facultades legales conferidas, en el artículo 42 del Decreto 101 de 2000 modificado por el artículo 4 del Decreto 2741 de 200, en especial por los artículos 4, 5 y numeral 11 del artículo 17 del Decreto 2409 de 2018, y demás normas concordantes, y

I. CONSIDERANDO

PRIMERO. Que mediante Resolución No. 10025 del 03 de octubre del 2024¹, la Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura, en adelante DICI, impartió las siguientes ordenes administrativas para su cumplimiento por parte de la sociedad **AEROPUERTOS DE ORIENTE S.A.S**, identificada con NIT **900.373.778-6**, (el Operador):

*"**Artículo 1: ORDENAR** al Concesionario Aeropuertos de Oriente S.A.S. identificado con NIT 900.373.778 de forma inmediata elimine cualquier forma de direccionamiento o vulneración al derecho de libre elección que tienen los pasajeros que arriban a la terminal de transporte aérea a la hora de elegir el tipo de transporte terrestre en el cual desea transportarse para salir de la terminal aérea. Sea este o no perteneciente al Consorcio Taxi Aeropuerto.*

***Artículo 2: ORDENAR** al Concesionario Aeropuertos de Oriente S.A.S. de forma inmediata busque y ejecute una solución ajustada a la leyes, reglamentos aeronáuticos y en general atendiendo las consideraciones expuestas en este acto administrativo, de forma tal que protejan la seguridad del aeropuerto, así como los intereses legítimos de los pasajeros y los proveedores de servicios de transporte terrestre en cualquiera de sus modalidades, con independencia que se encuentren o no vinculados al Consorcio Taxi Aeropuerto.*

En el evento de que, por razones de seguridad, se requiera generar una carnetización, la misma deberá otorgarse sin costo a todos aquellos prestadores de servicio público de transporte terrestre de pasajeros que tengan derecho a transitar por la vía de acceso al túnel del aeropuerto Palo Negro.

En cualquier caso, los protocolos de seguridad implementados no pueden contemplar medidas que vulneren los principios del sector transporte tales como el de seguridad, calidad, continuidad, libre acceso,

¹ Folios 256 al 287 del expediente digital

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

oportunidad y eficiencia, los cuales son indispensables para garantizarle a los usuarios de la terminal aérea la eficiente prestación del servicio.

Artículo 3: ORDENAR al Concesionario Aeropuertos de Oriente S.A.S., identificado con NIT 900.373.778, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la notificación del presente acto administrativo remita las evidencias acreditar el cumplimiento de estas órdenes aquí impartidas.

(...)

Artículo 5: De conformidad con lo previsto en el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011, el incumplimiento a estas órdenes podrá dar lugar a la imposición de multas sucesivas entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes en contra del infractor, mientras permanezca en rebeldía, sin perjuicio de las acciones policivas y/o de otra índole que resulten procedentes."

SEGUNDO. Que mediante resolución 13627 del 03 de septiembre de 2025², la Dirección de Investigaciones de la Delegada de Concesiones e Infraestructura decidió:

"Artículo 1. Sancionar a la sociedad AEROPUERTOS DE ORIENTE S.A.S. identificado con NIT 900.373.778-6, por la renuencia a cumplir con lo dispuesto en la Resolución 10025 del 3 de octubre del 2024 por la cual se emitió unas órdenes administrativas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo con una multa TRESCIENTOS UN MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL (\$301.965.000) correspondientes a DOSCIENTOS CINCUENTA UVB (250) UVB (equivalentes mensuales vigencia 2025). de acuerdo con lo establecido en el Resolución No. 3268 de diciembre de 2023 del ministerio de Hacienda, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

(...)"

TERCERO. Que la anterior decisión fue notificada al Operador mediante correo electrónico del 03 de septiembre de 2025³.

CUARTO. Que con documento radicado con el número 20255341002652 del 17 de septiembre de 2025⁴ el Operador presento recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la Resolución 13627 del 03 de septiembre de 2025, encontrándose dentro del término legal para hacerlo.

QUINTO. Que en ejercicio de sus facultades legales, mediante Resolución 691 del 22 de enero de 2026⁵, la DICI admite el recurso de reposición interpuesto y abre a pruebas por el término de 30 días, admitiendo como tales las aportadas por el Operador en su escrito de reproche y decretando, de oficio, la realización de inspección técnica a las instalaciones aeroportuarias.

² Folios 531 a 554 del expediente digital

³ Folios 555 al 557 del expediente digital

⁴ Folios 560 al 587 del expediente digital

⁵ Folios 798 al 802 del expediente digital

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

SEXTO. Que con Resolución No. 2002 del 13 de marzo de 2026⁶, la Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura decide confirmar la decisión de primera instancia y conceder el recurso de apelación interpuesto por el Operador.

SEPTIEMO. Que la Ley 1437 de 2011 dispuso que los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio. En el caso que nos ocupa, no existen pruebas adicionales que practicar, previo a proferir el acto administrativo que resuelve el recurso de apelación, por lo que procede el despacho a resolver el recurso interpuesto, de la siguiente manera.

II. COMPETENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE Y DEL DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO DE CONCESIONES E INFRAESTRUCTURA

2.1. Sobre la Competencia de la Superintendencia de Transporte.

El esquema de supervisión previsto en nuestra Constitución Política es un "sistema dual", así: (a) de una parte, supervisión del Estado, bajo la orientación del Presidente y ejecutada por entidades especializadas y técnicas como la Superintendencia de Transporte; y de otra parte (b) supervisión por los ciudadanos, mediante acceso a documentos públicos, denuncias y ejercicio de acciones públicas.

En lo que corresponde a lo primero (supervisión por parte del Estado), hay tres tipos de funciones de policía administrativa económica que se pueden ejercer: (i) el poder de policía -relacionado con la expedición de reglas generales-, (ii) la función de policía -relacionada con la expedición de actos jurídicos concretos y particulares, en ejecución y las reglas generales-, y (iii) la actividad de policía -relacionada con la operación material para ejecutar la función de policía-. Nótese que poder, función y actividad de policía son actividades diferentes, independientes y complementarias.

En el caso de la Superintendencia de Transporte, esas funciones se concretan así:

- La Superintendencia de Transporte ejerce el "poder de policía", pero limitado a la expedición de reglas dirigidas a los sujetos supervisados con el fin de: (a) instruirlos sobre cómo deben cumplir sus obligaciones legales y reglamentarias, o (b) imponer mecanismos de vigilancia eficientes. Por esta vía no se crean obligaciones nuevas para los supervisados.
- Asimismo, dicha entidad ejerce la "función de policía", aplicando la legislación vigente a casos concretos. En este punto, por ejemplo, se desarrollan investigaciones para proteger el interés general.

⁶ Folios 832 al 836 del expediente digital

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

- Como regla general la Superintendencia no ejecuta la "actividad de policía", considerando que ni por virtud de la ley, ni de los decretos 101 de 2000 ni 2409 de 2018, cuenta con funciones para realizar acciones de control en vía.

Al respecto, según el modo de transporte, corresponde a la Policía Nacional y a los agentes de tránsito realizar el control de las disposiciones correspondientes en las vías dentro de su jurisdicción. De esa forma, será la Policía Nacional y los agentes en cada jurisdicción quienes ejerzan las "actividades de policía" para el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte.

Para el cumplimiento de esas funciones de la Superintendencia de Transporte, se fijó su competencia de conformidad con los siguientes cinco (5) factores:

2.1.1. Competencia subjetiva, o en función del sujeto

Respecto de la competencia subjetiva, se previó expresamente en el Decreto 101 de 2000 que son sujetos vigilados por la Superintendencia de Transporte, los siguientes:

- (i) las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte;
- (ii) las entidades del Sistema Nacional de Transporte establecidas en la Ley 105 de 1993, excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden;
- (iii) los concesionarios y administradores de infraestructura;
- (iv) las sociedades portuarias,
- (v) los organismos de tránsito y los organismos de apoyo al tránsito;
- (vi) las demás que determinen las normas legales.

Es así como las funciones de esta Superintendencia se derivan directamente de la Constitución Política, recibidas a través de delegación Presidencial, así como de las leyes que le atribuyen funciones y facultades a la entidad.

Alcance de la competencia subjetiva

Respecto de los sujetos vigilados antes descritos, la Superintendencia de Transporte ejerce una supervisión integral como regla general. Veamos:

- i. El Consejo de Estado resolvió en el año 2001 un conflicto de competencias sobre la entidad competente para supervisar a la empresa Metro de Medellín. Después del análisis de las competencias de la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de Sociedades, concluyó que la primera era la competente para ejercer la supervisión de la empresa:

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

"(...) Después de una interpretación sistemática y armónica de las normas citadas en los párrafos que anteceden, se advierte en este caso que la Superintendencia de Puertos y Transporte, que tiene atribuciones de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte, tiene tales atribuciones en relación con la empresa (...), de manera general e integral, es decir, tanto en el ámbito objetivo que se relaciona con la prestación del servicio público, como en el subjetivo, relacionado con aspectos societarios o exclusivamente relacionados con la persona encargada de prestar el servicio.

La Superintendencia de Puertos y Transporte ejerce las indicadas funciones en virtud de delegación expresa contenida en los decretos 101 y 1016 de 2000, como se establece en los artículos y numerales señalados en esta providencia.

No podrían, en manera alguna, en el caso que se estudia, por el panorama constitucional y legal examinado, fraccionarse o dividirse las atribuciones de que tratan los artículos 82, 83, 84 y 85 de la ley 222 de 1995 delegadas expresamente a la Superintendencia de Puertos y Transporte en relación con las empresas o personas naturales que presten el servicio público de transporte, para entenderlas radicadas casi totalmente en esta última superintendencia o parcialmente en la de sociedades en relación con uno o unos pocos aspectos de la vigilancia y el control de las personas naturales o sociedades que prestan el servicio público de transporte. Ni la Constitución, ni las normas que se invocan en estas consideraciones como aplicables al caso concreto de la sociedad de cuyos estudios actuariales se trata, permiten la posibilidad de fraccionar o dividir aquellas atribuciones ni otra cualquiera posibilidad que implique duplicidad o decisiones encontradas, contrapuestas o contradictorias en el desempeño de las labores que cumplen las superintendencias en relación con aquellas personas que vigilan." (negrilla fuera de texto)

- ii. Esa misma línea se mantuvo posteriormente en la jurisprudencia del Consejo de Estado. Particularmente, en el caso de las cooperativas el Consejo de Estado se pronunció respecto de las competencias de la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de Economía Solidaria, así:

"(...) Ante la decisión de la Superintendencia de Puertos y Transportes en el sentido de que ella no debe desplegar las funciones de inspección, vigilancia y control de cooperativas, se considera que no le asiste razón toda vez que el artículo 42 del decreto 101 no excluye de su control a las cooperativas dedicadas al transporte; por el contrario, las incluye cuando dice '... Sujetos de la inspección, vigilancia y control... las siguientes personas naturales o jurídicas: 1. Las sociedades con o sin ánimo de lucro ... que presten el servicio público de transporte.'" (negrilla fuera de texto)

- iii. En la doctrina también se ha precisado que la competencia de la Superintendencia de Transporte es integral y, por lo tanto, no aplica la regla de residualidad para la Superintendencia de Sociedades:

"(...) a partir de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, el 25 de septiembre de 2001, las sociedades que, de acuerdo con el decreto 101 de 2000 estén vigiladas por esa superintendencia, deben cumplir las obligaciones de fiscalización ante ese despacho, sin injerencia alguna de la Superintendencia de Sociedades. En palabras del Consejo de Estado, las atribuciones que cumple la Superintendencia de Puertos y Transporte le han sido conferidas 'de manera integral, es decir, tanto en el ámbito objetivo que se relaciona con la prestación

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

del servicio público, como en el subjetivo, relacionado con aspectos societarios o exclusivamente relacionados con la persona encargada de cumplir el servicio'. (...) la voluntad del legislador es la de evitar fraccionamientos o duplicidad en el ejercicio de esas atribuciones por las diferentes superintendencias, así como impedir que entre estas se presenten casos de vigilancia concurrente sobre determinadas situaciones fácticas o jurídicas que presenten las sociedades sometidas a los controles estatales'. (...) Por ello cualquier atribución de fiscalización asignada a la Superintendencia de Sociedades se entenderá radicada también en cabeza de la referida Superintendencia de Puertos, aunque no se encuentre prevista de modo expreso en el decreto 101 de 2000". (negrilla fuera de texto)

- iv. Vale la pena rescatar que cuando se trata de sociedades de objeto social múltiple, la anterior regla puede variar. El Consejo de Estado en pronunciamiento del 6 de septiembre de 2017, definió un conflicto de competencias entre la Superintendencia de Sociedades y esta Superintendencia de Transporte, señalando lo siguiente:

"(...) [I]a regla de vigilancia integral por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte adoptada en otras oportunidades por esta Corporación, no puede aplicarse de manera exegética o automática en el caso de sociedades que realicen múltiples actividades económicas, pues habrá casos en que la vigilancia subjetiva le corresponderá a la Superintendencia de Sociedades. (...) La función de vigilancia de la Superintendencia de Puertos y Transporte se encuentra ligada al tránsito, el transporte y su infraestructura, siendo lo razonable que esa función recaiga sobre personas jurídicas dedicadas a esa clase de actividades. (...) Por lo tanto, hay fundamentos tanto normativos como lógicos para que la Superintendencia de Puertos y Transporte realice una vigilancia integral sobre las sociedades que tengan como objeto social único o se dediquen de manera principal a la actividad de servicio público de transporte o a la operación portuaria. Ahora bien, es importante anotar, que, aunque el artículo 12 de la Ley 1242 de 2008 permite que la Superintendencia de Transporte realice una vigilancia tanto objetiva como subjetiva sobre las sociedades sujetas a su control, no es menos cierto que esta premisa tiene sentido en la medida en que dichas sociedades estén dedicadas de manera exclusiva o principal a actividades relacionadas con el tránsito, el transporte y su infraestructura. De esta suerte, cuando la empresa objeto de vigilancia no ejerce de manera exclusiva o principal estas actividades, el principio de integralidad no podría aplicarse, pues en estos casos los aspectos societarios impactarían, no sólo las actividades en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, sino también las que la persona jurídica desarrolla de manera principal como parte de su objeto social, no sujetas al control de la Superintendencia de Puertos y Transporte." (Negrilla fuera de texto)

- v. Recogiendo la jurisprudencia vigente, la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Transporte suscribieron la Circular Externa Conjunta 02 del 6 de mayo de 2019. Al respecto, se tomó esa misma línea indicando lo siguiente:

"(...) Tratándose de sociedades de objeto múltiple, que incluyan actividades para facilitar los servicios de transporte pero que éstas no representen su actividad principal, la vigilancia objetiva y el cobro de contribución especial por este concepto corresponderá a la Superintendencia de Transporte, mientras que la vigilancia subjetiva y el cobro de la contribución por este concepto corresponderá a la Superintendencia de Sociedades."

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

- vi. En el pronunciamiento más reciente del H. Consejo de Estado relacionado con un conflicto negativo de competencias entre la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Transporte, se precisó lo siguiente:

"(...) el artículo 42 del citado Decreto 101 de 2000 estableció los sujetos sobre los cuales la Superintendencia de Transporte debe ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control.

(...) el artículo 9° de la Ley 105 de 1993 establece cuáles son las personas y empresas que pueden estar sujetas a la imposición de sanciones por infracciones a las normas sobre el transporte público y cuáles son dichas sanciones.

(...) la Superintendencia de Sociedades es competente para supervisar a las sociedades comerciales. Con todo, las demás superintendencias reemplazan a la Superintendencia de Sociedades en el ejercicio de dicha función, cuando la ley les haya asignado dicha competencia de manera expresa. En caso contrario, la Superintendencia de Sociedades mantiene su competencia.

En otras palabras, la Superintendencia de Sociedades ejerce un control de vigilancia subjetivo por cuanto se ejerce sobre el sujeto, es decir, la persona jurídica. Sin embargo, su competencia es residual en la medida en que opera bajo la condición de que las facultades asignadas a ella, no hayan sido expresamente otorgadas a otra Superintendencia." (negrilla fuera de texto)

Diferencia entre "sujetos vigilados" y "sujetos pasivos" de las investigaciones

En el marco de lo anterior, debe destacarse que en la ley hay una distinción entre los "sujetos vigilados" y los "sujetos pasivos". Veamos:

- Los sujetos vigilados, como se mencionó antes, son las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte en los diferentes modos y modalidades; las entidades del Sistema Nacional de Transporte, excepto el Ministerio de Transporte; los concesionarios y administradores de infraestructura; las sociedades portuarias y los organismos de tránsito y de apoyo al tránsito, así como las demás que determinen las normas legales.
- Por otra parte, los sujetos pasivos del régimen son aquellas personas que, en virtud de su actividad, pueden incidir en la correcta prestación del servicio público de transporte, y que por lo tanto también son destinatarios de las normas de transporte.

Entre estos se encuentran previstas expresamente en el artículo 9 de la Ley 105 de 1993, los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales, las personas que conduzcan vehículos, las personas que utilicen la infraestructura de transporte, las personas que violen o faciliten la violación de las normas, las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte y las empresas de servicio público.

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

Otro ejemplo de lo anterior está en la Ley 1005 de 2006, que prevé sujetos pasivos de las investigaciones de la Superintendencia, sin que sean todos sus vigilados.

Todo esto hace que la categoría de "sujetos pasivos" sea mucho más amplia que la de "sujetos vigilados". De hecho, la segunda (vigilados) sería un subconjunto de la primera (sujetos pasivos).

Al respecto, en providencia del pasado 12 de febrero de 2021 el Tribunal Administrativo manifestó lo siguiente:

"(...) la Superintendencia de Transporte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 numeral 4 de la Ley 105 de 1993, es una autoridad que tiene la facultad de imponer sanciones por la violación a las normas reguladoras del transporte y en el caso en concreto, pueden ser objetos de sanción aquellas personas que violen o faciliten la violación de las normas, sin que necesariamente sean sujetos de vigilancia, inspección y control de dicha entidad. En este orden de ideas, en este caso, el Despacho considera que la competencia para imponer sanciones por violación a la normatividad del transporte de acuerdo con las disposiciones señaladas en los párrafos anteriores está radicada en la Superintendencia de Puertos y Transporte". (negrilla fuera de texto)

En ese mismo sentido, en pronunciamiento del pasado 20 de abril de 2021 el Honorable Consejo de Estado se refirió a la diferencia entre los "sujetos vigilados" de la Superintendencia de Transporte y los "sujetos pasivos", así:

"La función de supervisión de las superintendencias tiene como propósito asegurar el cumplimiento de las normas que regulan la actividad sobre la que se ejerce la supervisión, proteger el sector económico o social que controla, y promover su desarrollo y estabilidad. Asimismo, las superintendencias tienen una función preventiva. Su actividad debe adelantarse teniendo en cuenta, no la realidad formal, sino material de las sociedades sobre las cuales ejerce la actividad de supervisión. (...) el artículo 42 del citado Decreto 101 de 2000 estableció los sujetos sobre los cuales la Superintendencia de Transporte debe ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control.

(...)

Es así como, para garantizar la aplicabilidad de tal normativa, se ha establecido un régimen legal de sanciones imponibles por las autoridades competentes, ante las infracciones a la misma. (...) el artículo 9° de la Ley 105 de 1993 establece cuáles son las personas y empresas que pueden estar sujetas a la imposición de sanciones por infracciones a las normas sobre el transporte público y cuáles son dichas sanciones.

De otra parte, se destaca de la normativa citada, que en efecto, el ejercicio de las facultades sancionatorias de la Superintendencia de Transporte puede recaer en personas que no necesariamente están sometidas a la inspección, vigilancia y control de dicha autoridad, pues tales facultades están previstas para todos aquellos que incurran en la violación a las normas reguladoras del transporte, sean entidades vigiladas por la Superintendencia de Transporte o no, sean personas naturales o personas jurídicas.

De esta manera, las personas naturales o jurídicas que eventualmente presten el servicio de transporte, sin cumplir con los requisitos exigidos por la ley para el efecto, son sujetos del ejercicio de funciones administrativas sancionatorias

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

en la medida en que existe una afectación al interés público. No obstante, esta circunstancia no implica que sean entidades vigiladas de la Superintendencia de Transporte de conformidad con la ley.

Lo mismo ocurre en otros sectores, por ejemplo, en el sector financiero el concepto de entidad vigilada de la Superintendencia Financiera de Colombia está determinado por la habilitación legal que confiera dicha autoridad, luego de verificar el cumplimiento de los requisitos que la ley dispone para las entidades que pretenden desarrollar actividades financieras. Dentro de estos requisitos, está la función de verificar su capacidad técnica, administrativa, operativa y financiera, entre otros. En ese orden, si una empresa prestara el servicio de intermediación financiera sin atender los requisitos de ley, esto es, sin haber obtenido de manera previa la habilitación legal de la Superintendencia Financiera de Colombia, pues será sujeto de las facultades administrativas de la misma. Sin embargo, la prestación ilegal de la actividad financiera, de manera alguna, convertiría a la referida empresa en un sujeto sometido a la inspección y vigilancia de esa Superintendencia.

Así las cosas, es preciso concluir que las facultades administrativas sancionatorias de la Superintendencia de Transporte y las demás que le haya conferido la ley, pueden ser adoptadas respecto de todas las personas naturales o jurídicas que violen la normativa del sector transporte, sean estas entidades vigiladas por dicha autoridad o no." (negrilla fuera de texto)

2.2. Competencia objetiva, o en función del objeto

El objeto de la Superintendencia de Transporte consiste en ejercer las funciones de vigilancia, inspección, y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, cuya delegación se concretó en lo siguiente: -

- (i)** Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte;
- (ii)** Vigilar, inspeccionar, y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte;
- (iii)** Inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte;
- (iv)** Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación de las normas para el desarrollo de la gestión de infraestructura propia del sector transporte;
- (v)** Inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación, administración, explotación y/o mantenimiento de la infraestructura marítima, fluvial y portuaria.
- (vi)** Ejercer la protección de los derechos de los usuarios del sector transporte.

En torno a la protección a usuarios de este modo de transporte, en las modalidades vigiladas por esta entidad, el pasado 11 de mayo de 2020 el H. Consejo de Estado se pronunció sobre un conflicto positivo de competencias planteado entre la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

Industria y Comercio, y concluyó que *"[e]s importante destacar que el otorgamiento de funciones a la ST en materia de protección de los usuarios de transporte fue uno de los grandes cambios que trajo consigo el Decreto 2409 de 2018 (...) la ST es competente para inspeccionar, vigilar y controlar la protección de los usuarios del sector transporte."*

Respecto del transporte aéreo, en la Ley 1955 de 2019 se definió que la Superintendencia de Transporte es la autoridad competente para velar por la protección de los derechos de los usuarios de este modo de transporte, por lo que puede adelantar investigaciones administrativas e imponer las sanciones y medidas que correspondan cuando encuentre demostrada la infracción a las normas aeronáuticas o no, relacionadas con los derechos de los usuarios del transporte aéreo. En esa misma línea, y por mandato de la ley mencionada, también tendrá la competencia para conocer de las reclamaciones que surjan con ocasión de la prestación y comercialización del servicio del transporte aéreo. Hay que advertir que, por expreso señalamiento de la ley, de la competencia de la Superintendencia de Transporte se excluye todo lo relacionado con asuntos de seguridad operacional y seguridad de la aviación civil.

En cuanto a la protección a usuarios del modo de transporte fluvial, la Ley 1242 de 2008 establece que la inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio público de transporte fluvial, le corresponde a la Superintendencia de Transporte.

(vii) Las demás funciones previstas en la ley.

2.3. Competencia en función del territorio

Como regla general, la Superintendencia de Transporte tiene competencia en todo el territorio nacional. Excepcionalmente, en algunos modos se ha dividido la competencia para ejercer la función de inspección vigilancia y control en función del territorio.

En el caso de transporte terrestre, la vigilancia objetiva sobre las empresas de radio de acción local se ejerce por la autoridad municipal o distrital o metropolitana, mientras que las empresas con radio de acción nacional tienen una vigilancia objetiva ejercida por la Superintendencia de Transporte.

2.4. Competencia funcional

En relación con la competencia funcional, para el caso de investigaciones de naturaleza sancionatoria se destaca el Decreto 2409 de 2018 previó como mecanismo transitorio que *"[l]as investigaciones que hayan iniciado en vigencia del decreto 1016 de 2000, los artículos 41,43, y 44 del decreto 101 de 2002, los artículos 3, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del decreto 2741 de 2001 y los artículos 10 y 11 del decreto 1479 de 2014, así como lo recursos de reposición y apelación interpuestos o por interponer como consecuencia de las citadas investigaciones continuarán rigiéndose y culminarán de conformidad con el procedimiento con el cual se iniciaron"*. Ello implica que las investigaciones iniciadas continuarían siendo desarrolladas por ese mismo funcionario en primera instancia y conocerá del recurso de reposición, y de otra parte el Superintendente delegado conocerá de los recursos de apelación.

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

De otra parte, el mismo decreto estableció que los procesos administrativos sancionatorios iniciados en vigencia de este decreto serán adelantados por las direcciones de investigación de cada delegatura, correspondiéndole al superintendente delegado resolver el recurso de apelación.

Esa disposición marca la competencia funcional para determinar quién conoce la primera y la segunda instancia de una investigación, dependiendo del momento en el que se abrió formalmente la investigación administrativa correspondiente, con una competencia particular en cabeza del Superintendente de Transporte, que es la de *"asumir y decidir, cuando lo considere pertinente, los asuntos que en primera instancia fueron asumidos y decididos por las Direcciones adscritas a las Delegaturas de la entidad"*. Es decir, que el Superintendente de Transporte podrá conocer la apelación de aquellos casos que hayan sido decididos en primera instancia por una Dirección de Investigaciones, cuando así lo determine el Superintendente.

Para el resto de competencias internas, se previeron en el Decreto 2409 de 2018 las que corresponden a cada dependencia, particularmente la distribución de competencias entre las Direcciones y la respectiva Delegatura.

2.5. Competencia temporal

Las funciones que ejerce la Superintendencia están delimitadas por distintas normas que fijan la competencia temporal.

- De un lado, respecto de las actuaciones sancionatorias que se rigen por la Ley 1437 de 2011, el término para decidir se encuentra previsto en el artículo 52 de la ley mencionada.
- De otro lado, respecto de las actuaciones que se rigen bajo la Ley 222 de 1995 el término para las acciones administrativas de la Superintendencia es el previsto en el artículo 235 de dicha ley.

Los anteriores cinco factores determinan cuándo la Superintendencia de Transporte puede actuar en un caso concreto.

2.6. Competencia de la Superintendencia para Imponer Sanciones por la inobservancia de Ordenes Administrativas.

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 Superintendencia de Transporte, 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 anterior, mediante el Decreto 2409 de 2018 por el cual se modificó y renovó la estructura de la Superintendencia de Transporte, 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, (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

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

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"* (El destacado es propio). 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:

(...)

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.

(...)

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.

(...)

10. **Imponer las medidas y sanciones que correspondan por la inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia o por la obstrucción de su actuación administrativa.** (Subrayado y Negrilla fuera de texto original)

De otro lado, el artículo 19 del citado Decreto, señala las funciones atribuidas a la Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura, entre las que se resaltan las siguientes:

"Artículo 19. Funciones de la Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura. Son funciones de la Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura, las siguientes:

(...)

4. **Imponer las medidas y sanciones** que correspondan de acuerdo con la ley, **por la inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas** por la Superintendencia o por la obstrucción de su actuación administrativa, **previa solicitud de explicaciones y práctica de pruebas si hay lugar a ello.**

(...)" (Destacado fuera del texto original)

De las citadas disposiciones, se desprende que las dependencias de la Superintendencia de Transporte no solo son competentes para decidir y tramitar investigaciones administrativas que se inicien, de oficio o a solicitud de cualquier persona, por la presunta infracción a las disposiciones vigentes en relación con la normatividad de transporte, entre otras, según las funciones señaladas anteriormente, sino que además, es competente para decretar ordenes con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales sujeto a control por parte de esta autoridad. Es en virtud de lo anterior que, a través del artículo 90 de la Ley 1437 de 2011 el legislador facultó a las entidades competentes para imponer sanción por la inobservancia de las

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

ordenes o instrucciones impartidas a las personas naturales o jurídicas, encaminadas a precaver o detener la vulneración de disposiciones legales relacionadas con la adecuada prestación de los servicios de transporte, sus servicios conexos y velar por el libre acceso de los usuarios a los mismos. Lo anterior, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 90. EJECUCIÓN EN CASO DE RENUENCIA. *Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado.*

Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

2.7. Competencia del Superintendente Delegado de Concesiones e Infraestructura.

El Superintendente Delegado de Concesiones e Infraestructura es competente para conocer del recurso de apelación por cuanto el numeral 11 del artículo 17 del Decreto 2409 de 2018 establece que es función de este Despacho "[t]ramitar y decidir en segunda instancia las investigaciones administrativas que hayan cursado en las Direcciones a su cargo, con ocasión a las infracciones en los contratos de concesión, del incumplimiento de las normas referentes a los contratos de concesión y/o de los servicios conexos destinados a la construcción, rehabilitación, operación, explotación, así como a la construcción y/o al mantenimiento de la infraestructura vial, aeroportuaria y férrea." Teniendo en cuenta que la Resolución No. 13627 del 03 de septiembre de 2025 fue proferida por la Dirección de Investigaciones de la Superintendencia Delegada de Concesiones e Infraestructura, resulta ser competente este despacho para resolver el presente recurso.

III. ANALISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

Revisados los argumentos del recurrente y los hechos que dan motivo a la expedición de la Resolución No. 13627 del 03 de septiembre de 2025, este Despacho procede a resolver el recurso de apelación interpuesto, en los siguientes términos:

3.1. Los Argumentos del recurrente.

Sustenta el recurrente su reproche como se indica a continuación:

3.1.1. Desconocimiento del debido proceso sancionatorio de Aeroorienté.

Para respaldar este argumento indica el Operador:

"[1]3. La Superintendencia vulneró el derecho al debido proceso de Aeroorienté al imponer la sanción, en la medida en que: (i) no valoró las explicaciones y

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

pruebas remitidas por el Concesionario, mediante las cuales acreditó el cumplimiento de las instrucciones impartidas; (ii) omitió correr traslado de la totalidad de las pruebas en las que fundó la sanción; y (iii) no analizó la conducta desplegada por Aeroorienté encaminada a dar cumplimiento a las órdenes impartidas, elemento que debía considerarse tanto para imponer como para graduar la sanción.

14. La Resolución sancionatoria desconoce que el Concesionario ha venido acatando las instrucciones de la Superintendencia, al tiempo que ha garantizado los derechos de los usuarios de la terminal aérea. En efecto, Aeroorienté-con acompañamiento de la propia Entidad-ha adelantado mesas de trabajo orientadas a implementar las órdenes y cumplir las obligaciones derivadas del Contrato de Concesión celebrado con la Agencia Nacional de Infraestructura, circunstancia que fue acreditada ante la Superintendencia pero que fue omitida al momento de proferir la Resolución Sanción.

15. En primer lugar, Aeroorienté ha adelantado diversas acciones para cumplir con las instrucciones de la Superintendencia. Desde antes de la orden, ya permitía el ingreso al túnel de taxis, transporte colectivo y vehículos de servicio especial debidamente habilitados, siempre que cumplieran los requisitos de seguridad y carnetización establecidos en el Plan de Seguridad Aeroportuaria aprobado por la Aerocivil. Desde ya anticipamos que al Aeropuerto Palonegro ingresan varios medios de transporte públicos, además del Consorcio Taxi Aeropuerto. Incluso, ingresan vehículos que no pagan la tarifa de carnetización, por medio del segundo piso del Aeropuerto Palonegro.

16. Así, los conductores independientes que no estén interesados en ingresar a la zona del túnel, cumpliendo los requisitos establecidos en materia de seguridad, pueden dejar y recoger pasajeros en el segundo nivel del aeropuerto, coloquialmente conocido como "plataforma", área de libre tránsito y controlada por las autoridades de tránsito del municipio de Lebrija, lo que asegura igualdad de condiciones para los prestadores y plena libertad de decisión para los usuarios.

17. Adicionalmente, se instalaron avisos informativos en la terminal para que los pasajeros conocieran todas las modalidades de transporte disponibles, se demarcaron posiciones específicas en el túnel para cada tipo de vehículo, y se garantizó en la plataforma de segundo piso la libre operación de cualquier servicio de transporte público sin restricción ni cobro de carnetización. Estas medidas se complementaron con la participación activa en mesas técnicas con autoridades y gremios, implementando recomendaciones de la Superintendencia, y con datos que demuestran que solo el 16% de los pasajeros utiliza taxis del operador logístico, frente a un 84% que emplea otras modalidades, lo que evidencia que no existe un monopolio, en la medida que los usuarios pueden escoger libremente el medio de transporte para llegar y salir del Aeropuerto Palonegro.

18. En segundo lugar, Aeroorienté explicó y acreditó a la Superintendencia que existen limitaciones contractuales, regulatorias y de seguridad que impiden cumplir de manera absoluta las órdenes impartidas. El Contrato de Concesión y el Plan de Seguridad Aeroportuaria exigen mantener controles de acceso y carnetización en áreas sensibles, debido a la existencia de infraestructura crítica.

19. Así, los cobros por el uso del túnel y la carnetización se encuentran amparados en el contrato y en la Resolución 2066 de 2010 de Aerocivil, y la expedición de permisos y verificación de antecedentes constituye una obligación legal cuyo costo actualizado para 2025 es de \$71.200. Asimismo, la eliminación de estos controles pondría en riesgo la seguridad de la Aviación Civil y

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

contravendría las obligaciones regulatorias. Aeroorienté carece de potestad para imponer sanciones disciplinarias a conductores no afiliados al operador logístico, y los cobros existentes se justifican en la necesidad de asegurar la disponibilidad de transporte en todo el horario de operación del aeropuerto. Finalmente, advierte que cualquier eliminación de cobros requeriría una reforma contractual y normativa, pues estos forman parte de la estructura tarifaria aprobada. En cualquier caso, se reitera que los vehículos de transporte público que no pagan la tarifa igual pueden recoger y dejar pasajeros en la Plataforma.

20. En tercer lugar, frente a los señalamientos de incumplimiento, Aeroorienté ha precisado que cualquier taxi habilitado puede acceder al túnel siempre que cumpla con los requisitos de seguridad y carnetización, y que los cobros corresponden al uso de facilidades, no a un derecho exclusivo de operación. Igualmente, no existen reportes oficiales de abusos o agresiones, y los conductores que han presentado quejas pueden operar sin restricción en la plataforma; de hecho, un fallo de tutela reciente declaró improcedente una acción sindical que alegaba restricciones, reconociendo la existencia de otros mecanismos judiciales. Finalmente, se han instalado múltiples avisos que informan sobre todas las modalidades de transporte y se retiraron aquellos que sugerían exclusividad, quedando documentada una distribución de espacios en el túnel y la plataforma que garantiza el acceso plural a todas las modalidades de transporte.

Más adelante expone el recurso:

25. La decisión no expone una motivación suficiente ni realiza graduación alguna de la multa, se limita a citar antecedentes de la Corte Constitucional que no resultan aplicables pues corresponden a incidentes de desacato en acciones de tutela, sin analizar la conducta de Aeroorienté, ni considerar las actuaciones que ha adelantado para cumplir las instrucciones que le fueron impartidas, sin desconocer los deberes que tiene frente a la Agencia Nacional de Infraestructura y la Aerocivil.

26. La Superintendencia se limitó a imponer la sanción sin considerar criterios de razonabilidad y proporcionalidad, ni las circunstancias del caso y dejó de lado lo indicado en la parte motiva, conforme la cual se acreditó que se están adelantando actividades para cumplir las Instrucciones impartidas.

(...)

34. En conclusión, la sanción impuesta a Aeroorienté carece de proporcionalidad y desconoció tanto las acciones de cumplimiento adelantadas, así como las limitaciones legales y contractuales, que explican la imposibilidad de acatar integralmente las instrucciones impartidas. Al no valorar estas circunstancias ni atender a la exigencia de privilegiar medidas menos gravosas, como la amonestación prevista en la Ley 336 de 1996, la Superintendencia vulneró el debido proceso y el derecho de defensa del Concesionario, imponiendo de manera sorpresiva una multa sin motivación suficiente ni análisis integral de los hechos."

3.1.2. Indebida Motivación de la Resolución.

"35. La Resolución Sanción está indebidamente motivada, pues desconoce las obligaciones de seguridad a cargo de Aeroorienté, impuestas mediante normas imperativas. De igual manera, la falsa motivación de la Resolución Sanción es evidente, por cuanto desconoce las gestiones realizadas por Aeroorienté para implementar la Resolución 10025, a pesar de los costos y gestiones asociados a la misma.

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

(...)

40. No obstante, el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad aeroportuaria a cargo de Aeroorienté podría verse frustrado por las órdenes impartidas mediante la Resolución 10025. Permitir el libre ingreso de vehículos, sin el respectivo control, como el registro o planillación al Aeropuerto Palonegro, implica facilitar el ingreso de riesgos no controlados. Sumado a las restricciones imperativas de seguridad, acceder al libre de ingreso de estos vehículos implica que Aeroorienté debe asumir un grandes costos y gestiones que no están previstas en el Contrato de Concesión.

(ii) La Superintendencia no valoró las pruebas conforme las cuales se acreditó que necesidad de salvaguardar la seguridad de áreas restringidas y controladas dentro del Aeropuerto Palonegro

41. La Resolución Sanción desconoce la existencia de zonas restringidas y áreas controladas, en las cuales, por razones cruciales de seguridad, se debe impedir el libre acceso a particulares o de ser el caso, permitirlo con la debida carnetización que garantiza controles y elementos de verificación previa de requisitos establecidos en las normas vigentes a todos aquellos, que de forma permanente operan en el área del túnel.

42. No existe restricción alguna para la llegada y salida de vehículos en las vías de acceso en el Aeropuerto Palonegro, específicamente en la zona conocida como "plataforma" o segundo piso; en donde se puede recoger o dejar pasajeros, tal como ha dado cuenta los registros fotográficos y videos, que se han aportado y que se aportan nuevamente en esta respuesta. Dichas limitaciones únicamente aplican a las zonas restringidas³, que cumplan el requisito del carné y las condiciones plasmadas en el numeral 3.2.3. del Apéndice F. Si se implementan medidas de control en el túnel, se hace precisamente por la presencia cercana a subsistemas críticos para el funcionamiento del aeródromo, como son las subestaciones eléctricas, lo que implica que sea una zona pública controlada acorde a los reglamentos aeronáuticos; en este caso particular si resulta ser sin duda de especial control y restricción al acceso como bien lo ha reconocido la Aerocivil, para el caso específico de la infraestructura del aeropuerto Palonegro. Tal y como señala la Resolución Sanción, el Reglamento Aeronáutico de Colombia No. 160 de 2015 ("RAC") define los controles de acceso a áreas restringidas y los controles de seguridad que deben aplicarse, tales como la identificación del personal que desarrolla una actividad de manera permanente en las áreas públicas y restringidas de los aeropuertos.

(...)

(iv) Sobre las gestiones implementadas por Aeroorienté con ocasión de la Resolución 10025 y la improcedencia de la sanción impuesta

[5]3. Del texto de la Resolución Sanción, es claro que la Superintendencia fundamentó su decisión en una apreciación que parece alejarse del estado real de cosas; incluso apartándose de los criterios que la Superintendencia tuvo la oportunidad de valorar en su visita de inspección del 28 de febrero de 2025. Aeroorienté ha implementado una serie de medidas tendientes a facilitar el ingreso terrestre a la terminal aeroportuaria de todas las modalidades de transporte, exigiendo un registro y carnetización regular, como una medida viable y de control que no compromete el libre acceso al aeropuerto en la zona del túnel, así como en el segundo nivel o "plataforma" en donde todas las modalidades acceden a recoger y dejar pasajeros sin restricción alguna y sin cobro de carné, por estar fuera de la zona controlada. Estas gestiones deben

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

ser valoradas por la Superintendencia, teniendo por acreditadas las órdenes contenidas en la Resolución 10025.

54. Aeroorienté, privilegiando siempre la seguridad del Aeropuerto Palonegro, implementó medidas efectivas para garantizar acceso de todas las modalidades de transporte, no siendo posible dejar de vigilar y carnetizar a quienes ingresan de forma permanente, al ser su obligación proteger las áreas restringidas y aquellas controladas, de cara a las obligaciones contraídas por el Contrato de Concesión y el RAC 160.

55. Aplicar la Resolución 10025, sin considerar los riesgos asociados a su implementación lleva a desconocer las obligaciones de seguridad del Concesionario, generando conflictos en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los planes aprobados por la Aerocivil. Si bien es cierto que los usuarios ostentan un derecho a la libertad de movimiento, se debe garantizar que esta se dé en el marco de protección a intereses superiores: la seguridad y protección a la integridad, el orden público y el bienestar común. De hecho, la seguridad y la integridad de los usuarios es prioridad esencial dentro de la prestación del servicio público esencial de transporte, así como de los servicios conexos y complementarios."

3.1.3. Violación de Disposiciones y Derechos Superiores de los Usuarios del Aeropuerto.

"64. Desde la suscripción del Contrato de Concesión, Aeroorienté ha cumplido cabalmente con sus obligaciones contractuales y con los reglamentos aeronáuticos, garantizando no solo la prestación del servicio público de transporte aéreo de forma eficiente, sino en condiciones de seguridad.

65. Es así como Aeroorienté garantiza la prestación del servicio público a cargo, cumpliendo con altos estándares de calidad, privilegiando el interés general y sin descuidar la seguridad de los usuarios. Sin embargo, dada la connotación del servicio público de transporte aéreo, deben seguirse unos procesos y procedimientos rigurosos que implican incluso, por disposición legal, ciertas restricciones legítimas a la circulación.

66. Así, Aeroorienté procura el libre acceso a la terminal, atendiendo nuestros manuales de operación, lo que implica necesariamente la protección de las zonas que por su naturaleza se encuentran restringidas o controladas, sin que ello pueda interpretarse como una limitación indebida al servicio público. Esa situación necesariamente genera matices en la aplicación de la Resolución 10025, justificando las medidas de control adoptadas.

67. Es en pro de la seguridad de los usuarios del Aeropuerto Palonegro, el RAC 160, el plan de seguridad y plan de contingencia presentado a la Aerocivil y los términos del Contrato de Concesión que la Superintendencia debe revocar la Resolución Sanción.

68. De conformidad con lo anterior, resulta evidente que la Resolución Sanción presenta graves vicios de legalidad, al haberse expedido con desconocimiento del debido proceso, sin la debida motivación y sin observar los principios de proporcionalidad y razonabilidad que gobiernan la potestad sancionadora de la administración lo que da lugar a que la misma sea revocada con ocasión de la interposición de los recursos correspondientes. La sanción impuesta a Aeroorienté no tuvo en cuenta las múltiples acciones de cumplimiento acreditadas, las limitaciones legales y contractuales derivadas del Contrato de Concesión y del Plan de Seguridad Aeroportuaria, ni la ausencia de antecedentes sancionatorios que justificaran la severidad de la medida.

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

69. *Por lo anterior, respetuosamente solicito que la Superintendencia revoque en su integridad la Resolución No. 13627 del 3 de septiembre de 2025 y, en subsidio, se con ceda el recurso de apelación interpuesto."*

3.2. Consideraciones del despacho sobre los argumentos del recurrente.

Esta Superintendencia, responsable del estricto y celoso cumplimiento de sus funciones y con el animo de desarrollar un procedimiento sancionatorio garantista, que le asegure al administrado las herramientas para defenderse del *Ius Punendi* del Estado y solidifique la imposición de una sanción por la comisión de hechos reprochables, más allá de la duda razonable, se le dará el valor legal que corresponde en el presente acto administrativo, a los argumentos del recurrente.

3.2.1. Sobre el desconocimiento del debido proceso.

Respecto a la definición del principio Constitucional al Debido Proceso encontramos que el mismo se estructura en un derecho complejo que se compone de un conjunto de reglas y principios que, articulados, garantizan que en aspectos sancionatorios la acción punitiva del Estado no resulte arbitraria, desbordando límites y procedimientos previamente establecidos por el legislador.

De esta manera, nuestra Carta Política, en el artículo 29 consagra el rango de derecho fundamental al Debido Proceso, en los siguientes términos:

"Artículo 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con la 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"*

Un detenido análisis sobre la dimensión constitucional del derecho fundamental al Debido Proceso debe partir de los principios y reglas que lo conforman y que se aplican en el ámbito jurisdiccional como en el administrativo. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que el respeto al debido proceso en este ámbito se justifica por qua las reglas procesales *"configuran instrumentos para realizar objetiva y oportunamente el derecho material"*⁷, criterio reiterado en la sentencia SU-960 de 1999 de la siguiente forma:

"... ninguna autoridad dentro del Estado está en capacidad de imponer sanciones o castigos o de adoptar decisiones de carácter particular encaminadas a afectar en concreto a una o varias personas en su libertad o en sus actividades si previamente no se ha adelantado un proceso en cuyo desarrollo se haya brindado a los sujetos pasivos de la determinación la plenitud de las garantías que el enunciado artículo incorpora"

⁷ Corte Constitucional sentencia C-383 de 2000 MP. Alvaro Tafur

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

Entre los elementos que componen esta noción de debido proceso como derecho fundamental Constitucionalmente reconocido, encontramos el de predeterminación de las reglas procesales (principio de legalidad) y el de defensa.

En relación con la reserva de ley y la tipicidad, que conforman el principio de legalidad, es importante señalar que, tanto la norma que da la posibilidad de generar una obligación no dineraria, como la que sanciona el incumplimiento de dicha obligación, deben ser establecidas previamente por el legislador por lo que para el caso que nos ocupa, el artículo 90 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) ha definido de manera expresa y clara los alcances de la norma con base en la cual se profiere la resolución 13627 del 03 de septiembre de 2025.

En cuanto a la tipicidad, es necesario abordar en primer lugar el precepto jurídico supuestamente incumplido y, en segundo lugar, la consecuencia por el incumplimiento normativo, es decir, la sanción. Para que el precepto y la sanción se ajusten al principio de legalidad, es necesario que su alcance se encuentre definido de manera expresa y clara.

A la luz de las diferenciaciones entre los delitos y las infracciones administrativas, es menester resaltar que tanto la norma que establece la conducta como la que sanciona el incumplimiento deben estar previamente definidas de manera expresa y clara por el legislador, a fin de satisfacer los requisitos de tipicidad y reserva de ley, por lo que en el caso concreto, dichos presupuestos sí se cumplen, en función a haberse delimitado de forma concreta los alcances de las normas infringidas, que encuentran su asidero, como ya se dijo, en el artículo 90 del CPACA, satisfaciendo así el principio de legalidad.

Imponer una multa de manera directa es permitido por el artículo 90 del CPACA con la única necesidad de que se cumplan las condiciones del enunciado normativo que prescribe dos elementos para su aplicación; *i) un acto administrativo imponiendo una obligación de carácter no dineraria a un particular, y que ii) el particular se resistiere a cumplir la orden impuesta en el acto administrativo*; si ambos requisitos son satisfechos, la Ley le da la facultad a la autoridad de poner las multas que pueden incluso ser sucesivas.

El primer elemento, consiste en la existencia de un acto administrativo imponiendo una obligación no dineraria se cumple con la expedición de la resolución 10025 del 03 de octubre de 2024 en la que se dispone:

"Artículo 1: ORDENAR al Concesionario Aeropuertos de Oriente S.A.S. *identificado con NIT 900.373.778 de forma inmediata elimine cualquier forma de direccionamiento o vulneración al derecho de libre elección que tienen los pasajeros que arriban a la terminal de transporte aérea a la hora de elegir el tipo de transporte terrestre en el cual desea transportarse para salir de la terminal aérea. Sea este o no perteneciente al Consorcio Taxi Aeropuerto.*

Artículo 2: ORDENAR al Concesionario Aeropuertos de Oriente S.A.S. *de forma inmediata busque y ejecute una solución ajustada a la leyes,*

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

reglamentos aeronáuticos y en general atendiendo las consideraciones expuestas en este acto administrativo, de forma tal que protejan la seguridad del aeropuerto, así como los intereses legítimos de los pasajeros y los proveedores de servicios de transporte terrestre en cualquiera de sus modalidades, con independencia que se encuentren o no vinculados al Consorcio Taxi Aeropuerto.

En el evento de que, por razones de seguridad, se requiera generar una carnetización, la misma deberá otorgarse sin costo a todos aquellos prestadores de servicio público de transporte terrestre de pasajeros que tengan derecho a transitar por la vía de acceso al túnel del aeropuerto Palo Negro.

En cualquier caso, los protocolos de seguridad implementados no pueden contemplar medidas que vulneren los principios del sector transporte tales como el de seguridad, calidad, continuidad, libre acceso, oportunidad y eficiencia, los cuales son indispensables para garantizarle a los usuarios de la terminal aérea la eficiente prestación del servicio."

Se impone entonces, en cabeza de Aeroorienté, el cumplimiento de las obligaciones de hacer y no hacer contenidas en el acto administrativo enunciado.

Respecto al segundo elemento, la renuencia a cumplir la orden administrativa impuesta. se ve materializada al requerirse el cabal cumplimiento de la resolución 10025 de 2024.

Si bien el Operador remite, en el término establecido en el citado acto administrativo, las explicaciones y los elementos de prueba con los que pretende demostrar el cumplimiento de sus obligaciones, no se desprenden de dichas pruebas que el cumplimiento de sus obligaciones se haya realizado en los términos consagrados por esta Superintendencia en el acto administrativo que las impone.

Es así como no logra demostrar el Operador en el término establecido, la eliminación de cualquier forma de direccionamiento o vulneración al derecho de libre elección que tienen los pasajeros que arriban a la terminal de transporte aérea a la hora de elegir el tipo de transporte terrestre en el cual desea transportarse para salir de la terminal aérea, y, por el contrario existen evidencias en el expediente que demuestran que, al momento de requerirse su cumplimiento continuaban dichos direccionamientos como son: i) informe de la funcionaria regional de esta Superintendencia del 23 de enero de 2025 (folios 404 al 417), en la que se aprecia registro fotográfico del anuncio "TAXI Seguro", en el que se indica a los pasajeros sobre la utilización "únicamente de los taxis autorizados"; ii) actas e informes de inspección objetiva realizada el día 28 de febrero de 2025 (folios 491 al 497) y iii) acta e informe de inspección objetiva de los días 18 y 19 de febrero de 2026 (folios 810 a 831) en la que como conclusión se lee: "...pese a las medidas implementadas por el concesionario no se ha logrado eliminar las prácticas de direccionamiento que afectan el ejercicio del derecho de libre escogencia de los usuarios".

De igual manera, no se demuestra por el Operador el cumplimiento de la obligación de permitir el derecho a transitar por la vía de acceso al túnel del

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

aeropuerto Palonegro, a cualquier tipo de vehículos prestadores de servicios de transporte público terrestre de pasajeros, así no se encuentren vinculados al consorcio Taxi Aeropuerto y que la carnetización, de ser necesaria, se realice sin costo para dichos prestadores de servicio.

Por el contrario, obran en el expediente pruebas suficientes para demostrar que tales obligaciones han sido incumplidas al momento de proferirse la decisión que origina el recurso que por medio de este acto administrativo se resuelve.

Es así como en los mismos informes descritos en líneas precedentes se evidencia que: i. aún se cobra la carnetización; ii. se requiere vinculación al consorcio Taxi Aeropuerto; iii. el acceso al túnel se encuentra permitido únicamente para los prestadores de servicio de transporte vinculados a dicho consorcio; iv. que se cobra por el derecho a la utilización del túnel. Circunstancias que son admitidas por el mismo Operador cuando reiteradamente informa a la Superintendencia que el cobro de la carnetización por afiliación al consorcio Taxi Aeropuerto se encuentra autorizado contractualmente⁸.

Similar situación se describe en los radicados 20255340154882 del 22 de enero de 2025⁹; 20255340154882 del 22 de enero de 2025¹⁰; 20257400144681 del 13 de marzo de 2025¹¹, mediante los cuales diferentes representantes de gremios de taxistas denuncian ante esta Superintendencia que se continúa cobrando por carnet y uniformes y que el acceso a la vía al túnel se restringe a quienes no estén afiliados al Consorcio Taxi aeropuerto.

De igual manera, admite el Operador su renuencia cuando en su escrito radicado ante esta superintendencia con el número 20265340222172 del 06 de marzo de 2026¹², informa a la Superintendencia que ha decidido "... *no cobrar el carnet a partir del 1 de marzo de 2026*" y "*Desvincular, a partir del 01 de marzo de 2026, al Operador Logístico de Transporte de la actividad de recopilación de información de los transportadores*", fecha muy posterior a la de la resolución 13627 del 03 de septiembre de 2025, con la que se impone la sanción por renuencia al cumplimiento de las ordenes contenidas en la 10025 del 03 de octubre de 2024.

Atendiendo lo dicho hasta ahora, se encuentra que la DICI respeta el debido proceso en función al principio de tipicidad al dar una aplicación concreta al artículo 90 de la Ley 1437 de 201, disponiendo de los elementos necesarios para poder imponer la multa en casos de renuencia.

El principio de legalidad se respeta, pues no ignora la DICI el procedimiento sancionatorio administrativo contenido en los artículos 47 y siguientes del CPACA, sino que le da aplicación a una institución diferente como es la ejecución en caso de renuencia contenido en el artículo 90 *ibídem*, maximizando el debido proceso al garantizar al vigilado el derecho de defensa y contradicción. Dicha argumentación atiende la protesta del desconocimiento de dicho principio en la aplicación del artículo 90 del CPACA que reza:

⁸ Radicado 20255340222822 del 10 de febrero de 2025, obrante a folios 431 al 490 del expediente digital

⁹ Folios 385 a 399 del expediente digital

¹⁰ Folios 400 a 403 del expediente digital

¹¹ Folios 504 a 519 del expediente digital

¹² Folios 843 a 852 del expediente digital

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

"Artículo 90. *Ejecución en caso de renuencia. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.*

La administración podrá realizar directamente o contratar la ejecución material de los actos que corresponden al particular renuente, caso en el cual se le imputarán los gastos en que aquella incurra."

Adicionalmente, esta Superintendencia, siempre afanada por darle a los vigilados las máximas garantías procesales mediante radicado 20257400035101 del 27 de enero de 2025 solicitó al Operador explicaciones sobre el presunto incumplimiento de las ordenes administrativas.

De igual forma, con resolución 691 del 22 de enero de 2026, se decretó la apertura de período probatorio por 30 días en el trascurso del trámite del recurso de reposición, admitiendo e incorporando al expediente las aportadas por el Operador en su escrito de reproche y decretando de oficio la realización de visita de inspección a las instalaciones de la terminal aérea, con miras a validar el cumplimiento de las ordenes impartidas en la resolución 10025 del 03 de octubre de 2024.

Con el requerimiento realizado y con el decreto de pruebas se garantizaron los elementos de defensa y contradicción del debido proceso, tanto así que el Operador allegó escrito dando explicaciones mediante radicado 20255340222822 del 10 de febrero de 2025.

Pese a lo anterior, Aerooriente continuó incumpliendo las obligaciones a su cargo por lo que se impuso la sanción establecida en el artículo 90 del CPACA mediante resolución N° 13627 del 03 de septiembre de 2025, toda vez que se encontró probado dentro del proceso la renuencia de una orden de carácter no dinerario como es la contenida en la resolución 10025 del 03 de octubre de 2024.

Respecto a la valoración de las pruebas en los procedimientos administrativos sancionatorios, el ordenamiento jurídico colombiano ha dispuesto una serie de preceptos, que deben ser tenidos en cuenta al momento de su apreciación.

Es así como el artículo 3 de la Ley 1347 de 2011 consagra:

"Artículo 3. Principios. *Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad,

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.

(...)"

En desarrollo de estos principios y deberes, la Corte Constitucional de Colombia¹³ ha indicado que la actividad de las autoridades sancionatorias debe estar dirigida a desvirtuar la presunción de inocencia del investigado, recaudando pruebas que cumplan con las exigencias de ley para su producción.

En este contexto, dable es afirmar que en la presente actuación administrativa se han honrado los derechos y garantías del Operador en la etapa probatoria, en la medida que se concedió la oportunidad para presentar pruebas y se practicaron y recaudaron las decretadas, observando las reglas del debido proceso y se le permitió a Aeroorienté que controvertiera las que obran en su contra.

En el presente caso, como quedó establecido a lo largo de la actuación y como se desprende del material probatorio existente en el expediente, no fue posible para el Operador demostrar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo y, por el contrario, quedó evidenciado su incumplimiento para la momento imposición de la sanción, lo cual ciertamente constituye una infracción en el marco del régimen del transporte y por ende es susceptible de reproche por parte de la autoridad competente, dando aplicación a las sanciones contempladas en la Ley para tales efectos.

Que el Operador no esté de acuerdo con el análisis y valoración que de las pruebas haga el despacho de primera instancia, no significa que el mismo no haya existido, o que no se circunscriba a la realidad de las circunstancias presentes al momento de la ocurrencia de los hechos materia de investigación, como lo exige la normatividad vigente.

Cabe destacar en este aparte que las circunstancias y vicisitudes que pudieren presentarse en el desarrollo del contrato de concesión no corresponden a la competencia de esta Superintendencia, la cual se circunscribe a la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las disposiciones legales, relacionadas con el transporte y su infraestructura.

De considerarse que el cumplimiento de las obligaciones no dinerarias genere costos, obligaciones o responsabilidades adicionales, o no estimados al momento de suscribir el contrato de concesión de la terminal aérea, y/o que los requerimientos pueden llegar a generar unas cargas económicas u

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-289 -12 M.P. Humberto Sierra Porto

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

obligacionales para alguna de las partes del contrato y/o un desequilibrio contractual, corresponde a los contratantes adoptar los mecanismos o fórmulas necesarias, de tal manera que se ajuste lo pertinente para el cabal cumplimiento de las obligaciones a su cargo. Acuerdos o mecanismos de solución que, reiteramos no son del resorte de esta Superintendencia.

Los aspectos antes referidos, dieron certeza al fallador respecto del incumplimiento del Operador, desvirtuándose el principio de presunción de inocencia que se observó durante toda la actuación administrativa y permitiendo tomar una decisión de fondo, la cual es compartida por esta instancia, por lo tanto, se considera procedente CONFIRMAR la responsabilidad de Aerooriente frente a la sanción impuesta.

3.2.2. Sobre la Indebida o Falsa Motivación de la Resolución.

Con relación con la indebida motivación del acto sancionatorio, es necesario indicar que los actos administrativos en su contenido se distinguen por sus elementos, a saber: los sujetos, objeto, causa o motivo, finalidad, formalidad y mérito.

En relación con la motivación, la jurisprudencia constitucional¹⁴, ha explicado en detalle su significado, en los siguientes términos:

"(...) La motivación del acto, contenida dentro de lo que usualmente se denomina "los considerandos" del acto, es una declaratoria de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la emanación, o sea los motivos o presupuestos del acto; constituye por lo tanto la fundamentación fáctica y jurídica con que la administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada y es el punto de partida para el juzgamiento de esa legitimidad. De la motivación sólo puede prescindirse en los actos tácitos, pues allí no hay siquiera una manifestación de voluntad; salvo en ese caso, ella es tan necesaria en los actos escritos como en los actos verbales. Por tratarse de una enunciación de los hechos que la administración ha tenido en cuenta, constituye frente a ella un "medio de prueba en verdad de primer orden", sirviendo además para la interpretación del acto (...)"

En este orden de ideas, según los antecedentes jurisprudenciales, la motivación de los actos administrativos tiene fundamento en el principio de publicidad establecido por el artículo 209 de la Constitución Política, como uno de los principios que orientan la función administrativa.

Cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse.

Particularmente, la motivación es aquella en la que se plasman las razones de hecho y de derecho que dan lugar a la decisión que se expide. A partir de lo anterior, los actos administrativos deben estar motivados, expresando las

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-250 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

disposiciones normativas y las razones de hecho que dieron lugar a la decisión que se adopta. Al respecto, no puede olvidarse que todo acto administrativo tiene un móvil o motivo determinante para su expedición, esto es, ha estado precedido de unas circunstancias de hecho o de derecho que deben incluirse dentro de su texto. Así, la motivación se convierte en un elemento fundamental para determinar las causas que impulsaron a la administración a manifestar su voluntad.

Para establecer si se incurre en indebida o falsa motivación, se hace necesario examinar los antecedentes fácticos y jurídicos del acto administrativo, para llegar a concluir que existe una incongruencia entre los motivos invocados por el funcionario y la decisión final.

Habrá entonces falsa o indebida motivación cuando al analizar el acto administrativo se evidencia la divergencia entre la realidad fáctica y/o jurídica con los motivos esgrimidos en el acto administrativo.

El Consejo de Estado¹⁵ ha manifestado que para que haya lugar a la declaración de falsa motivación:

"es necesario que los motivos alegados por el funcionario que expidió el acto, en realidad no hayan existido o no tengan el carácter jurídico que el autor les ha dado, o sea que se estructure la ilegalidad por inexistencia material o jurídica de los motivos, por una parte, o que los motivos no sean de tal naturaleza que justifiquen la decisión tomada".

Adicionalmente la jurisprudencia¹⁶, en lo relativo a la revisión de la indebida motivación de un acto administrativo, ha señalado que quien aduce que se ha presentado dicha causal *"tiene la carga de la prueba, es decir, de demostrar la falsedad o inexactitud en los motivos que explícita o implícitamente sustentan el acto administrativo respectivo, habida cuenta de la presunción de legalidad de que se hallan revestidos los actos administrativos"*.

Para el presente caso, mediante Resolución 10025 del 03 de octubre de 2024 la DICI impartió unas ordenes administrativas al Operador, mediante las cuales se generaron obligaciones de hacer para el mismo, fundamentado en las disposiciones contenidas en las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.

Claramente se observa en la citada resolución que las obligaciones impuestas por la Superintendencia tienen su origen en el oficio N° 20247300072363 del 23 de junio de 2024¹⁷ mediante el cual la Dirección de Prevención y Promoción de Concesiones e Infraestructura remite a la DICI información relacionada con los presuntos incumplimientos generados por el Operador de la infraestructura aeroportuaria, respecto a sus obligaciones de garantizar la libre escogencia de los usuarios de las instalaciones aeroportuarias de las diferentes modalidades de transporte público terrestre de pasajeros, así como en los documentos radicados con los números 20247400517291¹⁸ y 20245341265952¹⁹ del 19 y 28 de junio de 2024 respectivamente, generados por la DICI y el Operador en

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda, de 21 de junio de 1989, C.P. Álvaro Lecompte Luna

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Primera, de 28 de octubre de 1999. Exp. 3443. C.P. Juan Alberto Polo Figueroa

¹⁷ Folios 1 al 4 del expediente digital

¹⁸ Folios 176 a 182 del expediente digital

¹⁹ Folios 183 al 198 del expediente digital

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

atención a la solicitud de información precedente, a más de todo el material probatorio recaudado en el trámite de instancia y de atención del recurso de reposición, obrantes todos en el expediente.

Son entonces los hechos descritos en los documentos anteriormente mencionados sin lugar a dudas, los que originan la presente actuación administrativa, las infracciones a las normas de transporte y la sanción impuesta consecuentemente, es decir, los que evidencian el redireccionamiento o la obstrucción a la libre escogencia de los usuarios a los medios de transporte público terrestre automotor, el cobro de costos por carnetización, las restricciones al acceso a la vía del túnel y los requerimientos para vinculación al concesionario Taxi Aeropuerto, los cuales no han sido desvirtuados en el presente proceso y que dan lugar a la imposición de la multa.

En ninguno de los hechos relatados en la resolución que establece las obligaciones a cargo del Operador, o en el análisis de hechos y pruebas que se desarrolla en el acto administrativo que impone la sanción, se mencionan circunstancias diversas a las enunciadas en el aparte precedente, que puedan dar lugar a indebidas o falsas motivaciones, por el contrario, en ellos se enuncian concretamente los requerimientos de información, las respuestas otorgadas por Aerooriente, los reportes de la Dirección de Promoción y Prevención de Concesiones e Infraestructura y las pruebas obrantes en el expediente, en los cuales se fundamenta, insistimos, la realidad existente en el mes de septiembre de 2025, al momento de sancionarse la renuencia del Operador.

Con base en lo anterior no es de recibo el argumento del recurrente, relacionado con la indebida motivación, por lo que la decisión habrá de confirmarse.

3.2.3. Sobre la Violación de Disposiciones y Derechos Superiores de los Usuarios del Aeropuerto.

Sostiene el recurrente que garantiza la prestación del servicio público a cargo, cumpliendo con estándares de calidad, sin descuidar la seguridad de los usuarios. Sin embargo, menciona que, dada la connotación del servicio público de transporte aéreo, debe seguir unos procesos y procedimientos rigurosos que implican incluso restricciones a la circulación.

Al respecto, cabe mencionar que si bien el transporte es considerado un servicio público que debe prestarse bajo rigurosas condiciones de calidad, comodidad, accesibilidad y seguridad, también lo es que dicho servicio debe suministrarse dentro de la libertad de acceso y las garantías establecidas para la movilización de sus usuarios tal como lo dispone el artículo 3 de la Ley 105 de 1993 al señalar:

"Artículo 3.- Principios del transporte público. *El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad*

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

1. DEL ACCESO AL TRANSPORTE:

El cual implica:

a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.

b. Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.

(...)" Destaco.

Con base en esta disposición, constituye un derecho de los usuarios del transporte la liberalidad de que disponen para escoger, sin barreras, limitaciones o condicionamientos que se lo impidan, el medio y el modo de transporte al que quiere acceder y que debe ser suministrado por los operadores del mismo, en condiciones de comodidad, calidad y seguridad.

En este contexto, constituyen principios del transporte, tanto la seguridad como la comodidad, la calidad y el libre acceso, los cuales deben ser complementarios los unos con los otros, de tal manera que la integralidad de ellos garantice la adecuada prestación del servicio de transporte a los usuarios. Es en este escenario que deben intervenir las condiciones de conocimiento, profesionalismo y experiencia de los operadores de la infraestructura de transporte para integrar y complementar estos principios de tal manera que, en condiciones de seguridad, comodidad y calidad, los usuarios puedan escoger libremente el medio y modo de transporte al cual deseen acceder, sin que dicho acceso se pueda ver limitado por circunstancias que le son extrañas como la existencia de contratos, concesiones u otras medidas que restrinjan o predeterminen su derecho.

La protección de estos derechos esta garantizada por la actividad del Estado quien debe velar por la adecuada prestación del servicio de transporte y su infraestructura la cual se materializa a través del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, en clave de efectivizar las condiciones de comodidad, calidad, seguridad y libre escogencia.

En este mismo sentido, la Ley 336 de 1996 consagra que las operaciones relacionadas con el transporte y su infraestructura deben garantizar la primacía del interés general sobre el particular, especialmente en lo que hace con la efectividad de la prestación del servicio y la defensa de los usuarios, en un todo de acuerdo con las leyes y los reglamentos que consagren los derechos y obligaciones de cada modo y modalidad de transporte.

Corolario de lo anterior resulta la íntima coexistencia entre la prestación del servicio de transporte y el derecho de los usuarios a su libre escogencia, el cual debe protegerse al momento en que este se ejerza y aquel se suministre y que se materializa en la decisión de movilizarse libre y autónomamente por quien accede a dicho servicio.

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

Es por lo hasta aquí expuesto que resulta evidente que el prestador de los servicios de transporte y su infraestructura, como para el caso que nos ocupa resulta ser Aeroorienté, debe garantizar a los usuarios de las instalaciones aeroportuarias del terminal de Palogrande, el derecho a escoger libremente la modalidad o el medio de transporte terrestre automotor de su predilección para retirarse de dicha infraestructura, sin descuidar las condiciones de seguridad, comodidad y calidad que la autorización para prestar los servicios le otorga al Operador y que el libre albedrío del pasajero no puede verse predeterminado por ninguna circunstancia que obstaculice ese derecho, tal y como quedó demostrado ocurrió en el presente procedimiento administrativo.

3.2.4. Sobre la Proporcionalidad de la sanción.

Como quedó ya establecido en este documento, en observancia al acto administrativo que inicia la presente actuación administrativa, aquel que la decide, las normas aplicables y la sanción prevista a las mismas, se han cumplido los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad, en particular, en lo que corresponde a la imposición de la multa a título de sanción, tal como fue sustentado en la resolución No. 13627 del 03 de septiembre de 2025 por medio de la cual se decidió de fondo el presente asunto.

La Corte Constitucional ha señalado respecto del principio de proporcionalidad:

*"PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD – Aplicación en sanciones administrativas. En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública. Respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad."*²⁰

De igual forma, se pone de presente que bajo el amparo del principio de tipicidad que se observa en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionatoria, el cual ha sido definido y reiterado entre otras providencias en la Sentencia T - 713 de 2012 proferida por la Corte Constitucional, conforme a la cual *"no se reclama con el mismo grado de rigor que se demanda en materia penal, en virtud de la divergencia en la naturaleza de las normas, el tipo de conductas reprochables, los bienes objeto de protección y la finalidad de la sanción. Sin embargo, ello no obsta para exigir la tipicidad de las conductas reprochables, la predeterminación de la sanción y la existencia de un procedimiento que asegure el derecho a la defensa."* Principio que es garantizado al satisfacer los elementos que lo integran, a saber:

*"(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 este definido en la ley; (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción;"*²¹

²⁰ Corte Constitucional Sentencia C 125 de 2003. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra

²¹ Sentencia C- 343 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

Preceptos normativos en virtud de los cuales, ante su infracción prevén para el caso de renuencia al cumplimiento de obligaciones no dinerarias impuestas en actos administrativos multas sucesivas de entre uno (1) a quinientos (500) salarios mínimos mensuales vigentes conforme al artículo 90 del CPACA. Así las cosas, esta Superintendencia, en cumplimiento de las garantías Constitucionales y procesales atendió los parámetros de razonabilidad en la graduación de la sanción, los cuales responden al principio de proporcionalidad de la infracción cometida, determinación que no violenta los topes dispuestos en salarios mínimos mensuales en la norma sancionatoria.

En atención a lo ya señalado, considera este Despacho que la multa impuesta a la vigilada no desborda los parámetros previstos por el legislador ni es subjetiva, razón además que fundamenta el cumplimiento por parte de esta autoridad de los principios orientadores de las actuaciones administrativas, así como a la aplicación de los principios establecidos en el artículo tercero del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para la tasación de la multa, el Despacho observó los parámetros propios del principio de proporcionalidad, conforme al cual se evalúan (i) la gravedad de la conducta frente a los intereses jurídicos tutelados; (ii) el mínimo y el máximo previsto por la ley; (iii) los demás criterios establecidos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011 y demás normas especiales.

En cualquier caso, es importante mencionar que en los procesos de dosificación de sanción que realiza la Superintendencia, la multa a imponer responde a las condiciones, características y responsabilidades que se derivan de la realización de la conducta que se reprocha y, en ningún caso, busca excluir al investigado del mercado, ni imponer multas confiscatorias con relación al grado de responsabilidad en la afectación del servicio público. Así, el monto de la sanción pecuniaria es proporcional a los hechos que le sirven de causa y a los fines de las normas que la autorizan, así como a la situación particular del infractor para que la multa no resulte confiscatoria ni tampoco injusta, en este caso concreto.

Por lo tanto, este Despacho considera que la presente actuación cuenta con el material probatorio suficiente que advierte la comisión de las conductas y con base a ello se inició y posteriormente se finalizó dentro de un mismo marco procedimental que cumple con los requisitos de tipicidad, legalidad y proporcionalidad, establecidos en la normatividad vigente.

Conforme lo anterior, es claro que la Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura sancionó a Aeropuertos de Oriente S.A.S., bajo una correcta determinación normativa dentro de la presente actuación, como quiera que identificó el acto administrativo que impone obligaciones no dinerarias, así como justificó probatoriamente la renuencia de Aerooriente a su cumplimiento.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

ARTICULO PRIMERO: CONFIRMAR la resolución 13627 del 03 de septiembre de 2025 mediante la cual se impone la sanción establecida en el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011, por renuencia al cumplimiento de las ordenes impartidas mediante resolución 10025 del 03 de octubre de 2024 a la sociedad **AEROPUERTOS DE ORIENTE S.A.S**, identificada con NIT **900.373.778-6**, según lo manifestado en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTICULO SEGUNDO: NOTIFICAR el contenido de la presente Resolución por conducto de la Secretaría General de la Superintendencia de Transporte, al Representante Legal o a quien haga sus veces de la sociedad **AEROPUERTOS DE ORIENTE S.A.S**, identificada con NIT **900.373.778-6**, de acuerdo con lo establecido en los artículos 56, 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Para estos efectos, adviértase que la investigada, de acuerdo con la información suministrada en el RUES y en su escrito de reproche autorizó la notificación electrónica al correo electrónico: notificaciones@aerooriente.com.co

Una vez surtida la correspondiente notificación, está deberá ser remitida a la Superintendencia Delegada de Concesiones e Infraestructura para que forme parte del expediente que conforma la presente actuación.

ARTICULO TERCERO: Contra la presente Resolución no procede Recurso alguno.

ARTICULO CUARTO: Una vez en firme la presente resolución en los términos del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, remítase copia de esta al Grupo de Cobro Persuasivo y Jurisdicción Coactiva de la Superintendencia de Transporte para lo de su competencia.

ARTICULO QUINTO. Una vez en realizada la notificación de la presente resolución, devuélvase el expediente al Despacho de origen para que verifique el cumplimiento de las ordenes administrativas contenidas en la resolución 10025 del 03 de octubre de 2024.

Dada en Bogotá, D.C., a los

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Firmado digitalmente por
HERMES JOSE CASTRO
ESTRADA
Fecha: 2026.03.27 16:04:49
-05'00'

Hermes José Castro Estrada

Superintendente Delegado de Concesiones e Infraestructura

Notificar

Aeropuertos de Oriente S.A.S.

Representante Legal o quien haga sus veces

NIT 900.373.778-6

Correo electrónico: notificaciones@aerooriente.com.co

Proyectó: Gustavo H. Cortés Valestt

Revisó: Geraldinne Mendoza Rodríguez

SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.S certifica que ha realizado por encargo de **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** identificado(a) con **NIT 800170433-6** el servicio de envío de la notificación electrónica, a través de su sistema de registro de ciclo de comunicación Remitente - Destinatario. Acreditado por el organismo nacional de acreditación (ONAC) con el código 16-ECD-004.

Según lo consignado los registros de SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.S el mensaje de datos presenta la siguiente información:

Resumen del mensaje

| | |
|--------------------------|---|
| Id mensaje: | 75871 |
| Remitente: | SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE - notificacionesenlinea@supertransporte.gov.co |
| Cuenta Remitente: | notificacionesenlinea@supertransporte.gov.co |
| Destinatario: | notificaciones@aerooriente.com.co - notificaciones@aerooriente.com.co |
| Asunto: | Notificación electrónica-Art. 56 y 67 CPACA Resolución No. 2827 - CSMB |
| Fecha envío: | 2026-03-30 11:55 |
| Estado actual: | Lectura del mensaje |
| Adjuntos: | <u>1</u> |

Trazabilidad de notificación electrónica

| Evento | Fecha Evento | Detalle | Estampa |
|---|---|--|---|
| <p>● Mensaje enviado con estampa de tiempo</p> <p>El mensaje de datos se tendrá por expedido cuando ingrese en un sistema de información que no esté bajo control del iniciador o de la persona que envió el mensaje de datos en nombre de éste - Artículo 23 Ley 527 de 1999.</p> | <p>Fecha: 2026/03/30 Hora: 11:58:16</p> | | <p>Tiempo de firmado: 2026/03/30 11:58:16</p> <p>Política: 1.3.6.1.4.1.31304.1.1.2.9.</p> |
| <p>● Acuse de recibo</p> <p>Con la recepción del presente mensaje de datos en la bandeja de entrada del receptor, se entiende que el destinatario ha sido notificado para todos los efectos legales de acuerdo con las normas aplicables vigentes, especialmente el Artículo 24 de la Ley 527 de 1999 y sus normas reglamentarias.</p> <p>Importante: En el evento Acuse de Recibo, en los casos en que aparece la frase "Queued mail for delivery" se debe a las características del servidor de correo electrónico Microsoft Exchange, en estos casos, si el mensaje no pudo ser entregado dicho servidor enviará una segunda respuesta indicando que no fue exitosa la entrega del mensaje, si no hay una segunda respuesta del servidor de correo electrónico, quiere decir que tu mensaje fue entregado satisfactoriamente por lo que este documento pasa a constituir acuse de recibo.</p> | <p>Fecha: 2026/03/30 Hora: 11:58:20</p> | <p>Mar 30 11:58:20 mail postfix/smtp[1734915]: 38FA81E2039F: to=<notificaciones@aerooriente.com.co & gt;, relay=aerooriente-com-co.mail.protection.outlook.com[52.101.9.24]:25, delay=3.3, delays=0.09/0.0.66/2.5, dsn=2.6.0, status=sent (250 2.6.0 <5a25fcfeaf5201cc1d2c5d6250080f5b6da09 8aa6e9c8b17498c2a7086c5f32d@correocertificado4-72.com.co> [InternalId=192702297710802, Hostname=SJ0PR07MB8711.namprd07.prod.outlook.com] 29143 bytes in 0.184, 153.972 KB/sec Queued mail for delivery)</p> | <p>Tiempo de firmado: 2026/03/31 01:37:59</p> <p>Política: 1.3.6.1.4.1.31304.1.1.2.9.</p> |
| <p>● Lectura del mensaje</p> | <p>Fecha: 2026/03/30</p> | <p>191.156.226.23]*Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0;</p> | <p>Tiempo de firmado:</p> |

Hora: 11:59:17

Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/146.0.0.0 Safari/537.36||R3VhcmRhZG86IDlwMjYtMDMtMzAgMTE6NTk6MTd hbQ==

2026/03/30 11:59:17

Política:
1.3.6.1.4.1.31304.1.1.2.9.

De acuerdo con los artículos 20 y 21 de la Ley 527 de 1999 se presumirá que el destinatario ha recibido el mensaje, cuando el emisor del mismo recepcione el acuse de recibo que puede ser automatizado, en ese orden de ideas, el presente documento constituye acuse de recibo automatizado y constituye prueba de entrega del mensaje de correo electrónico así como sus archivos adjuntos en la fecha y hora indicadas anteriormente.

Contenido del mensaje

 Asunto: Notificación electrónica-Art. 56 y 67 CPACA Resolución No. 2827 - CSMB

 Cuerpo del mensaje:

Haz [clic aquí](#) para ir al final del documento PDF y ver el contenido del mensaje.

 Adjuntos

Para ver el contenido del mensaje, haz clic en el ícono # que está en el panel lateral de la aplicación Adobe, Foxit o Nitro.

| Nombre | Tipo de Archivo | Suma de Verificación (SHA-256) |
|--------------------|-----------------|--|
| 20265330028275.pdf | application/pdf | 7560de5ba4e782ea2fae49c6333c0050d0e73ab995a9bcf2578cb380dd082d42 |

 Descargas

Archivo: 20265330028275.pdf **desde:** 191.156.226.23 **el día:** 2026-03-30 11:59:20

Archivo: 20265330028275.pdf **desde:** 190.60.204.26 **el día:** 2026-03-30 12:16:08

Archivo: 20265330028275.pdf **desde:** 181.69.167.214 **el día:** 2026-03-30 14:16:52

De conformidad con el artículo 9 de la Ley 527 de 1999, la presente notificación electrónica como los documentos adjuntos a esta, son documentos íntegros, ya que es posible determinar que los mismos no han sido modificados ni alterados desde el momento en que fue enviado el mensaje de datos por parte del emisor del mensaje, por lo tanto dichos documentos tienen plena validez jurídica y probatoria.

El presente servicio cuenta con acreditación de ONAC, bajo el certificado de acreditación 16-ECD-004, lo que garantiza su cumplimiento con los estándares técnicos y jurídicos aplicables y respalda la validez y confiabilidad de las notificaciones emitidas. En consecuencia, este documento garantiza la seguridad y autenticidad de la información, en cumplimiento con lo dispuesto por la Ley 527 de 1999.

ESTE ES UN CORREO AUTOMATICO POR FAVOR NO RESPONDA MENSAJE

Respetado (a) Señor (a)

La Superintendencia de Transporte se permite indicar que, en atención a la autorización que reposa en nuestras bases de datos, procede a notificarle la resolución del asunto, para lo cual se remite copia íntegra de dicha resolución; precisando que se considerará surtida la notificación cuando el mensaje de datos cuente con el acuse de recibido en el buzón del destinatario.

Me permito informarle que, para radicar escrito alguno, podrá realizarlo en la Diagonal 25g No. 95a-85 Edificio Buró 25 torre 3 primer piso oficina de Atención al Ciudadano de la ciudad de Bogotá o a través de la página Web www.supertransporte.gov.co, en el botón “Formulario de PQRS-Radicación de documentos”.

Los datos recogidos por la Superintendencia de Transporte serán utilizados para adelantar los trámites y servicios propios de la entidad, todo ello de conformidad con lo previsto en el Decreto No.2409 de 2018. Su información personal siempre será tratada de manera adecuada respetando la confidencialidad necesaria y de acuerdo con las leyes y lo dispuesto en el régimen de protección de datos personales.

NOTA 1: Se indica que la información relacionada con los recursos, la podrá encontrar en el acto administrativo de la referencia.

Atentamente,

NATALIA HOYOS SEMANATE

Coordinadora del GIT de Notificaciones