

Bogotá, 14-03-2024

Al contestar citar en el asunto



Radicado No.:

20241000186781

Fecha: 14-03-2024

Doctora

Diana Marcela Morales Rojas

Secretaria General

Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes

comision.cuarta@camara.gov.co

Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta pregunta cuestionario Proposición No. 40 y Aditiva, Comisión IV Senado de la República – radicado SuperTransporte N° 20245340559122.

Cordial saludo,

La Superintendencia de Transporte recibió el cuestionario de preguntas contenidas en la Proposición Aditiva a la No. 40 del 27 de febrero de 2024, sobre la situación del aumento de los peajes en Cundinamarca y el estado de sus vías, presentada por las Honorables Representantes Liliana Rodríguez Valencia y Olga Lucia Velásquez Nieto, la cual se acompañó de las preguntas formuladas por los Honorables Representantes Modesto Enrique Aguilera Vides y Liliana Rodríguez.

- 1. Sírvase presentar la relación detallada de la contratación que ustedes como entidad realizaron en la vigencia 2023 y lo corrido del presente año relacionando objeto, valor, modalidad, tiempo de ejecución, adiciones y prórrogas para el Departamento de Cundinamarca.*
- 2. Sírvase dar a conocer cuántas investigaciones se han realizado por incumplimiento en las obras de infraestructura vial realizadas por las concesiones.*
- 3. Sírvase dar a conocer si desde la Superintendencia se adelantan estrategias de negociación para la extensión o pignoración del tiempo de algunas concesiones de peajes en el Departamento de Cundinamarca.*
- 4. Sírvase dar a conocer si se ha adelantado procesos de participación ciudadana y el resultado de los mismos para la construcción del peaje en la vía Bogotá - Choachí.*
- 5. Sírvase indicar si en la actualidad hay procesos sancionatorios o de investigación en el Departamento de Cundinamarca respecto a las obras*

de construcción y mantenimiento de malla vial.

Sobre el particular, nos permitimos dar respuesta a los interrogantes, en los siguientes términos:

Naturaleza y funciones de la Superintendencia de Transporte

La Superintendencia de Transporte es un organismo descentralizado del orden nacional, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, adscrita al Ministerio de Transporte. Conforme lo dispone el Capítulo IV del Decreto 101 de 2000¹, el Decreto 2409 de 2018 "*Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones*", y otras normas contenidas en la Ley², la Superintendencia de Transporte ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte e infraestructura, así como también las de autoridad de protección de usuarios del sector transporte³, en los ámbitos tanto de carácter objetivo como subjetivo.

El cumplimiento de tales funciones acoge las consideraciones y los análisis hechos por parte del Consejo de Estado, contenidos en el pronunciamiento plasmado en la Sentencia C-746 de 2001⁴, donde estableció que las funciones de Inspección, Vigilancia y Control que ejerce la Superintendencia de Transporte no solo están referidas a la verificación de la prestación del servicio público de transporte (aspecto objetivo), sino que, además, debe versar sobre las personas jurídicas o naturales que prestan dicho servicio (aspecto subjetivo), según se dijo, evitando con ello un posible fraccionamiento o duplicidad de competencias con el ejercicio de una vigilancia integral por parte de la SuperTransporte. Esencialmente, el Consejo de Estado enfatizó lo siguiente⁵:

¹ "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones."

² Particularmente las leyes 1 de 1991, 105 de 1993, 336 de 1996, 769 de 2002, 1005 de 2006, 1242 de 2008, 1702 de 2013, 1843 de 2017, 2050 de 2020 y demás que las deroguen, modifiquen o adicione.

³ Decreto 2409 de 2018, artículo 4. Ley 1955 de 2019 artículos 108 a 110.

⁴ Entre otras cosas se dijo: "(...) *la función de la Supertransporte es integral y cualquier irregularidad jurídica, contable, económica o administrativa que se presente (...) ha de ser objeto de inspección, vigilancia y control por parte de dicha Superintendencia (...) a fin de asegurar la prestación eficiente del servicio, que puede verse afectado no sólo en el plano eminentemente objetivo de la prestación misma, sino en el subjetivo, que tiene que ver con la persona que lo presta, su formación, su naturaleza y características, su capacidad económica y financiera, (...)*"

⁵ Sentencia C-746 del 25 de septiembre de 2001, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo – C.P. Alberto Arango Mantilla

“2º 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.**

3º 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.

4º **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.” (Subraya y negrita por fuera del texto original).”

La aclaración que sobre las competencias administrativas de esta Superintendencia hizo el Consejo de Estado, en el marco de la acción iniciada, que comprendió el análisis de las competencias de la Superintendencia de Puertos y Transporte en ese momento y las de las Superintendencias de Sociedades y de Economía Solidaria, permitió tener certeza en el sentido de que las atribuciones que en principio fueron conferidas, entre otros, por el artículo 85 de la Ley 222 de 1995, a la Superintendencia de Sociedades, hoy en día – y desde la época en que se resolvió dicho conflicto (2001)–, también son ejercidas por la SuperTransporte en lo que tiene que ver, exclusivamente, con los comerciantes que desarrollan su actividad en el sector transporte.

En desarrollo de la delegación recibida por la SuperTransporte y de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 2409 de 2018, a la entidad le corresponde, entre otras, ejercer las funciones de vigilancia, inspección y control del cumplimiento de las disposiciones que regulan la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte; en sus ámbitos tanto de carácter objetivo como subjetivo.

Esta síntesis de las competencias de la Entidad nos conduce a expresarle que, en relación con la pregunta número 1, al ser esta una autoridad administrativa técnica encargada de ejercer inspección, vigilancia y control, no es ejecutora de recursos de su presupuesto de forma sectorizada en función o con observancia de la división administrativa territorial del Estado. Por consiguiente, los recursos de su presupuesto se dirigen, tanto al pago de los gastos asociados a su funcionamiento (operativos), como al fortalecimiento de sus capacidades para aumentar la eficiencia en el cumplimiento de las funciones a su cargo (inversión).

Aclarado ese punto, le presentamos la tabla expuesta a continuación, en donde se relacionan los dos proyectos de inversión de la Superintendencia para la vigencia del 2023, los cuales tuvieron una apropiación de recursos por valor de \$17.460 millones, distribuidos así:

El proyecto de Fortalecimiento a la *Supervisión Integral a los Vigilados a Nivel Nacional*, el cual tiene por objeto gestionar la información de la prestación del servicio público de transporte, su infraestructura, servicios conexos y complementarios, tuvo una apropiación de \$8.311 millones, de los cuales se comprometieron \$6.933 millones, lo cual representa un 83,42% de la apropiación vigente. Asimismo, se registraron obligaciones al 81,36% y pagos al 80,03%.

Por otra parte, el proyecto de *Mejoramiento de la Gestión y Capacidad Institucional para la Supervisión Integral a los Vigilados a Nivel Nacional*, que tiene por objeto aumentar la eficiencia y calidad en la gestión de los procesos de apoyo de la SuperTransporte, tuvo una apropiación de \$9.149 millones, de los cuales se comprometieron \$8.734 millones, lo cual representa un 95,46% de la apropiación vigente, se registraron obligaciones al 94,92% y pagos al 72,98%.

Se anexa el detalle de la información en el siguiente cuadro:

RUBRO	DESCRIPCION	APR. VIGENTE	COMPROMISO	%	OBLIGACION	%	PAGOS	%
-------	-------------	--------------	------------	---	------------	---	-------	---

C-2410-0600-3	FORTALECIMIENTO A LA SUPERVISIÓN INTEGRAL A LOS VIGILADOS A NIVEL NACIONAL	\$8.311	\$6.933	83,42%	\$6.762	81,36%	\$6.652	80,03%
C-2499-0600-2	MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA SUPERVISIÓN INTEGRAL A LOS VIGILADOS A NIVEL NACIONAL	\$9.149	\$8.734	95,46%	\$8.684	94,92%	\$6.677	72,98%
TOTAL		\$17.460	\$15.667	89,73%	\$15.447	88,47%	\$13.328	76,34%

Funciones en el ámbito de las concesiones e infraestructura

A través de la Delegatura de Concesiones e Infraestructura, la Superintendencia de Transporte supervisa la **infraestructura del transporte concesionada y no concesionada**, desde una posición independiente de los extremos contractuales, tanto del contratante, como del contratista, independientemente del objeto: sea este la ejecución de una obra pública, su mantenimiento, rehabilitación, operación, o explotación de la infraestructura del transporte.

Stricto sensu, la Delegatura vela por que la infraestructura pública de transporte cumpla con niveles de servicio que garanticen la debida prestación del servicio público de transporte a todos los usuarios, en condiciones de **seguridad, libre acceso, calidad, eficiencia, continuidad y oportunidad**. En tal sentido, se ocupa principalmente de la vigilancia, inspección y control –VIC–, de:

- i) Los niveles de servicio, como mecanismo que busca garantizar la debida prestación del servicio público de transporte.
- ii) Aplicación irrestricta y dinámica de normas técnicas y regulaciones.
- iii) Accesibilidad de personas en condición de discapacidad y Diseño Universal (Ley 1618 de 2013).
- iv) Seguridad vial, indistintamente de la generación contractual. Aspecto relacionado con las obligaciones existentes en materia de señalización.

Y es que, el carácter de servicio público esencial del transporte, sujeto a la intensiva regulación del Estado, implica la prelación del interés general sobre el particular, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y la protección de los usuarios, conforme con los derechos y obligaciones que dicta el ordenamiento jurídico y los reglamentos para cada modo del servicio.

Es por esto por lo que, independientemente de la generación del contrato del que se trate, o de quien se encuentre en administración de la infraestructura dispuesta para la prestación del servicio público de transporte, esta se debe

caracterizar por ser uniforme, competitiva, inteligente, eficiente, segura, que propenda por su crecimiento y constante modernización, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los usuarios y lograr una logística eficiente, dinámica y ágil del sector transporte, en beneficio de todos.

Habiendo explicado lo anterior, es importante mencionar algunos límites de las facultades de la Superintendencia frente a la supervisión de las concesiones e infraestructura: la Entidad **i)** carece de funciones de regulación, **ii)** no se encuentra dentro de sus funciones de Ley la definición del alcance de los contratos de concesión, **iii)** no funge como supervisor de los contratos de concesión o de obra pública y **iv)** no decide sobre la intervención o los trabajos que se deben realizar a la infraestructura dispuesta para el transporte, pues acciones de tal naturaleza podrían entenderse como una co-administración de la misma.

Por consiguiente, nos permitimos señalar, frente al contenido de las preguntas 2 y 4, que: **la Superintendencia de Transporte carece de competencia para pronunciarse acerca de las investigaciones que se hayan iniciado por incumplimiento en las obras de construcción o mantenimiento de la infraestructura vial** en los diferentes tramos y segmentos concesionados en el departamento de Cundinamarca. En igual sentido, tampoco se ocupa de convocar y adelantar acercamientos con la población oriunda de los tramos de infraestructura concesionados para efectos de abordar asuntos relacionados con la construcción de peajes.

Sin perjuicio de lo anterior, podemos informarle que, por haber incurrido en presuntos incumplimientos de las normas relacionadas con la debida prestación del servicio público de transporte, en lo que concierne a la infraestructura vial, la cual puede verse afectada por la operación o por su indebido estado, con independencia del contrato de concesión de que se trate; esta Superintendencia ha iniciado, desde el año 2021, hasta hoy, **52 investigaciones administrativas sancionatorias**, principalmente por las siguientes causas:

- i)** Presuntos incumplimientos en la adopción de acciones de mejora frente al estado de la infraestructura pública de transporte.
- ii)** Presunta transgresión frente al cumplimiento de requisitos necesarios para la implementación de sistemas de recaudos electrónicos en estaciones de peaje o por la no puesta en marcha del sistema.
- iii)** Presuntos incumplimientos frente al estado de la infraestructura y señalización vial en zonas escolares.
- iv)** Presunta facilitación para la evasión del pago de peajes por parte de vehículos de servicio público o particular. O por presuntamente cobrar

sumas no autorizados por autoridad competente por el uso de la infraestructura de transporte.

- v) Otros casos se encuentran asociados al no reporte información requerida por esta Autoridad, lo que se enmarca en las labores de inspección que realiza la Entidad para supervisar y vigilar el estado de la infraestructura.

En cuanto a la pregunta 3, alusiva a la negociación para la extensión de tiempo y/o “pignoración” del tiempo, reiteramos lo expuesto en líneas anteriores, en el sentido que la Superintendencia de Transporte no hace parte de los extremos contractuales del contrato de concesión ni contrata la ejecución de obras públicas. La naturaleza de esta Entidad es de vigilar, inspeccionar y controlar la actividad de tránsito, transporte y de la infraestructura de transporte, con el objetivo principal de velar por la debida prestación del servicio público usando los diferentes mecanismos otorgados por el legislador.

Con esto, esperamos haber dado respuesta a las preguntas formuladas para el debate de control político que será convocada por la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes. Cualquier aclaración que se requiera, será atendida oportunamente.

Atentamente,

Ayda Lucy Ospina Arias
Superintendente de Transporte

Proyectó: Juan David Benjumea – Asesor de Despacho / Geraldine Yizeth Mendoza – Asesora de Despacho / Carlos Daniel González – Profesional Oficina Asesora Jurídica.