

CIRCULAR EXTERNA No. 0001 de 2022

- PARA:** Personas naturales y/o jurídicas que desarrollan la actividad de administración y operación para entrega y recepción de contenedores vacíos
- DE:** Superintendencia de Transporte
- ASUNTO:** Registro de personas naturales y/o jurídicas que desarrollan la actividad de administración y operación para entrega y recepción de contenedores vacíos en su condición de operadores portuarios

1. Instrucciones

Las personas naturales y jurídicas que de alguna manera administran “patios de contenedores vacíos” en los que se presten uno o varios servicios relacionados con su cargue y descargue (bajo alquiler u otra figura jurídica) y/o se adelanten actividades como almacenar, reparar, suministrar, marcar, rotular, inspeccionar, recibir y entregar contenedores vacíos deberán:

1.1. Inscripción en el registro de operadores portuarios

Inscribirse y registrarse como operadores portuarios de conformidad con lo establecido en el artículo 5.1.2. de la Circular Única de Infraestructura y Transporte, en el sistema dispuesto por esta entidad para tal propósito (sistema Vigía). Se concede hasta el 30 de abril de 2022 para el cumplimiento de la presente instrucción.

2. Fundamentos de las instrucciones

2.1 Competencia de 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 Transporte¹.

Para el cumplimiento del objeto de la entidad, relacionado con el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República² como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte e infraestructura,³ así como a las funciones

¹ Artículo 3 del Decreto 2409 de 2018. “Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones.”

² Las funciones de policía administrativa de esta Superintendencia se derivan directamente de la Constitución Política recibidas a través de delegación Presidencial. Cfr. Constitución Política de Colombia artículo 189. Decreto 2409 de 2018 artículo 4

³ Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4.

de autoridad de protección de usuarios del sector transporte⁴ y demás funciones atribuidas por ley,⁵ la Superintendencia tiene la competencia para emitir instrucciones generales dirigidas a los sujetos supervisados con el fin que atiendan a las obligaciones legales y reglamentarias.⁶

2.2. Objetivo y alcance

La instrucción impartida en esta circular no crea una obligación nueva para las personas naturales y/o jurídicas que desarrollan la actividad de administración y operación para entrega y recepción de contenedores vacíos, sino que pretende brindar claridad y seguridad jurídica a los mencionados sujetos con relación a la inscripción y registro como operadores portuarios.

Las personas a las que está dirigida esta circular tienen la obligación de inscribirse y registrarse como operadores portuarios ante la Superintendencia de Transporte, ya que están realizando actividades que se constituyen operación portuaria según lo establecido en la Ley 1 de 1991, y la Resolución 7726 de 2016.

2.3. Fundamentos fácticos y jurídicos

2.3.1. *Facultades de la Superintendencia de Transporte para impartir instrucciones en materia portuaria.*

Las facultades de la Superintendencia de Transporte para impartir instrucciones en materia portuaria se encuentran en el artículo 26 de la Ley 1 de 1991, el cual establece que la Superintendencia ejerce sus funciones respecto de las actividades que tienen lugar en los puertos, embarcaderos y muelles costeros.⁷ El inciso primero de este artículo prevé lo siguiente:

“ARTÍCULO 26. Competencia de la Superintendencia General de Puertos. La Superintendencia General de Puertos, ejercerá sus facultades respecto de las actividades portuarias relacionadas con los puertos, embarcaderos y muelles costeros, y en aquellas partes de los ríos donde Puertos de Colombia tenía instalaciones.”

Por su parte, el numeral 1 del artículo 27 de dicha ley le otorgó la facultad de vigilar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos por parte de las sociedades portuarias y los usuarios de los puertos. Dicho numeral establece:

“ARTÍCULO 27. Funciones de la Superintendencia General de Puertos. El Superintendente General de Puertos ejercerá las siguientes funciones:

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

⁵ Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4. Ley 1955 de 2019 artículos 108 a 110.

⁶ “La Superintendencia de Transporte tendrá las siguientes funciones: (...) 3. Vigilar, inspeccionar y controlar el cumplimiento de las disposiciones que regulan la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte. (...) 13. Impartir instrucciones para la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte, así como en las demás áreas propias de sus funciones: fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los trámites para su cabal aplicación.”

⁷ Sobre las facultades de expedir ciertas reglamentaciones técnicas, ver la sentencia de la Corte Constitucional C-797 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero).

27.1. Vigilar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos dictados especialmente para las sociedades portuarias y los usuarios de los puertos”

Estas facultades de origen legal que tiene la Superintendencia de Transporte han sido objeto de reglamentación presidencial, mediante los Decretos 101 de 2000 y 2409 de 2018, en los que se precisan las facultades de esta Superintendencia. En particular, los numerales 2, 3 y 13 del artículo 5 de este último decreto establecen las siguientes funciones:

“2. Adoptar las políticas, metodologías y procedimientos para ejercer la supervisión de las entidades sometidas a la vigilancia, inspección y control de la Superintendencia.

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

(...)

13. Impartir instrucciones para la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte, así como en las demás áreas propias de sus funciones; fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los trámites para su cabal aplicación.”

Por lo tanto, a manera de conclusión respecto de las facultades para impartir instrucciones en materia portuaria que tiene la Superintendencia de Transporte, estas encuentran su fundamento en los artículos 334 y 150 de la Constitución Política de 1991, la Ley 1 del mismo año, y el del Decreto 2409 de 2018.

2.3.2. Fundamentos fácticos y jurídicos de la facultad para reglamentar la inscripción y registro de operadores portuarios

El artículo 5 de la Ley 1 de 1991 establece ciertas definiciones para su correcta interpretación y aplicación. Dentro de estas, en el numeral 5.11., se define “Puerto” en los siguientes términos:

*“5.11. Puerto. Es el **conjunto de elementos físicos que incluyen obras, canales de acceso, instalaciones y de servicios, que permiten aprovechar un área** frente a la costa o ribera de un río en condiciones favorables para realizar operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, intercambio de mercancías entre tráfico terrestre, marítimo y/o fluvial. Dentro del puerto quedan los terminales portuarios, muelles y embarcaderos.”* (Negrilla y cursiva fuera del texto)

De igual manera, el artículo 5.23 de esta ley define como usuarios del puerto a “(...) los armadores, los dueños de la carga, **los operadores portuarios** y, en general, toda persona que utiliza las instalaciones o recibe servicios en el puerto.” (Negrilla y cursiva fuera de texto).

3 f.

En esta ley también se define al operador portuario como:

“5.9. Operador Portuario. Es la empresa que presta servicios en los puertos, directamente relacionados con la entidad portuaria, tales como cargue y descargue, almacenamiento, practicaje, remolque, estiba y desestiba, manejo terrestre o porteo de la carga, dragado, clasificación, reconocimiento y usería.”

De lo expuesto, se tiene que los puertos son el conjunto de elementos físicos y de servicios que si bien, por definición, permiten aprovechar un área frente a la costa o ribera, ello no conlleva el necesario entendimiento, conforme con el cual, todas las instalaciones y todos los servicios deben concentrarse específicamente en una zona geográfica predeterminada que resulte correspondiente con las áreas de aprovechamiento, estas, que sí tienen dicha delimitación por cuenta de la ley.

De esta manera las obras, instalaciones y servicios que constituyen un puerto pueden estar ubicadas y ser prestados en todo el territorio nacional, dado que, con independencia de su ubicación, **permiten aprovechar** las áreas localizadas frente a las costas y riberas del país, generando condiciones favorables para el desarrollo de actividades de cargue, descargue y el intercambio de mercancías entre el tráfico terrestre, marítimo y fluvial. Siendo esto así, las actividades que realizan los operadores portuarios no pueden ser entendidas, solamente, como aquellas realizadas al interior de las terminales portuarias o en los muelles de dichos terminales.

Ahora bien, la facultad precisa y explícita para reglamentar la inscripción y registro de los operadores portuarios fue establecida originalmente en el numeral 2 del artículo 27 de la Ley 1 de 1991, ampliada por el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, y modificada por las Leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2019. Para efectos de este análisis nos interesa el párrafo 4 del artículo 36 de la Ley 1753 de 2015. Dicho párrafo establece:

“Párrafo 4º. Para efectos del control en el pago aquí prevista, la Superintendencia de Puertos y Transporte reglamentará la inscripción y registro de los operadores portuarios, marítimos y fluviales”

Fue en virtud de esta facultad legal que la Superintendencia de Transporte expidió la Resolución 7726 de 2016 *“Por medio de la cual se reglamenta la Inscripción y el Registro de los Operadores Portuarios Marítimos y Fluviales”*. El artículo 4 de esta Resolución previó lo siguiente:

“Artículo 4. Obligatoriedad del Registro. Todas las personas, naturales o jurídicas, que presten servicios considerados por la Ley 01 de 1991 y el presente acto administrativo como portuarios, deberán estar inscritas y registradas ante la Superintendencia de Puertos y Transporte.” (Negrilla y cursiva fuera de texto).

El artículo 3 de la Resolución 7726 de 2016 define tanto al operador portuario fluvial como al marítimo. El primero es definido como *“es la persona natural o jurídica que presta servicios de **cargue y descargue, almacenamiento, estiba y desestiba, manejo terrestre o porteo de la carga, clasificación y reconocimiento de la carga, entre otras actividades y sujetas a la reglamentación de la autoridad competente en puertos fluviales**”* (énfasis añadido). En cambio, el operador portuario marítimo es definido como *“es la empresa que presta servicios en los puertos, directamente relacionados con la*

entidad portuaria, tales como **cargue y descargue, almacenamiento, practicaje, remolque, estiba y desestiba, manejo terrestre o porteo de la carga, dragado, clasificación, reconocimiento y usería**” (Negrilla y cursiva fuera de texto).

De las definiciones expuestas, se puede evidenciar que las actividades de cargue, descargue y almacenamiento son comunes a los puertos fluviales y marítimos, y que únicamente la definición de operador portuario marítimo exige que dichos servicios estén directamente relacionados con la entidad portuaria, sin llegar a precisar que dichas actividades deban tener lugar al interior de las instalaciones portuarias.

Ahora bien, el artículo 6 de la Resolución 7726 de 2016, clasifica los servicios de operación portuaria que pueden prestar los operadores portuarios. Entre estos servicios destacamos: (i) los **servicios a la carga**, como lo son los servicios de manejo cargue y descargue, el almacenamiento y los patios (art. 6 num. 2.2, 2.6 y 2.9); (ii) el **suministro de equipos**, que incluye tanto el alquiler de equipos portuarios como el suministro de aparejos (art. 6, num. 5.1 y 5.2); (iii) **otros servicios a la carga**, que incluyen actividades como manejo y reubicación, llenado y vaciado de contenedores, así como embalaje y reembalaje, marcación y la rotulación e inspección (Art. 6, num. 6.4, 6.6, 6.7, 6.10 y 6.11); y (iv) **otros servicios** que incluyen servicios como la reparación de contenedores (art. 6 num. 8.7).

Respecto las actividades de suministro de equipos, el artículo 3 de la misma Resolución define el alquiler de equipos como “*el acto o contrato por medio del cual una parte se compromete a transferir temporalmente el uso de un equipo a una segunda parte que se compromete a su vez a pagar por ese uso un determinado precio*”. También define el suministro de aparejos como “*(...) el acto de proveer un conjunto de instrumentos, herramientas y objetos necesarios para el manejo de la carga.*”.

A partir de estas normas, para la Superintendencia de Transporte es claro que las personas naturales y jurídicas que de alguna manera administran “patios de contenedores vacíos en los que se prestan uno o varios servicios relacionados con el cargue y descargue (bajo alquiler u otra figura jurídica) y/o se adelantan labores como almacenar, reparar, suministrar, marcar, rotular, inspeccionar, recibir y entregar contenedores vacíos son actividades portuarias. Y, por lo tanto, las personas que realizan dichas actividades son operadores portuarios y están obligados a registrarse ante esta entidad.

Esta obligación de registro se extiende a quienes presten estos servicios a nivel nacional y no se limita al nivel municipal o regional del puerto o la zona portuaria, comoquiera que la prestación de sus servicios sobrepasa los límites de los municipios y las regiones por tratarse de nodos logísticos de carga nacional, especialmente, cuando los contenedores vienen o van a los puertos.

Sobre este aspecto, esta Superintendencia sigue el criterio expuesto por la Corte Constitucional respecto al alcance nacional de las funciones de esta entidad, como fue señalado en la sentencia C-071 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez), en los siguientes términos:

“La concesión de puertos es un asunto que la Ley 1a. de 1991 ha atribuido a la Superintendencia General de Puertos. Es conocido que, si bien un puerto tanto marítimo como fluvial se encuentra normalmente en un municipio determinado, su órbita de influencia es no sólo regional sino incluso nacional, por ser un punto de contacto del comercio. Es por eso que la magnitud de la obra rebasa los intereses meramente locales”

5 F.

y departamentales y se inscribe en la órbita de los asuntos nacionales. Por eso el hecho de atribuirle a una autoridad de orden nacional la gestión del proceso de concesión de un puerto se compadece con el radio de influencia del proyecto y por ese camino la norma es conforme con la Constitución. (Negrilla y cursiva fuera de texto)

Por último y no obstante la presente instrucción, esta Superintendencia precisa que el registro de operador portuario no reemplaza las autorizaciones, habilitaciones o cualquier tipo de permiso de operación o funcionamiento que se exija por disposición legal, de acuerdo con el artículo 18 de la Resolución 7726 de 2016.

Se advierte que la presente Circular fue compartida para comentarios de la Superintendencia de Sociedades, de lo cual se deja constancia en acta de 30 de diciembre del 2021.

La presente Circular se publicó para comentarios en la página web de la Superintendencia de Transporte y de la Superintendencia de Sociedades, cuyos soportes reposan en la Oficina Asesora Jurídica de la primera de éstas.

3. Adición a la Circular Única de Infraestructura y Transporte

Adiciónese el Capítulo 3 al Título I de la Circular Única de Infraestructura y Transporte, con el siguiente artículo:

CAPITULO 3. PERSONAS NATURALES Y/O JURÍDICAS QUE DESARROLLAN LA ACTIVIDAD DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN PARA ENTREGA Y RECEPCIÓN DE CONTENEDORES VACÍOS

Artículo 1.3.1. Inscripción en el registro de operadores portuarios. Inscribirse y registrarse como operadores portuarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.1.2. de la Circular Única de Infraestructura y Transporte en el sistema dispuesto por esta entidad para tal propósito (sistema Vigía). Se concede hasta el 30 de abril de 2022 para el cumplimiento de la presente instrucción.

4. Vigencia

La presente Circular rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE en el Diario Oficial y en la página web de la Superintendencia de Transporte.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



WILMER ARLEY SALAZAR ARIAS
Superintendente de Transporte

6