

**Síntesis del caso:** La sociedad UBER COLOMBIA SAS, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda para obtener la nulidad de los actos administrativos a través de los cuales se le sanciona con multa dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, proferidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte, por considerar que los mismos se expidieron con: (i) infracción de las normas en que deberían fundarse; (ii) desconocimiento de su derecho de audiencia y de defensa; (iii) falsa motivación; (iv) falta de competencia de la Superintendencia; y (v) desviación de las propias atribuciones de la entidad demandada.

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / FALTA DE COMPETENCIA – Concepto / SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE – Competencia / UBER COLOMBIA SAS – Objeto social / SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS POR APLICACIÓN – A falta de reglamentación normativa no pueden imponerse sanciones / DESVIACIÓN DE PODER - Configuración**

**Problema jurídico:** *“Decidir si son nulos total o parcialmente los actos administrativos demandados proferidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte por falta de competencia, violación de la ley, falsedad en los motivos, violación al debido proceso y desviación del poder.”*

**Tesis:** “(...) **2.5.1. Violación del debido proceso sancionatorio.**

(...)

#### **2.5.1.3.1. Falta de competencia**

(...)

Para la Sala, resulta claro que la Superintendencia de Puertos y Transporte es el órgano de inspección, vigilancia y control del servicio público de transporte en Colombia. Dicha competencia no le permite ir más allá de su fueron sin desconocer el artículo 6° de la carta y el artículo 122 de la misma, en tanto que una y otra, constituyen el desarrollo del principio de legalidad, que caracteriza el ejercicio de la función administrativa.

En el caso sometido a examen, se ha sometido a un procedimiento administrativo sancionatorio del sector del transporte a una empresa que no es prestadora del servicio público de transporte, denominada UBER COLOMBIA SAS.

(...)

Dicha circunstancia ha hecho que en el caso sometido a examen, la Superintendencia de Puertos y Transporte hubiese adelantado una investigación en contra de una empresa que presta servicios tecnológicos a un tercero, propietaria de la plataforma UBER.

La presente providencia entonces, no tiene como propósito establecer la existencia o no de regulación legal que permita la prestación del servicio de transporte a través de aplicaciones que se descargan en los móviles.

(...)

Lo cierto es que la Superintendencia asume que UBER COLOMBIA SAS es una empresa que facilita la violación del régimen de transporte por un tercero. Para la Superintendencia, es su cómplice. Sin embargo, es lo cierto que la complicidad no es, ni puede ser un comportamiento autónomo, pues condenar a un cómplice, se hace necesario condenar al autor de la infracción, y en el caso sometido a examen, la investigación se adelantó de manera autónoma contra una empresa colombiana, que presta servicios tecnológicos a un tercero, que no ha sido ni investigado ni condenado en la presente actuación administrativa.

Le asiste razón a la parte demandante al afirmar que la actuación administrativa se adelantó por una autoridad sin competencia, vinculado a una empresa que no puede controlar e imponiéndole sanciones propias del sector de transporte, desconociendo con ello las normas en que debe fundarse y la transgresión del debido proceso.

Por lo anterior, prospera el primer cargo de la demanda, pues la violación del debido proceso administrativo es evidente toda vez que: (1) la venta de servicios tecnológicos es una actividad amparada por la ley; (2) la venta de servicios tecnológicos no requiere de autorización, permiso o licencia; (3) la vinculación de empresas colombianas con extranjeras para la prestación de servicios tecnológicos, tampoco tiene control o restricciones legales (excepción hecha de delitos transnacionales); (4) la empresa es legal; (5) la sanción impone el cierre de la empresa pues impide desarrollar un objeto que resulta legítimo, conforme al artículo 6° de la Carta, según el cual, los particulares pueden hacer absolutamente todo lo que no esté prohibido por la Constitución y la ley.

De otro lado, los actos administrativos demandados no están sustentados en la existencia marco normativo regulatorio del servicio de transporte a través de aplicaciones.

(...)

Le asiste razón a la parte demandante, al afirmar que los actos administrativos demandados se produjeron como consecuencia de la falta de regulación normativa, asumiéndolos entonces, como cómplices de Uber, empresa extranjera a la que le vendías servicios tecnológicos.

La falta de regulación constituye entonces flagrante violación del principio de tipicidad en materia punitiva, lo que confirma entonces la prosperidad de este primer cargo.

#### **2.5.2. Infracción a las normas en las que debió fundarse, en particular los mandatos de la Ley 1437 de 2011.**

(...)

Una cosa es prestar el servicio de transporte por aplicación en ausencia de regulación normativa, originada en la innovación tecnológica, y otra, diferente, conformar una empresa prestadora de servicios de tecnología.

(...)

Tal como se puede observar, no hay regulación, y en ausencia de regulación no se puede imponer sanción alguna, como se hizo por la Superintendencia en el caso sometido a estudio de la Sala.

(...)

Sin embargo, no existe regulación alguna del servicio público de transporte de pasajeros por aplicación. A falta de regulación entonces, se puede indicar que existen cómplices, pues eso es, facilitar la violación de normas. La respuesta es que no. A falta de regulación normativa no pueden imponerse sanciones, como el más caro principio de legalidad que rige todo el sistema punitivo del mundo, desde la Carta Magna de 1215.

(...)

#### **2.5.5 Sobre la desviación del poder**

(...)

En el caso sometido a examen, la Sala no encuentra probada la desviación del poder, en tanto que las expresiones a medios públicos que hacen los representantes de la Nación, no se hacen con el propósito de resolver un caso concreto, sino de poner en conocimiento de la sociedad, las políticas públicas, en este caso, en materia de transporte.

Los informes de prensa allegados no dan cuenta de un hecho. La prestación del servicio de transporte a través de aplicación. La forma como dicho evento ha sido asumido por el Estado, depende la forma como se asuma y comprenda el manejo del sector.

(...)

Tal como se puede observar, el gobierno permite la incorporación de las plataformas tecnológicas para que las empresas de transporte autorizadas en Colombia, presten sus servicios, atendiendo al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Ello dista del servicio que se presta a través de las aplicaciones universalmente conocidas, lo que confirma la ausencia de reglamentación del servicio, y ante la ausencia de reglamentación, mal se puede sancionar a las empresas que forman parte de la aplicación, quedando vigente solo la infracción D12 como ha quedado relatado en esta providencia.

La Corte Constitucional, negó dicha regulación al considerar que la inmovilización de vehículos destinados al servicio de transporte público, no autorizados, no viola derechos fundamentales. Ello reitera la posición de la Sala al señalar que la única falta que se puede imponer en Colombia es al conductor, pero en manera alguna a una empresa que presta servicios tecnológicos, como se hizo en el presente caso.

Lo cierto es que las intervenciones del Superintendente dieron lugar a su separación del caso, por vía de la recusación, y mientras estuvo suspendido el proceso no existió actuación jurídica alguna con base en la cual se hubiese adoptado la decisión, pues, se reitera lo dicho por el Ministerio, el auto de pruebas que se decretó, estando en trámite la recusación, fue revocado.

Por esa razón, no está probada la desviación del poder alegada por la parte demandante.”

**Nota de relatoría: 1)** Frente a la falta de competencia, consultar sentencia del Consejo de Estado del 1 de marzo de 2007, Exp.:25000-23-25-000-2002-08388-01 (4807-04), C.P. Dr. Alberto Arango Mantilla.

**Fuente formal:** CPACA artículos 152, 180, 188; CGP artículos 133, 365, 366; CN artículos 6, 122; Ley 105/1993 artículo 9; Ley 2195/2022 artículo 39

#### **Salvamento de voto DR. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**INFRACCIÓN DE LAS NORMAS DE TRANSPORTE – Sujetos pasivos de sanción / INFRACCIÓN CONSISTENTE EN FACILITAR LA VIOLACIÓN DE LAS NORMAS DE TRANSPORTE – Sujeto pasivo / SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE - Tiene competencia para imponer sanciones por violación a las normas de transporte, según las disposiciones especiales de cada modalidad / UBER COLOMBIA SAS – A través de su servicio facilitó la violación de las normas de transporte.**

**Tesis:** “(...) La norma transcrita (numeral 4 del artículo 9 de la Ley 105 de 1993. Anota relatoria) establece que pueden ser sujetos de sanción 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.

En consecuencia, son varios los sujetos pasivos de sanción por la infracción de las normas de transporte, entre ellos, “*las personas*” que violen o faciliten la violación de las normas de transporte.

Lo anterior significa que el numeral 4 de la norma que se analiza, no estableció un sujeto calificado o especial para la comisión de la infracción consistente en facilitar la violación de las normas de transporte.

Por tal motivo, independientemente de si se trata de una persona natural o jurídica, con o sin ánimo de lucro o de si su razón social está destinada al servicio de transporte, en cualquiera de sus modalidades, o si se trata de una plataforma tecnológica, si este sujeto viola o **facilita la violación** de normas de transporte, será sujeto pasivo de sanción administrativa por parte de la autoridad competente.

En este sentido, debe indicarse que la Superintendencia de Puertos y Transporte (artículo 3° del Decreto 2741 de 2001, que modificó el artículo 41 del Decreto 101 de 2000, adicionado por el artículo 1° del Decreto 1402 de 2000 y numeral 3 del artículo 44 del Decreto 101 de 2000), tiene competencia para imponer sanciones por violación a las normas de transporte, según las disposiciones especiales de cada modalidad.

(...)

Si bien la sociedad Uber Colombia S.A.S. se encuentra legalmente constituida y su razón social establece que se dedica a la venta de servicios tecnológicos, para lo cual no requiere de autorización, permiso o licencia a fin de operar, según manifiesta en la demanda, lo cierto es que a través de su servicio facilitó la violación de las normas de transporte.

Esto ocurrió porque incentivó y propició con su actividad que propietarios de vehículos matriculados, generalmente como servicio particular, prestaran el servicio público de transporte para el cual no estaban habilitados, razón por la cual Uber Colombia S.A.S. favoreció y patrocinó la violación de la normativa del transporte, tal como lo advirtió la autoridad demandada.

En conclusión, la demandada tiene, a mi juicio, competencia para sancionar a Uber Colombia S.A.S. por facilitar la violación de normas del transporte (numeral 4, artículo 9, de la Ley 105 de 1993) y esta última es sujeto pasivo de la sanción respectiva.

**Fuente formal:** Ley 105/1993 artículo 9; Decreto 2741/2001 artículo 3; Decreto 101/2000 artículos 41, 44; Decreto 1402/2000 artículo 1; Decreto 2409/2018

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



Libertad y Orden

**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA-SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede la Sala a dictar sentencia dentro del proceso instaurado por la sociedad UBER COLOMBIA SAS contra la Superintendencia de Puertos y Transportes.

**SENTIDO DE LA DECISIÓN**

La Sala procederá a acceder a las pretensiones con base en las razones que se explican en desarrollo de la presente providencia.

**1. ANTECEDENTES.**

**1.1. LA DEMANDA.**

**1.1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA.**

La sociedad UBER COLOMBIA SAS, a través de apoderado, ejerció la acción ordinaria contencioso administrativa en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Superintendencia de Puertos y Transportes, en la que pretende lo siguiente:

V. PRETENSIONES

PRETENSIONES PRINCIPALES

A. Pretensiones Declarativas

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y notificada a Uber Colombia S.A.S. personalmente el 14 de septiembre de 2015 “Por la cual se profiere decisión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, en contra de la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T 900.676.165-2”, habida cuenta de que fue expedida **con infracción de las normas en que debería fundarse.**

Primera Pretensión Subsidiaria a la Primera Pretensión: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y notificada a Uber Colombia S.A.S. personalmente el 14 de septiembre de 2015 “Por la cual se profiere decisión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, en contra de la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T 900.676.165-2”, habida cuenta de que fue expedida en pleno **desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa de Uber Colombia S.A.S.**

Segunda Pretensión Subsidiaria a la Primera Pretensión: : Que se declare la nulidad de la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y notificada a Uber Colombia S.A.S. personalmente el 14 de septiembre de 2015 “Por la cual se profiere decisión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, en contra de la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T 900.676.165-2”, habida cuenta de que **fue falsamente motivada.**

Tercera Pretensión Subsidiaria a la Primera Pretensión: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y notificada a Uber Colombia S.A.S. personalmente el 14 de septiembre de 2015 “Por la cual se profiere decisión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, en contra de la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T 900.676.165-2”, habida cuenta de que la Superintendencia de Puertos y Transporte **carecía de competencia para expedir dicha Resolución.**

Cuarta Pretensión Subsidiaria a la Primera Pretensión: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y notificada a Uber Colombia S.A.S. personalmente el 14 de septiembre de 2015 “Por la cual se profiere decisión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, en contra de la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T 900.676.165-2”, habida cuenta de que la Superintendencia de Puertos y Transporte **desvió sus propias atribuciones al proferir la Resolución.**

Quinta Pretensión Subsidiaria a la Primera Pretensión: : Que se declare la nulidad de la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, expedida

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y notificada a Uber Colombia S.A.S. personalmente el 14 de septiembre de 2015 “Por la cual se profiere decisión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, en contra de la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T 900.676.165-2”, habida cuenta de que fue **expedida en forma o de manera irregular**.

SEGUNDA: Que, como consecuencia de la prosperidad de la anterior declaración, se declare la nulidad de las Resolución No. 23211 del 17 de noviembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, **“Por la cual se resuelve el recurso de reposición** interpuesto por la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2, contra la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015”, habida cuenta de que fue expedida con infracción de las normas en que debería fundarse.

Primera Pretensión Subsidiaria a la Segunda Pretensión: Que, como consecuencia de la prosperidad de la anterior declaración, se declare la nulidad de la Resolución No. 23211 del 17 de noviembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, “Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2, contra la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015”, habida cuenta de que fue expedida en pleno desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa de Uber Colombia S.A.S..

Segunda Pretensión Subsidiaria a la Segunda Pretensión: Que, como consecuencia de la prosperidad de la anterior declaración, se declare la nulidad de la Resolución No. 23211 del 17 de noviembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, “Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2, contra la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015”, habida cuenta de que fue falsamente motivada.

Tercera Pretensión Subsidiaria a la Segunda Pretensión: Que, como consecuencia de la prosperidad de la anterior declaración, se declare la nulidad de la Resolución No. 23211 del 17 de noviembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, “Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2, contra la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015”, habida cuenta de que la Superintendencia de Puertos y Transporte carecía de competencia para expedir dicha Resolución.

Cuarta Pretensión Subsidiaria a la Segunda Pretensión: Que, como consecuencia de la prosperidad de la anterior declaración, se declare la nulidad de la Resolución No. 23211 del 17 de noviembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, “Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2, contra la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015”, habida cuenta de que la Superintendencia de Puertos y Transporte desvió sus propias atribuciones al proferir la Resolución.

Quinta Pretensión Subsidiaria a la Segunda Pretensión: Que, como consecuencia de la prosperidad de la anterior declaración, se declare la nulidad de la Resolución No. 23211 del 17 de noviembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, “Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2, contra la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015”, habida cuenta de que fue expedida en forma o de manera irregular.

TERCERA: Que, como consecuencia de la prosperidad de las anteriores declaraciones, se declare la nulidad de la Resolución No. 007838 del 2 de marzo de 2016, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, notificada por aviso a Uber Colombia S.A.S. el 10 de marzo de 2016, **“Por la cual se resuelve el recurso de apelación”** interpuesto en contra de la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015, por medio de la cual se sancionó a la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2”, habida cuenta de que fue expedida con infracción de las normas en que debería fundarse.

Primera Pretensión Subsidiaria a la Tercera Pretensión: Que, como consecuencia de la prosperidad de la anterior declaración, se declare la nulidad de la Resolución No. 007838 del 2 de marzo de 2016, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, notificada por aviso a Uber Colombia S.A.S. el 10 de marzo de 2016, “Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015, por medio de la cual se sancionó a la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2”, habida cuenta de que fue expedida en pleno desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa de Uber Colombia S.A.S..

Segunda Pretensión Subsidiaria a la Tercera Pretensión: Que, como consecuencia de la prosperidad de la anterior declaración, se declare la nulidad de la Resolución No. 007838 del 2 de marzo de 2016, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, notificada por aviso a Uber Colombia S.A.S. el 10 de marzo de 2016, “Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015, por medio de la cual se sancionó a la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2”, habida cuenta de que fue falsamente motivada.

Tercera Pretensión Subsidiaria a la Tercera Pretensión: Que, como consecuencia de la prosperidad de la anterior declaración, se declare la nulidad de la Resolución No. 007838 del 2 de marzo de 2016, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte Ad-Hoc de la Superintendencia

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

de Puertos y Transporte, notificada por aviso a Uber Colombia S.A.S. el 10 de marzo de 2016, "Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015, por medio de la cual se sancionó a la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2", habida cuenta de que la Superintendencia de Puertos y Transporte carecía de competencia para expedir dicha Resolución.

Cuarta Pretensión Subsidiara a la Tercera Pretensión: Que, como consecuencia de la prosperidad de la anterior declaración, se declare la nulidad de la Resolución No. 007838 del 2 de marzo de 2016, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, notificada por aviso a Uber Colombia S.A.S. el 10 de marzo de 2016, "Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015, por medio de la cual se sancionó a la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2", habida cuenta de que la Superintendencia de Puertos y Transporte desvió sus propias atribuciones al proferir la Resolución.

Quinta Pretensión Subsidiara a la Tercera Pretensión: Que, como consecuencia de la prosperidad de la anterior declaración, se declare la nulidad de la Resolución No. 007838 del 2 de marzo de 2016, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, notificada por aviso a Uber Colombia S.A.S. el 10 de marzo de 2016, "Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015, por medio de la cual se sancionó a la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2", habida cuenta de que fue expedida en forma o de manera irregular.

CUARTA: Que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se declare que La Nación – Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y **Transporte, se encuentra obligada a restituirle a Uber Colombia S.A.S., la suma de cuatrocientos cincuenta y un millones cuarenta y cinco mil pesos (COP\$451.045.000), la cual fue pagada por Uber Colombia S.A.S. el 11 de marzo de 2016,** en cumplimiento de lo ordenado por la Resolución No. 18147 del 14 de septiembre de 2015 y sus Resoluciones confirmatorias.

QUINTA: Que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se declare que La Nación – Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte se encuentra obligada a restituirle a Uber Colombia S.A.S. la suma de dinero de que trata la pretensión anterior, debidamente actualizada a la fecha de su pago, de conformidad con el Índice de Precios al Consumidor –IPC debidamente certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE.

SEXTA: Que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se declare que La Nación – Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte se encuentra obligada a indemnizarle a Uber Colombia S.A.S. todos los daños y perjuicios materiales que le causó como consecuencia de la sanción impuesta mediante la Resolución No. 18147 de 14 de septiembre de 2015,

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

confirmada por las Resoluciones No. 23211 del 17 de noviembre de 2015 y No. 007838 del 2 de marzo de 2016, en el monto en que se pruebe en el presente proceso, incluyendo, pero sin limitarse a, el lucro cesante y el daño emergente.

**SÉPTIMA:** Que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se declare que La Nación – Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte se encuentra obligada a indemnizarle a Uber Colombia S.A.S. todos los daños y perjuicios inmateriales que le causó como consecuencia de la sanción impuesta mediante la Resolución No. 18417 de 14 de septiembre de 2012, confirmada por las Resoluciones No. 23211 del 17 de noviembre de 2015 y No. 007838 del 2 de marzo de 2016, en el monto en que se pruebe en el presente proceso, incluyendo, pero sin limitarse a, el daño a su buen nombre y a su reputación.

**OCTAVA:** Que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, se declare que la Superintendencia de Puertos y Transporte se encuentra obligada a pagar las costas y agencias en derecho que se causen por razón del presente proceso.

#### B. Pretensiones de Condena

**NOVENA:** Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a La Nación – Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte a restituirle a Uber Colombia S.A.S., la suma de cuatrocientos cincuenta y un millones cuarenta y cinco mil pesos (COP\$451.045.000), la cual fue pagada por Uber Colombia S.A.S. el 11 de marzo de 2016, en cumplimiento de lo ordenado por la Resolución No. 18147 del 14 de septiembre de 2015 y sus Resoluciones confirmatorias.

**DÉCIMA:** Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a La Nación – Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte a restituirle a Uber Colombia S.A.S. la suma de dinero de que trata la pretensión anterior debidamente actualizada a la fecha de su pago, de conformidad con el Índice de Precios al Consumidor –IPC debidamente certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE.

**DÉCIMA PRIMERA:** Que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a La Nación – Ministerio de Transporte - Superintendencia de Puertos y Transporte a indemnizarle a Uber Colombia todos los daños y perjuicios materiales que le causó como consecuencia de la sanción impuesta mediante la Resolución No. 18417 de 14 de septiembre de 2015, confirmada por las Resoluciones No. 23211 del 17 de noviembre de 2015 y No. 007838 del 2 de marzo de 2016, en el monto en que se pruebe en el presente proceso, incluyendo, pero sin limitarse a, el lucro cesante y el daño emergente.

**DÉCIMA SEGUNDA:** Que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a La Nación – Ministerio de Transporte - Superintendencia de Puertos y Transporte a indemnizarle a Uber Colombia S.A.S. todos los daños y perjuicios inmateriales que le causó como consecuencia de la sanción

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

impuesta mediante la Resolución No. 18417 de 14 de septiembre de 2015, confirmada por las Resoluciones No. 23211 del 17 de noviembre de 2015 y No. 007838 del 2 de marzo de 2016, en el monto en que se pruebe en el presente proceso, incluyendo, pero sin limitarse a, el daño a su buen nombre y a su reputación.

DÉCIMA TERCERA: Que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene a la Nación- Ministerio de Transporte-Superintendencia de Puertos y Transporte a pagar las costas y agencias en derecho que se causen por razón del presente proceso.

#### PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

El siguiente grupo de pretensiones solamente deberá ser resuelto en caso de que no prosperen, total o parcialmente, las pretensiones principales.

##### A. Pretensiones Declarativas

PRIMERA: Que se declare la **nulidad parcial** de la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y notificada a Uber Colombia S.A.S. personalmente el 14 de septiembre de 2015 “Por la cual se profiere decisión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, en contra de la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T 900.676.165-2”, **particularmente del artículo quinto de la parte resolutive de la misma**, habida cuenta de que fue expedida **con infracción de las normas en que debería fundarse**.

Primera Pretensión Subsidiaria a la Primera Pretensión: Que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor AdHoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y notificada a Uber Colombia S.A.S. personalmente el 14 de septiembre de 2015 “Por la cual se profiere decisión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, en contra de la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T 900.676.165-2”, particularmente del artículo quinto de la parte resolutive de la misma, habida cuenta de que fue expedida en pleno **desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa** de Uber Colombia S.A.S..

Segunda Pretensión Subsidiaria a la Primera Pretensión: : Que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor AdHoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y notificada a Uber Colombia S.A.S. personalmente el 14 de septiembre de 2015 “Por la cual se profiere decisión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, en contra de la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T 900.676.165-2”, particularmente del artículo quinto de la parte resolutive de la misma, habida cuenta de que fue **falsamente motivada**.

Tercera Pretensión Subsidiaria a la Primera Pretensión: Que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015,

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor AdHoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y notificada a Uber Colombia S.A.S. personalmente el 14 de septiembre de 2015 “Por la cual se profiere decisión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, en contra de la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T 900.676.165-2”, particularmente del artículo quinto de la parte resolutive de la misma, habida cuenta de que la Superintendencia de Puertos y Transporte **carecía de competencia** para expedir dicha Resolución.

Cuarta Pretensión Subsidiara a la Primera Pretensión: Que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y notificada a Uber Colombia S.A.S. personalmente el 14 de septiembre de 2015 “Por la cual se profiere decisión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, en contra de la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T 900.676.165-2”, particularmente del artículo quinto de la parte resolutive de la misma, habida cuenta de que la Superintendencia de Puertos y Transporte **desvió sus propias atribuciones al proferir la Resolución.**

Quinta Pretensión Subsidiara a la Primera Pretensión: : Que se declare la nulidad parcial, de la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y notificada a Uber Colombia S.A.S. personalmente el 14 de septiembre de 2015 “Por la cual se profiere decisión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, en contra de la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T 900.676.165-2”, particularmente del artículo quinto de la parte resolutive de la misma, habida cuenta de que **fue expedida en forma o de manera irregular.**

SEGUNDA: Que, como consecuencia de la prosperidad de la anterior declaración, se declare la nulidad parcial de las Resoluciones No. 23211 del 17 de noviembre de 2015 y No. 007838 del 2 de marzo de 2016, mediante las cuáles la Superintendencia de Puertos y Transporte confirmó íntegramente la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, particularmente en lo que respecta al monto o cuantía de la sanción pecuniaria impuesta a Uber Colombia S.A.S.

TERCERA: Que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se declare que La Nación - Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte se encuentra obligada a recalcular la sanción pecuniaria impuesta a Uber Colombia S.A.S. mediante la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, y confirmada mediante las Resoluciones No. 23211 del 17 de noviembre de 2015 y No. 007838 del 2 de marzo de 2016, conforme a los criterios y principios legalmente establecidos para tal efecto, particularmente el de proporcionalidad.

CUARTA: Que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se declare que La Nación – Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte se

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

encuentra obligada a restituirle a Uber Colombia S.A.S. la suma de dinero que corresponde a la diferencia existente entre los cuatrocientos cincuenta y un millones cuarenta y cinco mil pesos (COP\$451.045.000) que fueron pagados por Uber Colombia S.A.S. el 11 de marzo de 2016, en cumplimiento de lo ordenado por la Resolución No. 18147 del 14 de septiembre de 2015, y el valor que se determine como resultado de lo ordenado en la pretensión anterior.

QUINTA: Que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se declare que La Nación – Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte se encuentra obligada a restituirle a Uber Colombia S.A.S. la suma de dinero de que trata la pretensión anterior, debidamente actualizada a la fecha de su pago, de conformidad con el Índice de Precios al Consumidor –IPC debidamente certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE.

SEXTA: Que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, se declare que La Nación – Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte se encuentra obligada a pagar las costas y agencias en derecho que se causen por razón del presente proceso.

#### C. Pretensiones de Condena

SÉPTIMA: Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a La Nación – Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte a restituirle a Uber Colombia S.A.S. la suma de dinero que corresponde a la diferencia existente entre los cuatrocientos cincuenta y un millones cuarenta y cinco mil pesos (COP\$451.045.000) que fueron pagados por Uber Colombia S.A.S. el 11 de marzo de 2016, en cumplimiento de lo ordenado por la Resolución No. 18147 del 14 de septiembre de 2015, y el valor que se determine como resultado de lo ordenado en la cuarta pretensión.

OCTAVA: Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a La Nación – Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte a restituirle a Uber Colombia la suma de dinero de que trata la pretensión anterior debidamente actualizada a la fecha de su pago, de conformidad con el Índice de Precios al Consumidor –IPC debidamente certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE.

NOVENA: Que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene a La Nación – Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte a pagar las costas y agencias en derecho que se causen por razón del presente proceso.<sup>1</sup>

### 1.1.2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS DE LA DEMANDA.

---

<sup>1</sup> Folios 2 a 3 del expediente

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La parte actora en el escrito de demanda, expuso las situaciones fácticas que se resumen a continuación:

#### IV. HECHOS

##### A. Existencia y objeto de Uber Colombia S.A.S.

1. Uber Colombia es una sociedad anónima simplificada, constituida de acuerdo a las leyes de la República de Colombia, y domiciliada en Bogotá D.C., creada por documento privado el 9 de octubre de 2013, inscrita el 15 de octubre de 2013.

2. Como se desprende de una simple lectura de sus Estatutos, o inclusive de su certificado de existencia y representación legal, su objeto social comprende cualquier actividad comercial o civil lícita, en Colombia o en el extranjero, incluyendo pero sin limitarse a la prestación de servicios por demanda de apoyo y soporte a personas naturales o jurídicas con dispositivos móviles o con aplicaciones basadas en desarrollos web, junto con todos los productos y servicios que resulten relacionados.

3. Se trata, evidentemente, de un objeto social absolutamente lícito y apegado a la normatividad aplicable, como ocurre con otras muchas empresas que tienen un objeto similar o idéntico al de mi representada.

4. De acuerdo con la normatividad vigente, Uber Colombia no requiere de ningún tipo de autorización, permiso para adelantar su objeto social.

5. En ese sentido, UBER Colombia se dedica a prestar servicios a una sociedad extranjera, concepto por el cual recibe una remuneración que constituye su única fuente de ingresos. Ello tan es así, que, como lo certificó la Superintendencia de Sociedades, al finalizar el ejercicio del año 2014 mi representada se encontraba en causal legal de disolución por pérdidas.

6. Por ende, durante más de un año de Uber Colombia desarrolló su objeto social y ejerció sus actividades comerciales de acuerdo con la normatividad vigente y aplicable, y sin mayores problemas o inconvenientes.

##### B. Los eventos que precedieron a la apertura de la investigación

7. Sin embargo, a partir del mes de noviembre del año 2014, la normalidad con la que Uber Colombia ejerció sus actividades comerciales, desafortunadamente, llegó a su fin.

8. En efecto, el 24 de noviembre de 2014, el señor Jaramillo Ramírez, como Superintendente de Puertos y Transporte, rindió ciertas declaraciones a los medios de comunicación sobre la aplicación o plataforma UBER, en las que expresamente señaló, entre otras que:

“La plataforma está induciendo o prestándose como medio para prestar un servicio ilegal, esto está consignado en la Ley 105 en el artículo 9 (...) entonces para qué sirve UBER poder ofrecer el servicio ante un usuario, un servicio que es ilegal, entonces ahí taxativamente es donde está incumpliendo la norma (...) la aplicación está permitiendo que se viole la norma dada por el Ministerio, vamos a investigar la aplicación, eso es lo que vamos a investigar y sancionar (...) la plataforma está llevando a que personas que no están habilitadas a prestar el servicio lo estén haciendo” (subrayas y negrillas fuera de texto).

9. Es decir, desde el 24 de noviembre de 2014 era absolutamente claro que la Superintendencia estaba decidida a “sancionar” a alguien –evidentemente no sabía a quién– por razón del funcionamiento de la plataforma o aplicación UBER, pese a que para ese entonces ni siquiera se había abierto una averiguación preliminar, y mucho menos una investigación.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

10. Por supuesto, ya desde este momento la suerte de la empresa que resultara investigada estaba decidida, independientemente de lo que ocurriera posteriormente, pues era claro que la Superintendencia iba a proferir una decisión sancionatoria. Tan claro que el propio Jefe de la entidad no tuvo ningún reparo en anunciarlo así a los medios de comunicación, sin que para ese entonces se hubiera proferido un pliego de cargos.

11. Seguidamente, el 25 de noviembre de 2014, el Ministerio de Transporte envió a la Superintendencia el Oficio No. 20144000421721, en el cual manifestó que: "Debido al ofrecimiento de servicios de transporte para personas, por parte de la empresa UBER, mediante la utilización de un aplicativo para celulares y su página web, y a que la citada empresa no está autorizada para la prestación del servicio público de transporte, me permito anexarle en 95 folios documentos de su publicidad, de su operación, de su aplicación para los fines pertinentes".

12. Como se enunció, a dicho oficio se anexaron unos cuantos documentos, si es que así puede llamársele, los cuales, en concepto tanto del Ministerio como de la Superintendencia, constituían plena prueba de que "la empresa UBER" supuestamente había infringido las normas de transporte.

13. Ahora, para determinar quien pudiera ser esa "empresa UBER" a que hace referencia el oficio, el Ministerio, en lo que solo puede ser descrito como una cacería de brujas, simplemente resolvió acceder al registro mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá a fin de indagar que empresa o empresas incluyen en su razón social el término o palabra UBER. Nada más.

14. Ello tan es así, que dentro de los anexos al oficio descrito en el hecho No. 9, se encuentra el registro de la consulta que hizo el Ministerio en el registro mercantil, y que, como resultado de la misma, se encontró que existe una empresa cuya razón social es UBER Colombia S.A.S., esto es, mi representada.

15. Pues bien, con ese paquete de documentos en la mano el Ministerio acudió a la Superintendencia, a fin de que esta última sancionara a quien no había cometido ninguna falta o infracción distinta de haber incorporado la palabra UBER en su objeto social. Así de claro y así de simple.

C. El Procedimiento administrativo sancionatorio ante la Superintendencia de Puertos y Transporte

i. Apertura de la Investigación Administrativa

16. El 26 de noviembre de 2014, esto es, tan solo un día después de haber recibido el Oficio anteriormente mencionado, y sin haber adelantado ninguna averiguación o indagación preliminar, la Delegatura de Tránsito y Transporte de la Superintendencia profirió la Resolución No. 019172 "Por medio de la cual se ordena abrir investigación administrativa en contra de la empresa UBER COLOMBIA S.A.S. con NIT 900676165-2" (en adelante el "Pliego de Cargos").

17. Como se desprende de una simple lectura de dicho acto administrativo, mediante el mismo la Superintendencia le imputó a UBER Colombia el siguiente cargo único:

"La empresa UBER COLOMBIA S.A.S., provoca, facilita, e incentiva a Empresas de Servicio Público de Transporte Especial, a propietarios de vehículos matriculados tanto para la prestación de servicio público de transporte Especial, como de servicio particular, para que realicen, desarrollen y se lucren de la prestación de un servicio para el cual no están autorizados. Así las cosas la empresa UBER DE COLOMBIA SAS, estaría facilitando la

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

transgresión de lo establecido en el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993 y el Decreto 172 de 2001, especialmente de sus artículos 10, 11, 13 y 14; en concordancia con lo establecido en el Decreto 174 de 2001 en cuanto a los artículos 10 y 22, y en consecuencia trasgrede lo establecido en el numeral 4 del artículo 9 de la ley 105 de 1993” (subraya y negrilla fuera de texto).

18. Y, lo hizo, pese a que a lo largo del Pliego de Cargos brillaran por su ausencia las razones por las cuales mi representada presuntamente se encontraba trasgrediendo las normas aludidas, haciendo que de entrada resultara más gravoso el ejercicio del derecho de defensa por parte de UBER Colombia.

19. Pero, además, es de resaltar que, contrario a toda lógica y consideración al debido proceso, el Pliego de Cargos se profirió sin adelantar la etapa de averiguaciones preliminares contemplada en el artículo 47 del CPACA.

20. Este punto resulta de gran importancia si se tiene en cuenta que si la Superintendencia no hubiera pretermitido deliberadamente esta etapa del proceso, como era la de llevar a cabo la etapa de averiguación preliminar, desde ese momento habría llegado a la inevitable conclusión de que no existía lugar ni derecho para iniciar una investigación en contra de mi representada.

21. Ahora, siendo realistas, solo existen dos explicaciones posibles que puedan dar cuenta de cómo es que el Pliego de Cargos estaba listo tan solo un día después de que la Superintendencia había recibido el Oficio arriba referenciado: o la entidad puso a trabajar a todos los funcionarios de la Delegatura sin descanso y pasando la noche del 25 de noviembre en vela, o el mencionado acto administrativo ya estaba listo para cuando la Superintendencia recibió el oficio.

22. Hasta donde se tiene conocimiento, no existe antecedente alguno en la historia de la administración pública colombiana en la que una autoridad, literalmente, formula un pliego de cargos en contra de un particular en menos de 24 horas. Por ende, lo más probable y lógico es que el 25 de noviembre de 2014 la Superintendencia ya tenía listo Pliego de Cargos, de manera que simplemente era cuestión de expedirlo formalmente una vez recibieran el Oficio por parte del Ministerio.

23. Esta muy lamentable circunstancia, aunada al hecho de que intencionalmente la Superintendencia resolvió no adelantar la etapa de averiguaciones preliminares, evidenció, desde el inicio, que todo estaba preparado en la Superintendencia para sancionar a UBER Colombia. Era cuestión, simplemente, de tratar de camuflar dicha decisión con el ropaje del procedimiento administrativo, aun a pesar, se insiste, de que la decisión había sido tomada, por lo menos, desde el 24 de noviembre de 2014, tal como lo anunció el señor Superintendente.

24. El Pliego de Cargos fue notificado por aviso a Uber Colombia el 10 de diciembre de 2014.

25. No es tampoco, ni mucho menos, ninguna casualidad que el término legal de quince (15) días de que disponía Uber Colombia para presentar descargos y aportar o solicitar pruebas vencía el viernes 2 de enero de 2015, esto es, en medio de las fiestas de fin de año. Falta ver cuántas personas o empresas se han visto forzadas a presentar descargos un 2 de enero, para darse cuenta de las verdaderas intenciones de la Superintendencia con su actuar.

26. Pero como si lo anterior no fuera suficientemente reprochable, resulta que el 30 de diciembre de 2014, esto es, estando ya en curso la investigación administrativa, pero sin que se hubiera vencido el término para que Uber Colombia presentara descargos y solicitara o aportara pruebas, el señor Jorge Enrique Escobar Fajardo, Superintendente Delegado de

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Tránsito y Transporte, y funcionario encargado de la investigación en su primera instancia, profirió la Circular Externa No. 00000024 por medio de la cual se ordenó la “adopción de medidas frente al transporte informal”.

27. Mediante dicha circular, el Superintendente Delegado, decidió, entre otros, lo siguiente:

“De conformidad con las facultades conferidas por los Decretos 101 y 1016 de 2000, modificados por el Decreto 2741 de 2001, Ley 796 de 2002, artículo 3, parágrafo 3, esta Superintendencia Delegada solicita a las Autoridades de Tránsito y Transporte Municipal, Distrital y Metropolitano, aplicar dentro del marco de sus competencias las medidas tendientes a la inmovilización de vehículos de servicio particular y público en las modalidades de pasajeros por carretera y especial, que trasgredan lo previsto en los Decretos 171, 172 y 174 de 2001 y demás disposiciones concordantes.

“Adicionalmente, aplicar las medidas tendientes a la inmovilización de vehículos de servicio particular y público que presente servicio no autorizado a través de la plataforma “UBER”, incumpliendo lo dispuesto en la Circular No.013 de 09 de julio de 2014, emitida y publicada en la página Web de esta entidad” (subraya y negrilla fuera del texto).

28. Tal y como se puede evidenciar de una simple lectura del Pliego de Cargos a la luz de la Circular en comento, es claro que ésta última no hizo cosa distinta de reiterar la posición de la Superintendencia frente a la aplicación o plataforma UBER, tema que era objeto de la investigación, pero que, claramente, ya estaba decidido.

29. Como no podría ser de otra forma, vino esta actuación a confirmar que el único desenlace posible de la investigación sería una sanción en contra de mi representada. Lo anterior, habida cuenta de que, por una parte, el Superintendente de Puertos y Transporte, antes de que iniciara la investigación, ya había anunciado que la entidad iba a sancionar, y, por el otro, una vez ya abierta la investigación, el propio funcionario a quien correspondía tramitar la investigación administrativa, expidió una Circular mediante la cual condenaba ya los hechos que supuestamente eran objeto de la misma.

30. En otras palabras, a pesar de que dentro del curso de la investigación administrativa se probara más allá de toda duda la improcedencia del cargo formulado –como en efecto sucedió–, desde este momento era absolutamente claro que este procedimiento administrativo culminaría con una sanción en contra de mi representada.

ii. La presentación de descargos y recusaciones a los funcionarios de la Superintendencia.

31. Pese a todo lo anterior oportunamente Uber Colombia presentó su escrito de descargos, mediante el cual desvirtuó, de entrada y con lujo de detalles, la procedencia del cargo único formulado, a la vez que aportó y solicitó la práctica de una serie de pruebas que demostraban, con claridad y contundencia, que la investigación debería ser cerrada.

32. En efecto, desde su primera oportunidad de defensa, Uber Colombia argumentó, entre otras, su falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que, como se demostró dentro del curso de dicha investigación, mi representada no es propietaria, arrendataria, licenciataria, beneficiaria ni bajo ningún contexto o razón usuaria, administradora y/o responsable de la aplicación o plataforma UBER.

33. Uber Colombia, como viene de decirse, solamente presta servicios a una sociedad extranjera que es su único cliente, por lo cual recibe una remuneración.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

34. De ahí que, como bien se expuso en los descargos, existiera una indebida adecuación típica del cargo único formulado, además de la muy clara falta de competencia de la Superintendencia para investigar a empresas como mi representada y de los otros descargos y argumentos presentados por UBER Colombia.

35. En vista de las muy graves acusaciones del señor Superintendente en los medios de comunicación, el mismo 2 de enero de 2015, Uber Colombia presentó escrito de recusación en contra del señor Superintendente de Puertos y Transporte, puesto que este se encontraba incurso en la causal de impedimento consagrada en el numeral 11 del artículo 11 del CPACA.

36. Lo anterior, toda vez que, el señor Jaramillo Ramírez, de manera anticipada y sin fundamento alguno, es decir, sin siquiera haber iniciado la investigación, rindió concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, tal como consta, entre otras, en las declaraciones dadas a BLU Radio el 24 de noviembre de 2014.

37. Y, dado el concepto rendido por parte del señor Superintendente Delegado mediante la Circular Externa atrás mencionada, el 8 de enero de 2015 se presentó también recusación en contra del señor Escobar Fajardo, toda vez que, al igual que el Superintendente, había rendido concepto, por no decir juzgado, por fuera de la investigación administrativa y sobre los hechos puntuales de que esta se ocupaba.

38. Por ende, existían suficientes elementos y evidencias que permitían concluir que la imparcialidad, independencia y objetividad de dichos funcionarios, para tramitar, conocer y decidir esta actuación, se encontraban seriamente comprometidas.

39. Todo lo anterior, se expuso con el fin de que se declararan impedidos para adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, practicar pruebas y/o pronunciar decisiones definitivas que involucren, se relacionen y/o afecten, directa o indirectamente, a Uber Colombia dado que era necesario proteger el derecho de defensa de mi representada, el cual, como se expuso ya, venía seriamente vulnerado.

iii. Las actuaciones administrativas adelantadas mientras el procedimiento se encontraba suspendido.

40. Según el último inciso del artículo 12 del CPACA, la presentación de dichas recusaciones suspende la actuación administrativa hasta tanto no sean debidamente resueltas. Al tenor de la norma:

“La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo” (subrayas y negrilla fuera del texto original).

41. Sin embargo, en absoluta y flagrante violación de la norma de marras, la Superintendencia reiteradamente decidió omitir sus muy claros mandatos, pues, pese a que el procedimiento se encontraba suspendido, continuó con la actuación administrativa sin haber resuelto previamente las recusaciones, particularmente la del Superintendente Delegado.

42. En efecto, en primer término, y pese a que se encontraba en curso la investigación administrativa en comento, y de que la misma se encontraba suspendida por expreso mandato legal, el 27 de enero de 2015 se presentaron tres funcionarios de la Superintendencia en las oficinas de Uber Colombia. Lo anterior, según dijeron los mencionados funcionarios, “para practicar visita de inspección de conformidad con lo previsto en los Decretos 101 y 1016 de 2000, modificados por el Decreto 2741 de 2001”.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

43. Es decir, no obstante la investigación estaba suspendida, y ni siquiera se había expedido el respectivo auto de pruebas, la Superintendencia pretendió practicar una visita administrativa en las oficinas de mi representada.

44. Se trata, evidentemente, de un hecho sin precedentes en el derecho administrativo colombiano, pues hasta ahora no se conoce ningún otro caso en el cual la misma entidad que está adelantando una investigación, que se encuentra suspendida, pretenda practicar una visita de inspección previo al decreto de pruebas, y cuando el investigado ya había presentado sus respectivos descargos.

45. En vista de esta circunstancia, el representante legal suplente de Uber Colombia se vio obligado a recordarle a los funcionarios de la Superintendencia que la mencionada investigación se encontraba en curso y que, además de haber presentado sus descargos y de haber aportado y solicitado pruebas, Uber Colombia había recusado tanto al Superintendente, como a su Delegado para Tránsito y Transporte.

46. En consecuencia, y en aras de la necesidad de garantizar el debido proceso de Uber Colombia, mi representada solicitó que esa visita de inspección se practicara como prueba en el marco de dicha investigación administrativa.

47. Dada la claridad y contundencia del planteamiento de Uber Colombia, los funcionarios de la Superintendencia no tuvieron más alternativa que desistir de este muy reprochable intento por practicar esa visita administrativa y terminaron abandonando las oficinas de mi representada, previa la suscripción de la respectiva acta que dio cuenta de lo que pasó.

48. Así pues, la primera actuación de la Superintendencia cuando la investigación se encontraba suspendida, y pese a que no se había expedido el auto de pruebas, consistió en haber pretendido practicar una visita de inspección en las oficinas de Uber Colombia.

49. Pero, además, el 4 de marzo de 2015 el Superintendente Delegado profirió el Auto No. 4301, mediante el cual decretaba las pruebas dentro de la investigación administrativa en comento. Lo anterior, se insiste, a pesar de que el proceso se encontraba suspendido por expreso mandato legal, ya que no se había resuelto ninguna de las recusaciones anteriormente mencionadas.

50. Con el fin de advertir la muy grave irregularidad que se estaba cometiendo, el 10 de marzo de 2015, Uber Colombia radicó una solicitud de revocatoria directa en contra del Auto No. 4301, argumentando, como era apenas evidente, que este fue expedido cuando la actuación administrativa se encontraba suspendida, lo que implicaba una grave vulneración al derecho de defensa y al debido proceso de mi representada.

51. Igualmente, en la misma fecha Uber Colombia promovió incidente de nulidad de la investigación administrativa, invocando la causal de nulidad prevista en el numeral tercero del artículo 133 del Código General del Proceso, teniendo en cuenta que el Auto de pruebas se había proferido a pesar de estar suspendida la investigación.

52. Cual si lo anterior fuera poco, y en consideración a la muy grave irregularidad en que había incurrido la Superintendencia, al amparo del artículo 41 del CPACA el 10 de marzo de ese mismo año mi representada también radicó una solicitud de irregularidades en la actuación administrativa.

53. Pese a las muy contundentes advertencias que realizó mi representada, y a los memoriales radicados en ese sentido, la Superintendencia no hizo absolutamente nada para corregir tan grave irregularidad, ni mucho menos profirió algún auto, decisión o comunicación que acaso pudiera dar cuenta de que la entidad se encontraba decidida a subsanar semejante situación.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

54. Sin embargo, no fue sino hasta que el suscrito acudió a la audiencia de testimonios decretada en dicho Auto, esto es, el 17 de marzo de 2015, más de dos meses después de haberse presentado el escrito de recusación, que la Superintendencia cayó en cuenta de la muy evidente irregularidad en que había incurrido, motivo por el cual se suspendió la práctica de la mencionada audiencia.

55. Tan contundentes fueron los argumentos presentados en la respectiva recusación, que el señor Superintendente Delegado no tuvo más remedio que aceptarla, de manera que, por medio de Memorando de fecha de 19 de abril de 2015, el señor Escobar Fajardo se declaró impedido para continuar con la actuación iniciada.

iv. El curso del procedimiento administrativo sancionatorio y la práctica de pruebas

56. En vista de lo anterior, mediante Resolución No. 06291 del 30 de abril de 2015, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte, se nombró al señor Pablo Antonio Arteaga Castaño Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc ("Superintendente Delegado Ad-Hoc"), para que fuera este quien conociera y tramitara la investigación administrativa en contra de la empresa Uber Colombia en primera instancia.

57. La primera actuación del Superintendente Delegado Ad-Hoc fue expedir la Resolución No. 9012 del 27 de mayo de 2015, mediante el cual se revocó el Auto No. 4301 de 2015, no solamente en razón de su manifiesta ilegalidad, sino, además, porque, como se puso de presente ya, mi representada había radicado una solicitud de revocatoria directa de dicho acto administrativo, precisamente, por ser evidentemente contrario a los términos de la Ley 1437 de 2011.

58. Sorpresivamente, y a pesar de que no se había dicho nada respecto la recusación interpuesta en contra del Superintendente de Puertos y Transporte, el 17 de junio de 2015, el Superintendente Delegado Ad-Hoc profirió el Auto No. 010458, por el cual se decretó la práctica de pruebas dentro de la investigación administrativa.

59. Dentro de este Auto se decretaron todas las pruebas que había sido solicitadas por mi representada en su escrito de descargos, y además, se decretaron de oficio las siguientes:

- "Visita administrativa de la empresa UBER COLOMBIA S.A.S. con el objeto de verificar las condiciones de prestación de servicio ofrecidos por la misma, y en acompañamiento de un experto en informática de la Superintendencia de Puertos y Transporte para determinar el contenido de la plataforma Uber"

- "Práctica de operativos por parte de profesionales comisionados de la Superintendencia de Puertos y Transporte a los vehículos de servicio especial y/o particular donde presuntamente se haga uso de la plataforma Uber y se verifique por parte de dichos comisionados todo el funcionamiento real del servicio que se presta por medio de esta aplicación."

60. No obstante, siendo que todavía estaba pendiente de resolverse la recusación del señor Superintendente de Puertos y Transporte, con el único fin de salvaguardar sus derechos e intereses, el 30 de junio de 2015 Uber Colombia se vio en la obligación de presentar nuevamente los siguientes memoriales: (i) solicitud de revocatoria directa en contra del nuevo auto de pruebas; (ii) solicitud de corrección de irregularidades procesales; e (iii) incidente de nulidad.

61. Tal y como había ocurrido en oportunidad anterior, el Superintendente Delegado de Puertos y Transporte Ad-Hoc tampoco se manifestó respecto de las solicitudes e incidentes radicadas por Uber Colombia.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

62. Nuevamente, no fue sino hasta que se dispuso a dar inicio a la audiencia para la recepción del testimonio del señor Raúl Wexler, el 8 de julio de 2015, que mi representada le puso de presente que todavía estaba por resolverse una de las recusaciones, y que Uber Colombia había radicado varias solicitudes en relación con este particular, que también estaban pendientes de ser resueltas.

63. En esa oportunidad se estableció que la diligencia se aplazaría para el 22 de julio de 2015, a fin de que la Superintendencia se manifestara sobre todos los asuntos pendientes de resolver.

64. Llegado el 22 de julio de 2015, la diligencia para la recepción del testimonio del señor Raúl Wexler fue nuevamente aplazada para cuando el Despacho considerara pertinente celebrarla.

65. De ahí que, conforme a las manifestaciones realizadas en dicha oportunidad, el 29 de julio de 2015, Uber Colombia hubiese radicado un memorial insistiendo en que se resolvieran el incidente de nulidad, la solicitud de revocatoria directa y la petición de corrección de irregularidades procesales antes de dar continuación a la etapa probatoria de la investigación administrativa.

66. En vez de revocar el Auto No. 010458 de 2015, como en efecto correspondía, lo único que hizo el Superintendente Delegado Ad-Hoc fue suspender hacia futuro la actuación administrativa hasta tanto el Superintendente de Tránsito y Transporte se pronunciara respecto de su recusación.

67. En vista de todo lo ocurrido hasta el momento, el 10 de agosto de 2015 el Superintendente de Puertos y Transporte finalmente se pronunció respecto de su recusación, en los siguientes términos:

“dada las manifestaciones a que Usted hace referencia en su escrito, he procedido a informar a la señora Ministra de Transporte de dicha circunstancia para que en el hipotético caso en que el expediente identificado en su escrito llegue a tener que ser conocido por el Despacho del Superintendente en apelación, para dicho trámite y decisión se designe un Superintendente ad hoc”.

68. Siendo así las cosas, el procedimiento continuó su curso y el 11 de agosto de 2015, el Superintendente Delegado Ad-Hoc expidió el Auto No. 00015496, mediante el cual se decretó la práctica de un oficio al Ministerio de Transporte, para que allegara todas las comunicaciones radicadas en esa entidad por parte de la empresa Uber Colombia y/o sus representantes legales, gerentes o apoderados.

69. El 12 de agosto de 2015, se llevó a cabo la diligencia para la recepción del testimonio del señor Raúl Wexler Pulido Téllez, experto en informática, conforme había sido solicitado por mi representada en su escrito de descargos.

70. Su testimonio fue absolutamente claro frente al hecho de que Uber Colombia no podía ser la empresa llamada a responder por el cargo único formulado por la Superintendencia, dado que, como este experto lo demostró, mi representada no es propietaria, arrendataria, licenciataria, beneficiaria ni bajo ningún contexto o razón usuaria, administradora y/o responsable de la aplicación o plataforma UBER. Al respecto, comentó:

“PREGUNTADO. ¿Ha visitado las oficinas de UBER COLOMBIA S.A.S. y, en caso afirmativo, cuántas veces si lo recuerda? CONTESTÓ. Sí, mínimo tres oportunidades en que visité UBER COLOMBIA.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

“PREGUNTADO. ¿En alguna de esas oportunidades encontró usted que esta compañía contara con la infraestructura y el personal que ha venido señalando en respuestas anteriores? CONTESTÓ. No, la infraestructura que identifiqué es exclusivamente para acceso a internet y las máquinas PC locales.

“[...]

“PREGUNTADO. Con esa infraestructura que usted identificó, podría UBER COLOMBIA S.A.S. manejar o administrar una plataforma y una App como la de UBER? CONTESTÓ. No, técnicamente no es posible.

“[...]

“PREGUNTADO. Desde el punto de vista técnico, ¿sabe usted si UBER COLOMBIA S.A.S. tiene alguna injerencia o participación bien sea en la descarga de la App en los teléfonos móviles o en su uso por parte de los usuarios? CONTESTÓ. Desde el punto de vista exclusivamente técnico, no me fue posible evidenciar ningún tipo de potestad para poderlo hacer, técnicamente no es posible

“PREGUNTADO. ¿Lo mismo entonces podría decirse de las páginas web que tienen dominios o subdominios UBER? CONTESTÓ. Sí, a través de una técnica que denominamos ‘google hacking’, que consiste en hacer una minería de datos en internet, pude validar que salvo la página del dominio UBER COLOMBIA S.A.S., se encontró en este análisis que las demás están fuera del país [...]” (subrayas y negrilla fuera del texto original).

71. El 13 de agosto de 2015, mi representada presentó escrito mediante el cual desistió de la práctica del testimonio de la señora Ayda Lucy Ospina.

72. Seguidamente, el 13 de agosto de 2015, el Superintendente Delegado Ad-Hoc expidió los Autos No. 00015711 y No. 00015712, mediante los cuales amplió el decreto de la práctica de pruebas dentro de la investigación administrativa.

73. Dentro de los mismos, se destaca:

- La aceptación del desistimiento del testimonio de la señora Ayda Lucy Ospina y posterior decreto de oficio del mismo testimonio.
- Decreto de la inspección de la página web [www.ubercolombia.com](http://www.ubercolombia.com) por parte de un funcionario del grupo de informática y estadística de la Superintendencia de Puertos y Transporte.
- Se abstuvo de practicar la visita administrativa con apoyo técnico y los operativos que habían sido ordenados mediante Resolución 10458 de 17 de junio de 2015, por considerarlas innecesarios en vista de lo manifestado por el testigo Raúl Pulido.

74. En efecto, nótese que fue tan contundente el testimonio del señor Pulido Téllez respecto de la inexistencia del dominio de la plataforma en Colombia, que la propia Superintendencia, de oficio, desistió de las pruebas decretadas de oficio dentro de la investigación.

75. Seguidamente, el 18 de agosto de 2015 se llevó a cabo la diligencia para la recepción del testimonio de la señora Ayda Lucy Ospina, conforme con el cual se confirmó el hecho de que la plataforma o aplicación UBER no se encuentra en Colombia, y que bi siquiera ella tiene claridad frente a las actividades comerciales y el objeto social de mi representada. Al respecto, sostuvo:

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

“PREGUNTADO. En sus respuestas y en sus relatos ha sido reiterativa que el servicio objeto de la investigación se presta a través de una plataforma tecnológica, ¿sabe usted esta plataforma desde dónde opera? CONTESTÓ. De acuerdo con lo que los señores de UBER manifestaron en diferentes reuniones, opera desde el exterior” (subrayas y negrilla fuera del texto original).

“PREGUNTADO. ¿Sabe usted quién es el propietario de esa plataforma tecnológica? CONTESTÓ. De acuerdo con lo que manifestaron los señores que se presentaron en las diferentes reuniones de la empresa UBER, ahora, quién es el dueño de la empresa, si es internacional o colombiana, no tengo ni idea.

76. A su vez, un experto de la Superintendencia de Puertos y Transporte rindió informe acerca de la página web de Uber Colombia. Dentro de dicha prueba, es posible destacar que esta puntualmente expresa:

“Información acerca del servidor web Tecnología IP 198.185.159.145: Geolocalización: Estados Unidos” (subrayas y negrilla fuera del texto original).

v. La finalización de la investigación administrativa

77. Como bien se indicó anteriormente, mediante los Autos No. 00015711 y No. 00015712 de 2015 la propia Superintendencia había decretado de oficio la práctica de algunas pruebas.

78. Sin embargo, pese a que mi representada no había tenido oportunidad de controvertir en su totalidad las pruebas decretadas dentro de la investigación ni se habían terminado de practicar todas ellas, sorpresivamente, el 20 de agosto de 2015, el Superintendente Delegado Ad-Hoc expidió el Auto No. 16017, mediante el cual dio traslado a mi representada para que presentara alegatos de conclusión.

79. Para ese momento, estaba pendiente todavía que los diarios El Nuevo Siglo, El Mundo, Portafolio y El Colombiano y el canal de televisión CITYTV dieran respuesta a los oficios que la Superintendencia les envió conforme a lo ordenado mediante Auto No. 10458 del 17 de junio de 2015. Es decir, se trataba de cinco (5) pruebas que ni siquiera habían sido practicadas.

80. Además, ocurre que la respuesta de otros medios de comunicación realmente no correspondió a lo requerido por el oficio que les fue enviado, pues se condicionó la obtención de la prueba a una información y actuaciones posteriores que debía ejecutar mi representada.

81. Ello ocurrió, por ejemplo, con el diario El País, en cuya respuesta del 7 de julio de 2015 al oficio respectivo, condicionó la entrega de la información solicitada a que se le enviaran las fechas exactas de publicación de las noticias requeridas, por una parte, o a la comparecencia ante uno de los centros de consulta del diario, solicitando cita previa para poder revisar directamente allí los ejemplares depositados, por la otra.

82. No obstante lo anterior, la Superintendencia no desplegó ninguna de las conductas a su alcance para asegurar la obtención de la prueba, o al menos para informar a mi representada de las condiciones impuestas por dicho diario para conseguir la información, de manera que ésta emprendiese las acciones respectivas para obtenerla.

83. Lo anterior resulta aún más reprochable si se tiene en cuenta que el primer Auto que dio apertura al periodo probatorio, expresamente manifestó que “la información solicitada a las diferentes autoridades, entidades y empresas del periodismo, deberá ser presentada en el menor tiempo posible, dada su trascendencia e importancia para el proceso” (subrayas y negrilla fuera del texto original).

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

84. Y, como si lo anterior fuera poco, ocurre que el mismo día en que la Superintendencia corrió traslado para alegar de conclusión, puso en conocimiento a mi representada del informe rendido por su área de informática respecto de la página web.

85. Lo anterior, evidentemente, se traduce en que la Superintendencia, simple y llanamente, le quitó a mi representada la oportunidad de controvertir y/o pronunciarse en forma alguna sobre una prueba cuya existencia se le informaba, ya no en instancias probatorias, sino en vigencia de otra etapa procesal.

86. Por ende, dado que el artículo 48 del CPACA dispone que el traslado para alegar de conclusión solamente debe surtirse una vez vencido el periodo probatorio, el 27 de agosto de 2015 Uber Colombia se vio obligada a presente, por tercera vez, los siguientes memoriales: (i) petición de corrección de irregularidades procesales; (ii) incidente de nulidad; y (iii) solicitud de revocatoria directa del Auto No. 16017.

87. Como es apenas lógico, esta posición de la Superintendencia vulneró los derechos de defensa y contradicción de mi representada, pues no permitió que se practicaran todas las pruebas que fueron debidamente decretadas, ni controvertir las nuevas que se allegaron en su contra.

88. Esta, sin lugar a dudas, fue una irregularidad que nunca fue subsanada por parte de la Superintendencia, y con la cual el procedimiento administrativo sancionatorio culminó en primera instancia.

89. Pese a tan flagrante irregularidad, el 3 de septiembre de 2015 Uber Colombia radicó sus alegatos de conclusión, reiterando todos y cada uno de los argumentos expuestos en el escrito de descargos, debidamente sustentados en las pruebas obrantes en el expediente, y reiterando todas y cada una de las irregularidades cometidas durante el procedimiento. Por consiguiente, una vez más, mi representada solicitó su absolución del cargo único imputado y el consecuente archivo del expediente.

90. A partir de ese momento y luego de haber advertido todas y cada una de las violaciones al debido proceso que se cometieron en contra de mi representada, a Uber Colombia solamente le restaba esperar por la formalización de la decisión sancionatoria que desde un inicio ya había sido anunciada.

D. La Resolución No. 18417 de 2015, mediante la cual se sancionó a Uber Colombia

91. Pese a la contundencia de todos y cada uno de los argumentos expuestos por mi representada, y de haber demostrado hasta la saciedad que bajo ninguna circunstancia ella podía estar llamada a responder por los supuestos hechos argumentados en el Pliego de Cargos, el 14 de septiembre de 2015 la Superintendencia expidió la Resolución No. 18417 mediante la cual declaró responsable a Uber Colombia del cargo único formulado.

92. Es decir, sin material probatorio que le sirviera de sustento para tal efecto, la Superintendencia declaró a mi representada culpable por la supuesta violación del numeral 4 del artículo 9º de la Ley 105 de 1993, de los artículos 10 y 22 del Decreto 174 de 2001, y del artículo 53 del Decreto 3366 de 2003.

93. En consecuencia, y sin si quiera explicar sucintamente los motivos por los cuales se imponía dicho monto, decidió sancionar a mi representada con una multa de setecientos salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2015, equivalente a cuatrocientos cincuenta y un millones cuarenta y cinco mil pesos (COP\$451.045.000). Es decir, la más alta de las sanciones pecuniarias contempladas en la ley.

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

94. Lo anterior pese a que, tal y como se expuso con anterioridad, Uber Colombia ni siquiera podía haber infringido las normas aludidas, dado que, de ninguna forma su actividad se enmarca dentro de aquellas que regulan el sector transporte, ni mucho menos realiza las supuestas actividades y acciones de que injusta e infundadamente la acusó la Superintendencia.

95. Además, la Superintendencia rechazó por improcedentes las solicitudes de nulidad procedimental y de corrección de irregularidades procesales y denegó las solicitudes de revocatoria directa previamente efectuadas. Es decir, sin que existiera razón ni lugar para ello, la Superintendencia rechazó todos los intentos de mi representada por corregir los ostensibles vicios que aquejaron a este procedimiento desde su inicio.

96. Frente al contenido de la Resolución No. 18417, se pueda sostener que en nada sorprende el sentido de la decisión proferida, porque, tal y como mi representada tuvo oportunidad de advertirlo en reiteradas ocasiones, incluso desde la presentación de sus descargos, siempre supo que iba a proferirse una decisión sancionatoria en su contra, como, lamentablemente, en efecto sucedió.

97. Lastimosamente, quedó debidamente demostrado que poco o nada importó el hecho de que mi representada haya desvirtuado todos y cada uno de los elementos que componen el cargo único que se le imputó, ni que lo haya hecho con base en la contundencia de los argumentos expuestos y de las pruebas allegadas al expediente.

E. Las Resoluciones No. 23211 del 17 de noviembre de 2015 y No. 007838 del 2 de marzo de 2016

98. Estando dentro del término legal de diez (10) días hábiles establecido para el efecto, y siendo que la Resolución 18417 se notificó personalmente a mi representada el 14 de septiembre de 2015, y pese a saber que la decisión sería confirmada, el 28 de septiembre de 2015 Uber Colombia interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. 18417.

99. En este escrito, Uber Colombia puso de presente todos y cada uno de los vicios, tanto de forma como de fondo, que ostentaba la Resolución, y que, inevitablemente llevaban a que esta fuera revocada.

100. Como era de esperarse, el del 17 de noviembre de 2015, el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc expidió la Resolución No. 23211, mediante la cual se confirmó en su integridad la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, y, en consecuencia, se concedió el recurso de apelación en contra de la misma.

101. Estando ante esa instancia, a mi representada no le quedaba más alternativa que esperar que se proferiera la resolución que resolviera el recurso de apelación interpuesto.

102. Sin embargo, con el fin de preservar su derecho de defensa, el 9 de diciembre de 2015 mi representada presentó memorial ante la Superintendencia, en el cual solicitó que se le mantuviera al tanto del avance y estado del trámite del recurso de apelación, toda vez que, en concordancia con lo ya manifestado mediante comunicación del 10 de agosto de 2015, era necesario que el Superintendente de Puertos y Transporte se declarara impedido para resolver dicho recurso.

103. Mediante comunicación de 14 de diciembre de 2015, la Superintendencia contestó a mi representada, arguyendo que el expediente de la investigación administrativa ya había sido remitido al Ministerio de Transporte, para que fuera la señora Ministra quien designara el Superintendente de Puertos y Transporte Ad-Hoc.

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

104. Siendo así las cosas, mediante comunicación del 15 de febrero de 2016, mi representada le solicitó al Ministerio de Transporte que la mantuviera al tanto del estado y avance de este trámite, con el fin de que pudiera conocer, con suficiente antelación, el nombramiento del Superintendente de Puertos y Transporte Ad-Hoc y así pudiera hacer valer adecuadamente su derecho de audiencia y defensa.

105. Pese al muy claro requerimiento realizado por mi representada, lo cierto es que el Ministerio nunca informó acerca de la designación del Superintendente de Puertos y Transporte Ad-Hoc para resolver el recurso de apelación.

106. De hecho, muy por el contrario de lo que en derecho correspondía, mi representada vino a conocer quien decidiría el recurso de apelación mediante la notificación de la resolución que finalmente lo resolvía.

107. En efecto, mediante Oficio No. 20153210710528 del 3 de diciembre de 2015 el señor Jaramillo Ramírez remitió a la Ministra de Transporte el expediente contentivo de la actuación administrativa, solicitando la aceptación de su impedimento.

108. Y, mediante Resolución No. 00584 del 21 de diciembre de 2015, la Ministra de Transporte aceptó el referido impedimento y, en consecuencia, nombró a Pio Adolfo Bércena Villarreal Superintendente de Puertos y Transporte Ad-Hoc, actuaciones que nunca fueron conocidas por mi representada, pues ni el Ministerio ni mucho menos la Superintendencia le informaron sobre el particular.

109. Y, poniendo fin a cualquier duda que existiere sobre el sentido de la decisión que finalmente se proferiría dentro de esta investigación administrativa, el 2 de marzo de 2016, el Superintendente de Puertos y Transporte Ad-Hoc expidió la Resolución No. 007838, en la que, como era de esperarse, confirmó en todas sus partes la Resolución 18417.

110. Curiosamente, con anterioridad a que la Resolución No. 7838 fuese notificada a Uber Colombia, en todos los medios de comunicación ya se había propagado la noticia de que la decisión sobre la apelación era sancionar a mi representada, a tal punto de que sin el más mínimo grado de pudor el Superintendente Delegado Ad-Hoc salió a medios a declarar que "Uber Colombia S.A.S facilita su prestación en esas condiciones irregulares mediante la plataforma tecnológica"

111. Nada más confirmatorio de todas y cada una de las irregularidades cometidas dentro del procedimiento, que el hecho de que sean los medios de comunicación quienes se enteren del resultado de la investigación sancionatoria antes que el propio investigado.

112. De ahí que, a sabiendas del sentido de la decisión, la resolución haya sido final y formalmente notificada a mi representada por aviso del 10 de marzo de 2016, en la cual se le solicitó el pago de la multa impuesta mediante la Resolución No. 18417 dentro de los cinco (5) días siguientes, y, a su vez, cargar el comprobante de pago de la multa al aplicativo TAUX de la Superintendencia.

113. Mi representada pagó la multa el 11 de marzo de 2016, con el único fin de que no corrieran intereses moratorios, tal y como consta en el comprobante que fue anexado a la comunicación del 15 del mismo mes y año.

114. Sin embargo, paradójicamente, y en concordancia con todo lo dicho por Uber Colombia durante toda la investigación administrativa, no se pudo cargar dicho comprobante al aplicativo TAUX, toda vez que, al no ser una empresa vigilada por dicha entidad, no se encuentra registrada en dicha base de datos, y, por ende, no cuenta con nombre de usuario y contraseña para tal efecto.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

115. Así las cosas, la investigación administrativa culminó con el resultado que desde un principio era obvio que iba a producirse, ya que, atentando contra cualquier consideración de respeto por el debido proceso, mi representada fue sancionada por una conducta que ni por asomo podía haber cometido, sino además, luego de haber sido sometida a un procedimiento sancionatorio dentro del cual no pudo defenderse a cabalidad.

#### F. La conciliación extrajudicial en derecho

116. Habiéndose agotado todos los recursos que existían en la vía administrativa, y de acuerdo con lo que había sido expuesto por mi representada con anterioridad, era evidente que esta su batalla por la defensa de sus derechos fundamentales tendría que librarse ante la jurisdicción contencioso administrativa.

117. De ahí que, el pago de la sanción se realizara sin que ello implicara la renuncia a las acciones y recursos que la ley le confiere para salvaguardar sus derechos en contra de los atropellos y arbitrariedades que se cometieron en su contra, tal como se puso de presente con el memorial mediante el cual se aportó la constancia de dicho pago.

118. En consecuencia, y dando cumplimiento al requisito de procedibilidad contemplado en el numeral 1° del artículo 161 del CPACA, el 1 de julio de 2016 mi representada radicó, ante la Procuraduría General de la Nación, solicitud de conciliación extrajudicial en derecho en contra de la Superintendencia.

119. Aun cuando mi representada siempre ha tenido ánimo conciliatorio, nunca dejó de ser consciente de que ciertamente ese no sería el caso de la Superintendencia, motivo por el cual la audiencia de conciliación se surtirá como un mero requisito de procedibilidad, y que, serán los jueces quienes finalmente puedan salvaguardar los derechos de mi representada.

120. En efecto, el 22 de agosto de 2016 se celebró audiencia de conciliación ante la Procuraduría 50 Judicial para Asuntos Administrativos II, en la cual el Ministerio de Transporte manifestó que no tenía ningún ánimo conciliatorio con mí representada, motivo por el cual la mencionada audiencia fracasó. Lastimosamente, la SPT no se presentó a la mencionada audiencia y solicitó su aplazamiento para el día 12 de septiembre de 2016 a las 9:30 AM.

121. Teniendo en cuenta que el día 22 de agosto de 2016 se declaró fallida la audiencia de conciliación en lo que respecta a la CRC y se agotó la etapa de conciliación extrajudicial con dicha entidad, con el ánimo de evitar la caducidad de la presente demanda, la misma se estará radicando antes del día 11 de mayo de 2015, fecha en la que vence el término.

122. Siendo así las cosas, y no teniendo más alternativa, mi representada promueve la presente demanda, en la esperanza de que la justicia ponga fin a las arbitrariedades y abusos que la Superintendencia cometió en su contra.

### 1.1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

La parte actora señala como quebrantadas las siguientes normas:

#### VI. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN – FUNDAMENTOS DE DERECHO

De acuerdo con los hechos expuestos en la presente demanda en el este caso se configuran cuatro cargos que fundamentan la nulidad de las Resoluciones, y, consecuentemente, el restablecimiento del derecho de mi representada, estos son: (i) la infracción de las normas en que deberían fundarse; (ii) el desconocimiento del derecho de

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

audiencia y de defensa de Uber Colombia; (iii) la falsa motivación; (iv) la falta de competencia de la Superintendencia; y (v) la desviación de las propias atribuciones de la entidad demandada. **Bastaría la prosperidad de uno de estos cargos para que el Despacho declare la nulidad de las Resoluciones**, y para que ordene el consecuente restablecimiento del derecho de Uber Colombia.

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 4º del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, a continuación me permito indicar los fundamentos de derecho que sustentan la prosperidad de cada uno de los cargos, así como el concepto de su violación por parte de las Resoluciones.

#### **A. Las Resoluciones se expidieron en flagrante infracción de las normas en que deberían fundarse.**

Tal y como se desprende de las Resoluciones, la Superintendencia de Puertos y Transporte concluye que, en su entender, existen méritos para sancionar a UBER Colombia, por cuanto, bajo su criterio, el comportamiento de mi representada supuestamente se encuadra dentro de los apartes normativos citados en el cargo único formulado.

Sin embargo, de una simple lectura de los actos administrativos en comento es posible evidenciar que si bien no se expone de forma clara cuáles son aquellas conductas de mi representada a que supuestamente se hace alusión, la Superintendencia funda su muy errado argumento en el hecho que, a su juicio:

*“Queda entonces claro para el Despacho hasta el momento, que **aun cuando UBER COLOMBIA S.A.S. no es la propietaria de la plataforma, si se beneficia de la misma, la ofrece, la promueve, la publicita, la explota comercialmente para que los usuarios de transporte y los propietarios de vehículos de transporte entren en contacto**”<sup>2</sup> (subrayas y negrillas propias).*

Si bien resulta pertinente realizar numerosos reparos frente a la errónea valoración probatoria que llevó a la Superintendencia a realizar semejante afirmación, tal y como se demostrará más adelante, lo cierto es que aun cuando las pruebas analizadas llevaran sostener dicha conclusión –lo que evidentemente no sucede–, ni por asomo se demostró una debida coincidencia entre lo que se logró probar en el proceso como comportamientos imputables a mi representada, el cargo único formulado y las normas en que se fundamentó la sanción.

Porque tal y como lo ha dicho el Consejo de Estado frente al cargo de violación que en este acápite se aduce:

*“El vicio formal de infracción de las normas en las que el acto debe fundarse, referidas dichas normas, a todas aquellas que componen el ordenamiento jurídico, por manera que objetivamente implica **la confrontación del acto con la norma superior, se trata entonces de un problema de derecho**”<sup>3</sup>.*

Y es como resultado de ese ejercicio de comparación entre las normas en virtud de las cuales se fundamentaron tanto el cargo único formulado como la sanción impuesta a la luz de los hechos probados dentro del curso del presente proceso, que resulta evidente

<sup>2</sup> Resolución 18417.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia del 10 de febrero de 2011. Exp. 0601-2009.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

corroborar la muy notable disconformidad entre el supuesto de hecho de la norma, y lo que bajo el criterio de la Superintendencia se logró probar y dio mérito para proferir una resolución sancionatoria.

En efecto, como quedará debidamente corroborado a continuación, no solamente se infringieron la Constitución Política y el CPACA por inobservancia de los postulados procedimentales que debían seguirse dentro del curso de la investigación, sino que, además, existió una indebida adecuación típica del cargo único imputado –la cual se evidenció desde su formulación–, con lo cual se infringieron, también, las normas del sector transporte en que ha debido basarse este acto administrativo. Todo ello, evidentemente, por razón de que la Superintendencia debía cumplir, a como diere lugar, su cometido inicial de sancionar a mi representada, aun si para hacerlo pasara por alto que los hechos probados evidentemente no se adaptan ni guardan ninguna consonancia con los supuestos que las normas y el cargo único formulado pueden sancionar.

#### 1. Las Resoluciones se expidieron en flagrante infracción de la Constitución Política

Como bien se sabe ya, resulta evidente que todos los actos administrativos deben guardar plena concordancia con la Constitución Política, y que, por ende, su expedición se debe realizar con absoluta observancia de los mandatos que en ella se establecen. En virtud de que así lo consagra la Constitución en su artículo 4º, la Corte Constitucional ha concluido que:

*“La jurisprudencia constitucional ha precisado que, dado que todas las autoridades se encuentran sometidas al “imperio de la ley” lo cual significa por sobre todo **al imperio de la Constitución, de conformidad con los artículos 2 y 4 Superiores**, (i) la tarea de interpretación constitucional no es tarea reservada a las autoridades judiciales, y (iii) que dicha interpretación y aplicación de la ley y de la Constitución debe realizarse conforme a los criterios determinados por el máximo tribunal competente para interpretar y fijar el contenido y alcance de los preceptos de la Constitución. Esta obligación por parte de las autoridades administrativas de interpretar y aplicar las normas a los casos en concreto de conformidad con la Constitución y con el precedente judicial constitucional fijado por esta Corporación, ha sido reiterada en múltiples oportunidades por esta Sala, poniendo de relieve **el deber de las autoridades administrativas de ir más allá de las normas de inferior jerarquía para aplicar principios, valores y derechos constitucionales, y de aplicarlos en aras de protegerlos y garantizarlos**”<sup>4</sup>*  
(subrayas y negrilla fuera del texto original).

Sin embargo, muy por el contrario de lo que en derecho corresponde, y de los propios mandatos constitucionales dictan, **lastimosamente la Resolución fue expedida en pleno desconocimiento de los artículos 6 y 29 de la Constitución Política**, dos disposiciones que revistan suma importancia, por cuanto consagran el principio de legalidad al que deben someterse los servidores públicos y los particulares, y el derecho fundamental al debido proceso, respectivamente.

#### 1.1. Violación del artículo 6 de la Constitución Política

En lo que respecta a la primera de estas dos disposiciones, resulta necesario destacar que la Superintendencia enfáticamente erró en los méritos invocados para imponer la sanción, no sólo por extralimitarse en ejercicio de sus funciones al expedirla, sino, además, porque desconoció los derechos y libertades de que goza mi representada como particular que ejecuta un objeto social para el que no requiere ningún permiso o autorización.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 539 de 2011. MP Luis Ernesto Vargas Silva

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En primer lugar, importa poner de presente que mientras en el Pliego de Cargos se estructuró a partir de la muy equivocada premisa de que Uber Colombia supuestamente facilita la violación de las normas de transporte a través de la aplicación o plataforma UBER, al término de la investigación la Superintendencia, en atención a los argumentos y pruebas aportados por mi representada, no tuvo más remedio que terminar reconociendo lo que desde el comienzo manifestó mi representada: que ella no era la propietaria, administradora, controladora, licenciataria y/o gestora de dicha plataforma tecnológica.

No obstante lo anterior, y dado que los funcionarios de Superintendencia tenían la orden de sancionar a mi representada, decidió la entidad hacerlo bajo el muy reprochable argumento de que, como mi poderdante supuestamente es “beneficiaria” y/o se “aprovechaba” de la plataforma tecnológica UBER, con ello se facilitaba la violación de normas del sector transporte. Inclusive, para tal fin llegó la Superintendencia al absurdo de considerar que la plataforma *per se* constituía una actividad ilegal que facilitaba la violación de estas normas, presupuesto carente de cualquier sustento fáctico y/o jurídico.

Como se desarrollará en otros capítulos, ello implica que mi representada terminó siendo sancionada, por una parte, por la máxima autoridad en materia de tránsito y transporte siendo que Uber Colombia no presta servicios de transporte, ni participa de dicho mercado, y, por la otra, por una supuesta conducta diferente de aquella con base en la cual se le imputó el cargo único.

Pero, además, evidencia que, como quedó absolutamente demostrado a lo largo de la investigación, contrario a lo que dispone el artículo 6º de la Constitución Política, se sancionó a Uber Colombia siendo que esta última no ha infringido la Constitución ni las leyes. Porque, como también quedó demostrado ante la Superintendencia, las actividades a que se dedica mi representada están enfocadas, principalmente, en la prestación de servicios a empresas extranjeras actividades que se han desarrollado en plena concordancia con las leyes que le son aplicables a su ejercicio. Y aun cuando mi representada estuviera infringiendo las normas que regulan su actividad, ciertamente no estaríamos bajo la esfera de vigilancia de esta Superintendencia, como en efecto nunca se ha debido estar.

Así las cosas, resulta claro que las actividades comerciales realizadas por mi representada han estado siempre dentro del marco de la legalidad, y muy por fuera de la órbita de la competencia de esta Superintendencia. Por ende, no asistía razón ni derecho para que esta entidad tomara la decisión de sancionarla, y mucho menos para hacerlo por el solo hecho de haber incorporado la palabra ‘Uber’ en su objeto social.

Adicionalmente, tal y como también pasará a explicarse en mayor detalle, con todo y que ha quedado absolutamente demostrado que mi representada no es responsable por las supuestas violaciones normativas que se le imputaron, pues no tiene relación con la plataforma UBER distinta de la que puede tener cualquier otra persona, vale la pena rescatar que las pruebas que obran en el expediente son muestra fidedigna de que sancionar a mi representada, además de haber sido improcedente y contrario a la realidad y a derecho, redundó en un muy grave precedente que raya con la arbitrariedad, por cuanto esta aplicación ni por asomo ha sido declarada ilegal por las autoridades judiciales y/o administrativas competentes para el efecto.

Así las cosas, al sancionar a mi representada, quien no hace cosa distinta de ejercer una actividad comercial que no se encuentra prohibida por la Constitución ni las leyes, la Superintendencia se llevó de calle las muy claras disposiciones del artículo 6 de la Carta Superior. Esta circunstancia, claramente, impone en cabeza del H. Tribunal el deber de

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

poner fin a esta infame 'cacería de brujas' que la Superintendencia ha emprendido en contra de Uber Colombia, para reconocer, como no puede ser de otra forma, que mi representada es una compañía que se dedica al ejercicio de actividades comerciales que no sólo no están prohibidas por la ley, sino que, además, están permitidas por la misma.

### *1.2. Violación del artículo 29 de la Constitución Política*

Ahora bien, en cuanto a las muy flagrantes violaciones del artículo 29 de la Constitución Política, sea lo primero mencionar que como bien se sabe, el derecho al debido proceso se constituye como un derecho fundamental de obligatoria observancia en todo procedimiento, tanto judicial como administrativo.

Pues bien, en aras del orden y de la claridad, en acápites posteriores se expondrá y demostrará, con lujo de detalles, la forma como la Superintendencia vulneró gravemente esta garantía frente a mi representada, al haber ejecutado acciones y actuaciones de magnitud como: (i) invertir la presunción de inocencia a que tiene derecho mi representada; (ii) expedir una resolución sancionatoria sin una adecuada valoración probatoria, incluso, sin sustento probatorio; (iii) contrariar el principio de legalidad de la sanción al expedir la Resolución basada en supuestos de hecho distintos de aquellos contenidos en el cargo único que se le imputó a mi representada; (iv) contradecir el principio de gradualidad y proporcionalidad de la sanción impuesta; (v) omitir fases del procedimiento administrativo sancionatorio como son: las averiguaciones preliminares y la adecuada culminación de la etapa probatoria; y (iv) expedir la Resolución luego de que el procedimiento adelantó sendas actuaciones cuando éste se encontraba suspendido, y dichas irregularidades no fueron debidamente saneadas; y (vii) proferir la Resolución cuando resultaba claro que existían serias y fundadas dudas sobre la imparcialidad, independencia y objetividad de los funcionarios de la entidad.

De conformidad con todo lo anterior, resulta claro y no existe duda alguna de que al expedir la Resolución, la Superintendencia infringió flagrantemente las normas en que debería fundarse, y no precisamente cualquier norma, sino, directamente, la Constitución Política. En esa medida, ante tan grave escenario, es a todas luces evidente que existe una inminente necesidad de que esta Resolución sea revocada, y que, en su lugar, se declare la ausencia de responsabilidad por parte de mi representada.

### *2. Las Resoluciones se expedieron en flagrante violación de las normas del CPACA que regulan el procedimiento administrativo sancionatorio.*

Como bien se sabe ya, el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por la Superintendencia se rige por las normas que consagradas en el CPACA para tal fin, de manera que la expedición de cualquier acto administrativo en el marco de dicho procedimiento debe adecuarse a los mandatos y postulados de este Código. Sin embargo, la Superintendencia, conscientemente y de manera dolosa, resolvió infringir las normas rectoras del procedimiento administrativo sancionatorio, tal como pasa a exponerse a continuación.

En primer lugar, nuevamente vale la pena resaltar la muy evidente violación del derecho al debido proceso que se causó a mi representada, principio específicamente establecido en el artículo 3º del CPACA, y sobre el cual, en aras del orden y de la claridad, se dan aquí por reproducidas al consideraciones que frente a la vulneración del derecho de audiencia y de defensa se hagan en acápites posteriores.

Pero más allá de las violaciones al debido proceso, y aun cuando la Superintendencia pretende negarlo, lo cierto es que también se vulneraron otras normas contenidas en la Ley **1437 de 2011, como son los artículos 42, 44, 47 y 48.**

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Al tenor de primera norma citada:

*“Artículo 42. Contenido de la decisión. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada.*

**“La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos”** (subrayas y negrilla fuera del texto original).

De una lectura del inciso segundo de esta norma, debe concluirse que el mismo impone un deber a la Administración de guardar una congruencia y coincidencia entre la resolución que da inicio a la investigación, y aquella mediante la cual se toma la respectiva decisión, supuesto que a todas luces fue omitido por la Superintendencia.

En efecto, tal y como pasará a exponerse, las Resoluciones no guardan coincidencia entre los hechos que dieron lugar a la imputación del cargo único contenido en el Pliego de Cargos, y los hechos que quedaron debidamente probados en el marco del procedimiento administrativo. Porque de haber guardado coincidencia y armonía entre una y otra, resulta a todas luces evidente que la decisión que se hubiese tomado sería, pues, la contraria.

Basta con una lectura elemental de los hechos contenidos en el Pliego de Cargos para comprobar que en dicho acto administrativo se argumentaba que mi representada, “a través de su plataforma tecnológica”, supuestamente facilitaba la violación de normas de transporte. Sin embargo, dentro del curso de la investigación se demostró que mi representada no era ni por asomo propietaria, administradora, controladora, usufructuaria y/o licenciataria de la plataforma a que tanto se aludía en el Pliego de Cargos, cuestión que inclusive fue reconocida por la Superintendencia en las Resoluciones. De hecho, ello tan es así, que la Superintendencia, de oficio, y una vez recibida la declaración del experto Raúl Pulido, resolvió desistir de la visita administrativa a las oficinas de Uber Colombia, pues ya en ese momento era absolutamente claro que allí no iba a encontrar el centro de manejo y control de dicha plataforma.

Sin embargo, en vez de haber declarado la ausencia de responsabilidad de mi representada porque a simple vista se carecía del elemento imputabilidad, lo cierto es que esta entidad resolvió sacar del sombrero una teoría absolutamente contraria a derecho, para concluir que, aun cuando es cierto que Uber Colombia no es la dueña, licenciataria y/o administradora de la plataforma en comento, sí facilita la violación de las normas de transporte, supuestamente, porque se ‘beneficia’ de dicha plataforma. Así se lee expresamente en las Resoluciones

Por si lo anterior fuera poco, igualmente las Resoluciones incluyen nuevos elementos de juicio en virtud de los cuales se fundamentó la supuesta y a todas luces inexistente responsabilidad de mi representada, introduciendo un factor sorpresa en la decisión y de plano muy reprochable, porque frente a dichos argumentos mi representada nunca tuvo oportunidad de pronunciarse, ni mucho menos de ejercer su defensa. Tal y como se observará en acápite posteriores, la sorpresa se predica de que, en las Resoluciones, la Superintendencia se inventó que: (i) mi representada supuestamente es un comisionista de transporte; y que (ii) frente a la responsabilidad por violación de las normas del sector transporte no es necesario comprobar la configuración del elemento de la culpa, es decir, que el presente es un régimen de responsabilidad objetiva.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

No obstante, se insiste, se trata de elementos nuevos y sorprendidos que brillan por su ausencia en el Pliego de Cargos, ya que mientras en este se acusó a Uber Colombia de facilitar la violación de normas de transporte a través de una plataforma tecnológica que la Superintendencia pensaba que era de su propiedad, en las Resoluciones se terminó sancionando a mi representada por considerar que ella se 'beneficia' y/o 'explota' dicha plataforma. Y, como viene de decirse, para rematar, señaló la Superintendencia en las Resoluciones, por una parte, que mi representada supuestamente es una comisionista de transporte, y, por la otra, que el régimen de responsabilidad por las violaciones de las normas de transporte es objetivo.

Una simple lectura del Pliego de Cargos, a la luz de lo que terminó siendo plasmado en las Resoluciones, evidencia que en aquel efectivamente brillan por su ausencia todos esos nuevos elementos que la Superintendencia terminó plasmando en los actos sancionatorios. Así de claro y así de simple.

Ahora bien, en lo que respecta al artículo 44 del CPACA, se hace pertinente su transcripción con el fin de identificar la forma como las Resoluciones vulneraron dicha norma:

*“Artículo 44. Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.”*

Al respecto, valga mencionar que lejos de haberse observado con detenimiento los derroteros legalmente trazados para el ejercicio de una facultad discrecional, y especialmente una de carácter sancionatoria, lo cierto es que la Superintendencia simplemente resolvió imponer una sanción manifiestamente desproporcionada frente a los hechos que supuestamente le sirvieron de causa. De ahí que, por simple capricho y deseo, le haya impuesto a mi representada la más alta y drástica de las sanciones contenidas en el régimen sancionatorio del sector transporte.

En efecto, tal y como se explicará con más detenimiento en acápite posteriores, las Resoluciones impusieron la máxima sanción a mi representada bajo el muy errado argumento de que la supuesta violación de las normas por parte de conductores y usuarios a través de la plataforma de la que, en concepto de la Superintendencia, Uber Colombia se 'beneficia', teóricamente produce tal grado de afectación al orden público que justificaba la aplicación de la mayor sanción contemplada en la norma.

En primer lugar, cabe resaltar, nuevamente, que la imputación que se hizo a Uber Colombia en el Pliego de Cargos es contraria a la realidad y carece de todo fundamento por cuanto, como bien se estableció, mi representada no es propietaria, arrendataria, controladora, usufructuaria y/o administradora de la plataforma tecnológica UBER, supuesto que ya de por sí descarta que pueda serle imputable el hecho de haber incurrido en la infracción contemplada en el numeral 4º de la Ley 105 de 1993. Y, por supuesto, implica que mi representada no puede ser responsable por una inexistente afectación o alteración del orden público, pues si en teoría ello es producto del funcionamiento de la plataforma, al no tener relación con la misma distinta de la de cualquier otra persona Uber Colombia no puede estar llamada a asumir las consecuencias jurídicas que de manera reprochable y arbitraria le atribuyó la Superintendencia.

Pero además, en el remoto e hipotético caso en que pudiese establecerse que por alguna razón esa supuesta conducta sancionable si le es imputable a mi representada, lo cierto es que el criterio utilizado para fijación de la sanción en su máximo monto es absolutamente inexistente, por cuanto en el plenario no hay una sola prueba que acaso pudiera sustentar

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

esa supuesta afectación del orden público. Es más, desde ya valga decir que se trata no sólo de un elemento de la cosecha propia de los funcionarios de la Superintendencia que no está probado en el proceso, sino que, además, fue radicalmente distorsionado por esta entidad en la Resolución, ya que si alguien ha alterado el orden público en el sector transporte, ese alguien han sido los taxistas.

Finalmente, como se argumentó a lo largo del procedimiento administrativo sancionatorio, y se demostrará en el curso del presente proceso, la Superintendencia incurrió en unas muy flagrantes vulneraciones de otras normas que regulan el procedimiento administrativo sancionatorio.

En específico, como se argumentará en detalle más adelante, esta entidad inobservó e inaplicó gravemente los artículos 47 y 48 del CPACA, por cuanto: (i) omitió agotar la fase de averiguaciones preliminares, tal y como en estricto derecho y rigor correspondía; (ii) desconoció que la Resolución sancionatoria no podía incluir elementos nuevos, o elementos 'sorpresa' si se quiere, para fundamentar la decisión, por cuanto la defensa de mi representada, así como la solicitud probatoria, se fundamentaba, -como no podía ser de otra forma-, en el cargo único imputado en el Pliego de Cargos; y (iii) negó que la etapa probatoria culminara en el momento indicado, por cuanto quedó demostrado, tal y como la propia entidad lo reconoció, que en efecto algunas de las pruebas que fueron decretadas no se incorporaron al expediente y que, aun así, se corrió traslado a mi representada para alegar de conclusión.

De conformidad con todo lo anterior, y según pasará a reiterarse, resulta claro y no existe duda alguna de que la Resolución se expidió en pleno desconocimiento de las normas del CPACA que frente al procedimiento administrativo sancionatorio debían observarse, y por ende no queda otra opción proceder a su revocatoria, pues de lo contrario, se configuraría un vicio de nulidad, de plano insubsanable.

3. La Resolución se expidió en infracción de las normas del Sector Transporte que se invocaron como sustento del cargo único formulado.

Como bien se sabe ya, mediante la Resolución 19172, la Superintendencia formuló como cargo único en contra de mí representada, el siguiente:

**“La empresa UBER COLOMBIA S.A.S., *provoca, facilita, e incentiva a Empresas de Servicio Público de Transporte Especial, a propietarios de vehículos matriculados tanto para la prestación de servicio público de transporte Especial, como de servicio particular, para que realicen, desarrollen y se lucren de la prestación de un servicio para el cual no están autorizados.* Así las cosas la empresa UBER DE COLOMBIA SAS, estaría facilitando la transgresión de lo establecido en el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993 y el Decreto 172 de 2001, especialmente de sus artículos 10, 11, 13 y 14; en concordancia con lo establecido en el Decreto 174 de 2001 en cuanto a los artículos 10 y 22, y en consecuencia trasgrede lo establecido en el numeral 4 del artículo 9 de la ley 105 de 1993”** (subrayas y negrilla fuera de texto original).

Para tal fin, se reitera, la Superintendencia partió de la siguiente premisa, de suyo manifiestamente equivocada y contraria a derecho:

**“Para el caso en concreto, encontramos la empresa llamada UBER COLOMBIA S.A.S., *la cual a través de su aplicación informática de público conocimiento, invita a Empresas de Servicio Público de Transporte Especial; Propietarios de vehículos de Servicio Público de Transporte***

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*Especial y propietarios de vehículos particulares, a participar de la prestación de unos servicios de transporte público de personas los cuales se asemejan o emulan los establecidos y reglamentados en el Decreto 172 de 2001, empero sin ser una empresa habilitada para la prestación de dicho servicio público y sin contar con los equipos automotrices autorizados para esta operación; encontrándonos entonces ante una empresa que facilita, incentiva y provoca la prestación de un servicio no autorizado” (subrayas y negrilla fuera de texto original).*

Con todo y que en el Pliego de Cargos ni por asomo se explicaron las razones por las cuales presuntamente mi representada se encontraba trasgrediendo las normas aludidas, más allá de atribuirle la propiedad de una “*aplicación informática de público conocimiento*”, y mucho menos se hizo en las Resoluciones, haciendo así más gravoso el ejercicio del derecho de defensa de mi representada, a continuación se pasará nuevamente a estudiar cada una de las supuestas violaciones normativas atribuidas a Uber Colombia tanto en el acto de apertura como en las Resoluciones.

Lo anterior, con el fin de demostrar, una vez más, que dentro del curso de la investigación administrativa quedaron absolutamente desvirtuados los presupuestos sobre los cuales la Superintendencia formuló el cargo único contra mi representada, y de esa manera confirmar que bajo ninguna circunstancia Uber Colombia estaba llamada a ser sancionada por las violaciones normativas que en mala hora se le imputaron, y por las cuales terminó recibiendo una sanción manifiestamente ilegal e improcedente.

a) El numeral 2º del artículo 3º de la Ley 105 de 1993 no es una norma que haya podido ser vulnerada por Uber Colombia.

La primera de las disposiciones normativas que, según la Superintendencia, supuestamente fue violada por mi representada, es el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993. En este caso, y tal como ocurre con las demás disposiciones invocadas por la Superintendencia, ni en el Pliego de Cargos ni mucho menos en las Resoluciones se explicaron las razones por las cuales la entidad demandada consideró que Uber Colombia había trasgredido dicha disposición normativa.

En efecto, la Superintendencia simplemente se limitó a transcribir la norma, sin explicar, en ninguno de los apartes del Pliego de Cargos, ni mucho menos en las Resoluciones, cuáles son los motivos y/o las conductas concretas de mi poderdante que a su juicio resultan violatorios de la norma aludida. Y es que de hecho no podía hacerlo pues, en tanto ésta última se limita a definir algunas modalidades de transporte y a delimitar las competencias de ciertas autoridades públicas y las condiciones en que deben ser ejercidas, claramente no hay aparte alguno que pudiera ser transgredido por mi representada.

Las anteriores consideraciones pueden constatarse con una simple lectura del contenido de la norma en cuestión, a cuyo tenor:

*“La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.*

*“Excepcionalmente la Nación, las Entidades Territoriales, los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el servicio público de transporte, cuando este no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas*

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones de los particulares.*

*“Existirá un servicio básico de Transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico”*

De lo anterior, resulta a todas luces evidente que Uber Colombia no incurrió en conducta alguna, mediante la cual pudiera violarse lo dispuesto en la norma transcrita, pues materialmente es imposible que una sociedad como mi representada vulnere una norma del tenor de aquella que se citó arriba. Ello tan es así, que en la Resolución sancionatoria brilló por su ausencia cualquier mención a esta norma, o relación alguna de los hechos probados que acaso pudieran dar cuenta de dicha vulneración.

Esta conclusión no admite controversia alguna, pues no solo dicha norma podría clasificarse como de aquellas que tan solo consagran meros principios, de manera que en caso de admitirse que algún aparte de la misma pudo ser violado, se estaría vulnerando flagrantemente el principio de legalidad que debe permear las sanciones administrativas.

Al respecto, es necesario enfatizar que las sanciones o medidas administrativas solamente pueden imponerse bajo la estricta observancia del principio de legalidad dentro del procedimiento que se contempla para su imposición. Este principio implica no sólo que la sanción en cuestión debe estar expresamente prevista en la ley, y que, además, solamente pueda aplicarse a los supuestos de hecho que la propia norma disponga, y una vez se complete el procedimiento expresamente dispuesto para tal efecto.

Frente al contenido del principio de legalidad, la Corte Constitucional expresamente ha contemplado que:

*“El principio de legalidad de las sanciones exige que estas estén determinadas en el momento de cometer la infracción. **Quien lleva a cabo una conducta legalmente prohibida bajo apremio de sanción penal o administrativa debe conocer previamente cuál es el castigo que acarrea su comportamiento. Este castigo no puede quedar a la definición ulterior de quien lo impone, pues tal posibilidad desconoce la garantía en contra de la arbitrariedad. Así pues, las sanciones deben estar legalmente determinadas taxativa e inequívocamente en el momento de comisión del ilícito, sin que el legislador pueda hacer diseños de sanciones “determinables” con posterioridad a la verificación de la conducta reprimida.** Esta posibilidad de determinación posterior ciertamente deja su señalamiento en manos de quien impone la sanción, contraviniendo el mandato superior según el cual deber el legislador quien haga tal cosa”<sup>5</sup> (subraya y negrillas por fuera del texto).*

Así las cosas, es claro que bajo el remoto e hipotético caso en que se hubiera considerado que dicha disposición era susceptible de violarse, lo cierto es que en ella no se contempla cuál sería la sanción que puede serle atribuible, y que, peor aún, más allá de que la Superintendencia ni siquiera se tomó la molestia de explicar bajo qué supuestos de hecho es que la norma se entendería violada, tampoco aportó o practicó prueba alguna a partir de la cual pudiera demostrar que las actuaciones de mi representada supuestamente sí transgredieron las disposiciones aludidas.

<sup>5</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-475 del 18 de mayo de 2007. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Y como no podía ser de otra forma, las Resoluciones omitieron por completo hacer mención alguna a la forma como supuestamente había quedado probado que mi representada vulneraba la referida disposición. De ahí que haya quedado claro que el cargo único formulado en contra de mi representada se basó en normatividad completa y absolutamente improcedente. La misma circunstancia se predica de las Resoluciones, pues, con dichos actos administrativos, de manera absolutamente contraria a derecho y a la realidad, y, peor aún, sin explicar por qué, consideró la Superintendencia que mi representada supuestamente había vulnerado el numeral 2º del artículo 3º de la Ley 105 de 1993.

b) Uber Colombia no trasgredió los Artículos 10, 11, 13 y 14 del Decreto 172 de 2001

Resulta que la Superintendencia también consideró supuestamente violadas las disposiciones incluidas en los artículos 10, 11, 13 y 14 del Decreto 172 de 2001. Estos artículos se refieren, de manera general, a la habilitación que se requiere para la prestación del servicio de transporte individual de pasajeros en "Vehículos Taxi", las condiciones en las que aquella es otorgada y los requisitos que deben cumplirse para obtenerla.

Con el fin de reiterar las razones por las cuales quedó debidamente demostrado que mi representada no violó dichas normas, para absoluta referencia y claridad del Despacho, a continuación se transcribe lo dispuesto en las mismas:

*"Artículo 10. Habilitación. Las empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas, interesadas en prestar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, deberán solicitar y obtener habilitación para operar. La habilitación lleva implícita la autorización para la prestación del servicio público de transporte en esta modalidad.*

*"La habilitación concedida autoriza a la empresa para prestar el servicio solamente en la modalidad solicitada. Si la empresa, persona natural o jurídica, pretende prestar el servicio de transporte en una modalidad diferente, debe acreditar ante la autoridad competente de la nueva modalidad, los requisitos de habilitación exigidos.*

*"Artículo 11. Empresas nuevas. Ninguna empresa nueva podrá entrar a prestar el servicio hasta tanto la Autoridad de transporte competente le otorgue la habilitación correspondiente. Cuando las autoridades de control y vigilancia constaten la prestación del servicio sin autorización, ésta se le negará y no podrá presentar una nueva solicitud de habilitación antes de doce (12) meses.*

*"Artículo 13. Persona Jurídica. Para obtener la habilitación y la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, las empresas deberán acreditar los siguientes requisitos, que aseguren el cumplimiento del objetivo definido en el artículo 1o. del presente decreto:*

- 1. Solicitud dirigida a la autoridad de transporte competente suscrita por el representante legal.*
- 2. Certificado de existencia y representación legal, expedido con una antelación máxima de 30 días hábiles, en el que se determine que dentro de su objeto social desarrolla la industria del transporte.*
- 3. Indicación del domicilio principal, señalando su dirección.*

*Las empresas que tengan sucursales en varios municipios que formen parte de un Área Metropolitana, podrán disponer de una sede para la*

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*atención de sus vehículos vinculados, enviando esta información a la Autoridad de transporte competente.*

- 4. Descripción de la estructura organizacional de la empresa relacionando la preparación especializada y/o la experiencia laboral del personal administrativo, profesional, técnico y tecnólogo contratado por la empresa.*
- 5. Certificación firmada por el representante legal, sobre la existencia de los contratos para la vinculación del parque automotor que no sea de propiedad de la empresa. De los vehículos propios, se indicará este hecho.*
- 6. Relación del equipo de transporte propio, de socios o de terceros, con el cual se prestará el servicio, con indicación del nombre y cédula del propietario, clase, marca, placa, modelo, número de chasis, capacidad, y demás especificaciones que permitan su identificación de acuerdo con las normas vigentes.*
- 7. Descripción y diseño de los distintivos de la empresa.*
- 8. Certificación suscrita por el representante legal sobre la existencia del programa de revisión y mantenimiento preventivo que desarrollará la empresa para los equipos con los cuales prestará el servicio.*
- 9. Estados financieros básicos certificados de los dos (2) últimos años con sus respectivas notas. Las empresas nuevas solo requerirán el balance general inicial.*
- 10. Declaración de renta de la empresa solicitante de la habilitación, correspondiente a los dos (2) años gravables anteriores a la presentación de la solicitud, si por Ley se encuentra obligada a cumplirla.*
- 11. Demostración de un capital pagado o patrimonio líquido equivalente a los salarios mínimos mensuales legales vigentes establecidos para cada nivel, teniendo en cuenta el último censo poblacional adelantado por el DANE, debidamente ratificado por la Ley de acuerdo con los siguientes montos:*
  - Nivel 1. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas de más de 1.500.000 habitantes, las empresas deben acreditar 0.25 smmlv por vehículo vinculado. En todo caso no puede ser inferior a 200 smmlv*
  - Nivel 2. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas entre 1.000.000 y 1.500.000 habitantes, las empresas deben acreditar 0.25 smmlv por vehículo vinculado. En todo caso no puede ser inferior a 150 smmlv*
  - Nivel 3. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas entre 501.000 y 1.000.000 de habitantes, las empresas deben acreditar 0.25 smmlv por vehículo vinculado. En todo caso no puede ser inferior a 125 smmlv*
  - Nivel 4. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas entre 201.000 y 500.000 habitantes, las empresas deben acreditar 0.25 smmlv por vehículo vinculado. En todo caso no puede ser inferior a 100 smmlv*
  - Nivel 5. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas entre 101.000 y 200.000 habitantes, las empresas deben acreditar 0.25 smmlv por vehículo vinculado. En todo caso no puede ser inferior a 75 smmlv*
  - Nivel 6. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas de menos de 100.000 habitantes, las empresas deben acreditar 0.25 smmlv por vehículo vinculado. En todo caso no puede ser inferior a 50 smmlv*

*El salario mínimo mensual legal vigente a que se hace referencia, corresponde al vigente al momento de cumplir el requisito.*

*El capital pagado o patrimonio líquido de las empresas asociativas del sector de la economía solidaria, será el precisado en la Legislación Cooperativa, Ley 79 de 1988 y las demás normas concordantes vigentes. Durante los primeros cuatro (4) meses de cada año, las empresas habilitadas ajustarán su capital pagado o patrimonio líquido de acuerdo con*

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*el número de vehículos vinculados con que finalizó el año inmediatamente anterior.*

*La habilitación para empresas nuevas no estará sujeta al análisis de los factores financieros, pero sí a la comprobación del pago del capital o patrimonio líquido exigido.*

*Las empresas existentes o que se constituyan en municipios que hagan parte de un área metropolitana, deberán acreditar el capital pagado o patrimonio líquido igual al exigido para la ciudad principal.*

*12. Copia de las Pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual exigidas en el presente decreto.*

*13. Duplicado al carbón de la consignación a favor de la Autoridad de transporte competente por el pago de los derechos que se causen, debidamente registrado por la entidad recaudadora.*

*Parágrafo 1o. Las empresas que cuenten con revisor fiscal, podrán suplir los requisitos establecidos en los numerales 9, 10 y 11 de este artículo con una certificación suscrita por el representante legal, el contador y el revisor fiscal de la empresa, donde conste la existencia de declaraciones de renta y estados financieros con sus notas y anexos, ajustados a las normas contables tributarias en los dos (2) últimos años y el cumplimiento del capital pagado o patrimonio líquido requerido. Con esta certificación deberá adjuntar copia de los dictámenes e informes y de las notas a los estados financieros presentados a la respectiva asamblea o junta de socios durante los mismos años.*

*Parágrafo 2o. Las empresas nuevas deberán acreditar los requisitos establecidos en los numerales 5, 6 y 12, dentro de un término no superior a seis (6) meses improrrogables, contados a partir de la ejecutoria de la resolución que le otorga la correspondiente habilitación, de lo contrario, será revocada.*

*“Artículo 14. Persona natural. El propietario o tenedor hasta de cinco (5) vehículos que tenga interés de prestar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, deberá obtener la correspondiente habilitación, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

- 1. Solicitud dirigida a la autoridad de transporte competente suscrita por el interesado.*
- 2. Certificado de registro como comerciante, expedido con una antelación máxima de 30 días hábiles, en el que se determine que dentro del objeto social desarrolla la industria del transporte.*
- 3. Indicación del domicilio principal, señalando su dirección.*
- 4. Acreditar la propiedad o la existencia de los contratos de arrendamiento financiero de los respectivos vehículos.*
- 5. Certificación sobre la existencia del programa de revisión y mantenimiento preventivo que desarrollará para los equipos con los cuales prestará el servicio.*
- 6. Descripción de los vehículos con los cuales prestará el servicio, con indicación de la clase, marca, modelo, número del chasis, capacidad y demás especificaciones que permitan su identificación, de acuerdo con las normas vigentes. En todo caso el vehículo deberá cumplir con las condiciones técnico-mecánicas y con las especificaciones requeridas por las autoridades competentes para transitar.*
- 7. Copia de las pólizas vigentes de responsabilidad civil contractual y extracontractual, exigidas en el presente decreto.*

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

8. *Presentar los distintivos que portarán los respectivos vehículos, los cuales deben acompañarse con la expresión "persona natural".*

*Las empresas de persona natural deberán sujetarse a todos los requisitos establecidos en el presente decreto para la prestación del Servicio Público de Transporte.*

*Parágrafo. Restricción. Cuando la Empresa de persona natural pretenda operar con más de cinco (5) vehículos, deberá solicitar y obtener habilitación conforme a los requisitos establecidos en el artículo 8o. del presente decreto".*

Pues bien, en las Resoluciones la Superintendencia simplemente se limitó a transcribir las normas referidas, **sin explicar las razones por las cuales consideró que mi representada supuestamente las había transgredido.** Revisada la totalidad de las consideraciones expuestas en la Resolución, no se encuentran razones que directamente expliquen la supuesta violación concreta de dichas normas, ni mucho menos las normas en que se fundamenta dicho reproche o imputación.

Sin embargo, si en gracia de discusión se admitiera que las consideraciones expuestas por la entidad explican las transgresiones aludidas –que no es así–, se tiene que la única frase que eventualmente podría relacionarse con aquellas no se encuentra contenida en las Resoluciones, sino en el pliego de cargos, y sería la siguiente que ya ha sido citada atrás:

*"Para el caso concreto, encontramos la empresa llamada UBER COLOMBIA SAS, la cual **a través de su aplicación informática de público conocimiento, invita a Empresas de Servicio Público de Transporte Especial; Propietarios de vehículos de Servicio Público de Transporte Especial y propietarios de vehículos particulares, a participar de la prestación de unos servicios de transporte público de personas los cuales se asemejan o emulan los establecidos y reglamentados en el Decreto 172 de 2001, empero sin ser una empresa habilitada para la prestación de dicho servicio público y sin contar con los equipos automotrices autorizados para esta operación;** encontrándonos entonces ante una empresa que facilita, incentiva y provoca la prestación de un servicio no autorizado" (subraya y negrilla fuera de texto).*

Del aparte transcrito se deduce claramente que la entidad no logró demostrar de manera clara la forma en que, supuestamente, mi representada violó lo dispuesto en los artículos 10, 11, 13 y 14 del Decreto 172 de 2001. Por el contrario, vulnerando los derechos al debido proceso y a la defensa de Uber Colombia, la Superintendencia simplemente afirmó que mi representada, a través de una aplicación que supuestamente es de "público conocimiento", y de su propiedad –que, tal como quedó demostrado, no lo es y así lo reconoció la propia Superintendencia en las Resoluciones–: (i) invitaba a ciertas personas a prestar servicios de transporte; y que (ii) dichas personas no cuentan con las habilitaciones legales exigidas para tal fin.

En primer lugar, tal y como se mencionó reiteradamente en el marco de la investigación administrativa, nunca se entendió realmente a qué hizo referencia la Superintendencia cuando aludió en el Pliego de Cargos a una "aplicación informática de público conocimiento". Porque en las pruebas obrantes en el expediente para el inicio de la investigación, las cuales, valga decirlo desde ya, fueron sólo documentos enviados por el Ministerio de Transporte, brilla por su ausencia cualquier elemento probatorio que demuestre la existencia o uso de una aplicación tecnológica, que sea de propiedad de Uber Colombia y mucho menos que sea de público conocimiento.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Pese a que esta entidad pareciera ignorarlo, lo mínimo que se espera de una entidad de inspección, vigilancia y control como lo es la Superintendencia es que, antes de hacer afirmaciones y/o manifestaciones de semejante calibre, cuente con las pruebas que le permitan sustentar su posición, circunstancia que, desafortunadamente, no se presentó en el caso de autos. En efecto, lo que ha debido hacer la Superintendencia, ante de proferir el Pliego de Cargos, era haber recopilado los elementos de juicio suficientes que acaso le hubieran permitido sustentar lo que estaba tratando de decir respecto de la plataforma tecnológica UBER, y no lanzarse al ruedo con la muy absurda teoría de que se trata de una “*aplicación informática de público conocimiento*”, y, peor aún, que era de propiedad de mi representada.

Esa falta de indagación o averiguación llevó a que esta Superintendencia, así como otras Superintendencias y Ministerios que luego rectificaron su posición, considerara que UBER Colombia era la propietaria, controladora y/o administradora de la plataforma tecnológica UBER, por ninguna otra razón distinta a que incluyó la palabra ‘Uber’ en su razón social. De manera que, como quedó demostrado, la Superintendencia y el Ministerio de Transporte consideraron que la cuestión simplemente se limitaba a encontrar en el registro mercantil una sociedad llamada ‘Uber’, omitir cualquier indagación, formularle unos cargos absurdos y a todos luces improcedentes, para luego sancionarla y así satisfacer los intereses políticos y particulares detrás de esta muy absurda persecución.

Ello demuestra, como viene de decirse, que lo único que hizo la Superintendencia en este caso fue dar rienda suelta a los caprichos del Ministerio de Transporte para sancionar a Uber Colombia. De ahí que, en vista de que en el curso de la investigación se demostró que los hechos en que se fundó el Pliego de Cargos no eran ciertos, en las Resoluciones la Superintendencia se hubiera visto forzada a incorporar una nuevas, sorpresivas y muy dudosas teoría para tratar de justificar por qué es que mi representada es una supuesta facilitadora de la violación de normas de transporte.

Inclusive, si al referirse a una “*aplicación informática de público conocimiento*” la entidad está invocando el hecho notorio de que trata el artículo 164 del Código General del Proceso (“C.G.P.”) y demás normas concordantes, así ha debido invocarlo y hacerlo saber, de manera que le hubiera dado a mi representada la oportunidad de desvirtuar ese supuesto hecho notorio.

Sin embargo, nada de ello ocurrió, todo lo cual evidencia, entre otras, que la Superintendencia desafortunadamente ha cedido a las presiones de un sector minoritario compuesto por los dueños de los ‘cupos’ de los taxis –que, valga decirlo, no son los mismos taxistas–, y que, en consecuencia, lo único que pretendió fue sancionar a mi representada, aún sin pruebas ni fundamentos jurídicos para tal efecto. Porque como pasará a exponerse, si hay algo que quedó probado dentro del curso del presente proceso es que bajo ninguna circunstancia las violaciones normativas aludidas pueden ser atribuibles a mí representada, y que, muy por el contrario, el material probatorio recaudado efectivamente da cuenta que la presente investigación no es otra cosa que una persecución política en contra de una empresa legal, trabajadora y honesta, como lo es Uber Colombia.

En efecto, tal y como quedó debidamente probado en el curso de la investigación, y así tuvo que ser reconocido por la Superintendencia en las Resoluciones, Uber Colombia no es propietaria, arrendataria, licenciataria, ni bajo ningún contexto o razón usuaria, administradora y/o responsable de la aplicación mediante la cual, según alega la entidad, se “*invita*” a ciertas personas a prestar unos servicios de transporte.

De hecho, se insiste, no deja de sorprender que la Superintendencia haya formulado semejante imputación en contra de mi representada sin siquiera haberse preocupado en lo

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

más mínimo por constatar, como bien ha podido hacerlo, si Uber Colombia maneja, administra o tiene alguna relación con la aplicación informática a que hace referencia el ente de control. Entre otras, porque, de haberlo hecho, hubiera encontrado la entidad que mi representada no maneja, controla ni mucho menos administra una aplicación informática, circunstancia que, indudablemente, hubiera conducido a ahorrar el desgaste innecesario de tiempo y recursos que supuso la actuación administrativa que culminó con la expedición de los actos acá demandados.

Ello obligó, además, a que mi representada incurriera en un desgaste probatorio para demostrar lo que la Superintendencia ha debido verificar con anterioridad a abrir la presente investigación: que Uber Colombia no es propietaria, ni maneja, ni administra, ni tiene control o injerencia alguna respecto de la plataforma a que se hace referencia en la resolución de apertura. Y, como era de esperarse, ello quedó probado con tal nivel y lujo de detalle, que inclusive la Superintendencia desistió de la visita administrativa que tenía planeado llevar a cabo en las oficinas de mi representada, ya que pudo percatarse de que allí no funciona ni mucho menos se controla la plataforma tecnológica en comento.

Sin embargo, como lastimosamente era de esperar, al verse la Superintendencia contra la pared, pues se había probado que los hechos en que se fundamentó el Pliego de Cargos no son ciertos, no tuvo más remedio que el de aceptar en las Resoluciones lo que tan evidentemente reflejaban las pruebas. Pero como de todas formas debía imponer la sanción a mi representada, no tuvo problema en crear una novedosa, sorprendente y muy infundada teoría que sirviera para tan reprochable fin. Y, al hacerlo, consciente o inconscientemente, olvidó la Superintendencia que ha debido hacer una relación de los hechos probados con las supuestas normas infringidas, lo cual brilla por su ausencia en las Resoluciones.

Tal y como pasará a exponerse, todo lo anterior quedó debidamente demostrado dentro del curso de la investigación, circunstancia que reitera, aún con mayor razón, que las Resoluciones infringieron las normas en que debían fundarse.

En primer lugar, según consta en el certificado de existencia y representación de Uber Colombia, la empresa no tiene, dentro de su objeto social<sup>6</sup>, actividades relacionadas con la adquisición y/o uso de aplicaciones tecnológicas de cualquier tipo que se encuentren relacionadas con el servicio público de transporte terrestre automotor, ni, en general, actividades que se relacionen con la prestación u operación de este servicio por parte suya o de terceros.

Debe advertirse, de hecho, que en caso de que Uber Colombia quisiera realizar las actividades en cuestión, es claro que la compañía acataría cada uno de los requisitos legales aplicables y solicitaría las habilitaciones y autorizaciones a que hubiera lugar. No

---

<sup>6</sup> “En desarrollo de lo previsto en el numeral 5 del artículo 5 de la Ley 1258 de 2008, la sociedad podrá realizar cualquier actividad comercial o civil lícita, en Colombia o en el extranjero, incluyendo pero sin limitarse a la prestación de servicios por demanda de apoyo y soporte a personas naturales o jurídicas con dispositivos móviles o con aplicaciones basadas en desarrollos web, junto con todos los productos y servicios que resulten relacionados con este. En desarrollo de su objeto la sociedad podrá celebrar y ejecutar, en su propio nombre o por cuenta de terceros, operaciones y contratos civiles, comerciales financieros, industriales que sean necesarios o convenientes para el logro de los fines que persigue o que puedan favorecer o desarrollar sus actividades o las que aquellas personas, sociedades o asociaciones en las que tenga interés, adquirir y vender acciones, comprar, vender, arrendar, importar, gravar con prenda, hipotecar, constituir en fideicomiso toda clase de bienes muebles o inmuebles, adquirir, enajenar, explotar concesiones, privilegios, celebrar contratos y operaciones mercantiles sobre marcas, patentes, tecnología procedimientos industriales y demás formas de propiedad industrial, celebrar contratos de cuenta corriente bancaria y depósito, mutuo con o sin garantía, anticresis, transporte, suministro, permuta, corretaje, seguro, fiducia, agencia, comisión apertura de créditos, cartas de crédito, otorgar, girar, aceptar, ceder, endosar, descontar, avalar, protestar y en general negociar toda clase de títulos valores y efectos mercantiles o civiles y celebrar a particular en toda clase de contratos de cambio, dar en garantía sus activos muebles e inmuebles y celebrar todas las operaciones de crédito internacional o nacional que le permitan obtener los bienes u otros activos para el desarrollo de sus empresas o negocios, constituir sociedades, con o sin el carácter de subsidiarias o filiales; la vinculación en sociedades de hecho, cuentas en participación, nombrar mandatarios judiciales y extrajudiciales, obrar como mandataria de cualquier acto o negocios jurídico y en general ejecutar todos los actos o contratos que directamente o indirectamente se relacionen con su objeto social.”

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

obstante, se insiste, si mi representada no lo ha hecho es porque dichas actividades no se encuentran dentro del giro ordinario de sus negocios y porque su objeto social no se lo permite, ni mucho menos es su intención hacerlo.

Aunado a lo anterior, según consta en la respuesta que la Superintendencia de Industria y Comercio dio al oficio enviado en cumplimiento del Auto No. 10458 de 2015, donde se le requirió que allegara información sobre quién era el titular de la protección, uso, marca y/o patentes de los signos distintivos relacionados con la plataforma UBER, se evidenció que mi representada no guarda relación alguna con ninguno de dichos elementos. Al tenor de lo certificado por dicha entidad:

*“Que verificada la base de datos y los archivos que obran en el Registro Público de la Propiedad Industrial, **a la fecha no se encontró como titular y/o solicitante de marca, lema comercial, nombre y/o enseña comercial a la Sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificado con Número de Inscripción Tributaria- NIT No. 900676165-2; así como tampoco le ha sido concedida licencia de uso ni transferencia alguna por parte de ninguna persona que tenga registrada marcas: UBER; UB, UBER COLOMBIA, UBER COLOMBIA S.A.S.**” (subrayas y negrilla fuera del texto original).*

Adicionalmente, con las pruebas que obran en el expediente se pudo constatar que era material y técnicamente imposible que mi representada pudiese controlar o administrar aquella “*plataforma de público conocimiento*” a la cual se alude en el Pliego de Cargos. Así lo explicó con toda contundencia y claridad el testigo experto Raúl Wexler Pulido, quien incluso manifestó que la plataforma UBER ni siquiera se encuentra en territorio colombiano, sino en el exterior<sup>7</sup>.

Pero, además, el señor Pulido también corroboró desde su experiencia cuáles son los recursos humanos y de infraestructura que se necesitarían para operar una plataforma tecnológica de tal magnitud, contrastando lo anterior con las instalaciones y los recursos que se pueden encontrar en las oficinas de mi representada. Todo lo anterior le permitió al mencionado experto llegar a la inevitable conclusión de que, contrario a lo dicho por la Superintendencia, es física y técnicamente imposible que UBER Colombia maneje, controle, manipule y/o administre una plataforma tecnológica<sup>8</sup>.

En palabras del propio testigo:

*“**PREGUNTADO.** ¿Ha visitado las oficinas de UBER COLOMBIA S.A.S. y, en caso afirmativo, cuántas veces si lo recuerda? **CONTESTÓ.** Sí, mínimo tres oportunidades en que visité UBER COLOMBIA.*

*“**PREGUNTADO.** ¿En alguna de esas oportunidades encontró usted que esta compañía contara con la infraestructura y el personal que ha venido señalando en respuestas anteriores? **CONTESTÓ. No, la infraestructura***

<sup>7</sup> *“**PREGUNTADO.** Sírvase manifestar lo que conoce o le consta sobre los hechos objeto de investigación. **CONTESTÓ.** [...] se evaluó la plataforma UBER COLOMBIA [...] (y) se pudo evidenciar tecnológicamente que ninguna de las plataformas tiene localización en territorio colombiano [...]”*

<sup>8</sup> *“**PREGUNTADO.** En términos de personal, dada su experiencia [...] ¿cuánta gente se requeriría para administrar una plataforma o un sistema como (UBER)? **CONTESTÓ.** Con exactitud, mínimo se debe contar con un grupo de desarrollo, que son las personas que crean la aplicación, que por una aplicación como esta debe estar compuesta de diez (10) personas, con un equipo de administración de seguridad que como mínimo deberían tener un número similar y un equipo administrador en base de datos, servidores y aplicaciones, de no menos de diez (10) personas en estos aspectos y un soporte técnico en esta plataforma de unas veinte (20) personas y dependiendo de los modelos que utilicen las organizaciones requeriría mínimo de veinte (20) personas en temas administrativos, esto es con lo que debería contar, en realidad una organización como esta debe tener unas cien (100) personas[...].”*

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**que identifique es exclusivamente para acceso a internet y las máquinas PC locales.**

“**PREGUNTADO.** Con esa infraestructura que usted identificó, podría UBER COLOMBIA S.A.S. manejar o administrar una plataforma y una App como la de UBER? **CONTESTÓ. No, técnicamente no es posible.**”

“**PREGUNTADO.** Desde el punto de vista técnico, ¿sabe usted si UBER COLOMBIA S.A.S. tiene alguna injerencia o participación bien sea en la descarga de la App en los teléfonos móviles o en su uso por parte de los usuarios? **CONTESTÓ. Desde el punto de vista exclusivamente técnico, no me fue posible evidenciar ningún tipo de potestad para poderlo hacer, técnicamente no es posible**” (subrayas y negrilla fuera del texto original).

Tan contundentes fueron las afirmaciones del testigo que, importa reiterar, llevaron a la Superintendencia a desistir de la visita administrativa decretada en las oficinas de mi representada. Lo anterior, por razón de que, como no podía ser de otra forma, la entidad demandada finalmente entendió que lo único que encontraría en las oficinas de Uber Colombia son unos computadores como en cualquier otra oficina, más no un centro informático desde donde se maneje, controle o administre una plataforma tecnológica, y mucho menos una aplicación para teléfonos móviles inteligentes.

En remplazo de esa innecesaria visita, decidió la Superintendencia decretar una inspección de la página web [www.ubercolombia.com](http://www.ubercolombia.com). De dicha inspección, aparentemente realizada el 14 de agosto de 2015 por el Grupo de Informática y Estadística de la Superintendencia de Puertos y Transporte, se corrobora lo dicho por el textito Pulido Téllez frente a la localización de la página, identificando que:

“*Información acerca del servidor web Tecnología IP 198.185.159.145:*  
**Geolocalización: Estados Unidos**” (subrayas y negrilla fuera del texto original).

Todo lo anteriormente expuesto fue reiterado por la testigo Ayda Lucy Ospina, quien no sólo no ha escondido su animadversión contra la plataforma tecnológica UBER, sino que, además, como Directora de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte fue quien en ese entonces envió la comunicación a esta Superintendencia para que diera inicio al procedimiento tendiente a sancionar a mi representada. En palabras de la señora Ospina:

“**PREGUNTADO.** En sus respuestas y en sus relatos ha sido reiterativa que el servicio objeto de la investigación se presta a través de una plataforma tecnológica, ¿sabe usted esta plataforma desde dónde opera? **CONTESTÓ.** De acuerdo con lo que los señores de UBER manifestaron en diferentes reuniones, **opera desde el exterior**” (subrayas y negrilla fuera del texto original).<sup>9</sup>

Inclusive, resultaría absolutamente contrario a la realidad, y a derecho, que luego de haber surtido esta investigación la Superintendencia afirmara, con la contundencia que lo hizo en el Pliego de Cargos, que mi representada maneja, controla o administra dicha plataforma, por cuanto hasta su situación financiera demuestra lo contrario. En efecto, de conformidad con la respuesta de la Superintendencia de Sociedades a lo oficiado por la

<sup>9</sup> En ese mismo sentido se expresó el perito Raúl Pulido: “**PREGUNTADO.** ¿Lo mismo entonces podría decirse de las páginas web que tienen dominios o subdominios UBER? **CONTESTÓ.** Sí, a través de una técnica que denominamos ‘google hacking’, que consiste en hacer una minería de datos en internet, pude validar que salvo la página del dominio UBER COLOMBIA S.A.S., se encontró en este análisis que las demás están fuera del país [...]”

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Superintendencia de Puertos y Transporte en cumplimiento del Auto No. 10458 del 17 de junio de 2015, se pudo constatar que:

*“[ ] la sociedad se encuentra en causal de disolución por pérdidas, de acuerdo con lo previsto en el numeral 7 del artículo 34 de la Ley 1258 de 2008[...].” (subrayas y negrilla fuera del texto original).*

Es claro entonces que resulta a todas luces absurdo alegar, como mal lo hizo la Superintendencia, que Uber Colombia es la empresa que maneja, controla, administra, usufructúa, explota o se beneficia de la plataforma tecnológica en cuestión, cuando lo cierto es que de ser así, mi representada estaría lejos de encontrarse en la difícil situación financiera en que ahora se encuentra. Este elemento, evidentemente, terminó de desvirtuar todas las presunciones y asunciones que la Superintendencia hizo en el Pliego de Cargos respecto de Uber Colombia, las cuales, se insiste, son producto de que la entidad demandada ni siquiera se quiso tomar el trabajo de adelantar las averiguaciones preliminares contempladas en la ley respecto de las actividades comerciales que ejecuta mi representada.

Así las cosas, no existe la menor duda de que mi representada bajo ninguna circunstancia era la llamada a responder por la supuesta e inexistente facilitación de la violación de las normas de transporte a que hizo referencia la Superintendencia en el Pliego de Cargos y en las propias Resoluciones, por cuanto, como viene de decirse, de conformidad con las pruebas que fueron incorporadas al expediente de la investigación, es claro que resultaría material, física y, sobre todo, técnicamente imposible concluir lo contrario.

Y por si existía alguna duda frente a la errónea vinculación que la Superintendencia pretendió hacer de la plataforma UBER con mi representada, a lo largo de su testimonio la señora Ayda Lucy Ospina nunca se refirió de forma específica a Uber Colombia, ni supo identificar si en efecto era esta o no la sociedad quien estaría llamada a ser investigada por esa supuesta violación normativa. Al respecto mencionó:

*“**PREGUNTADO.** ¿Sabe usted quién es el propietario de esa plataforma tecnológica? **CONTESTÓ.** De acuerdo con lo que manifestaron los señores que se presentaron en las diferentes reuniones de la empresa UBER, ahora, quién es el dueño de la empresa, si es internacional o colombiana, no tengo ni idea.”*

*“**PREGUNTADO.** ¿Sabe usted cuál es el objeto social de la empresa UBER COLOMBIA S.A.S.? **CONTESTÓ. No.** **PREGUNTADO.** ¿Ha revisado usted el certificado de existencia y representación de la empresa UBER COLOMBIA S.A.S.? **CONTESTÓ. No.**”*

*“**PREGUNTADO.** Teniendo en cuenta su última respuesta y para tener mayor claridad en el presente proceso, es importante especificar si usted sabe si UBER COLOMBIA S.A.S. es la propietaria de la plataforma tecnológica. **CONTESTÓ. Más allá de si UBER COLOMBIA es o no la propietaria de la plataforma, lo que considero importante es señalar que a través de la empresa UBER ofrecen el servicio [...]**”*

*“**PREGUNTADO.** ¿Sabe usted si UBER COLOMBIA S.A.S. maneja, controla o administra dicha plataforma? **CONTESTÓ. [...]** Independientemente de quién sea propietario o no, la empresa denominada UBER ha reconocido no sólo en las reuniones en el Ministerio (de*

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**Transporte) sino en los medios de comunicación y en muchos escritos que ha enviado al Ministerio que es un facilitador de servicio”** (subrayas y negrilla fuera del texto original).

Lo anterior no solamente confirma la muy equivocada imputación que la Superintendencia hizo a mi representada como supuesta propietaria, operadora, beneficiaria, usufructuaria y/o administradora de la plataforma UBER, sino que también pone de presente que esta entidad, lastimosamente, ni siquiera se tomó la molestia de constatar la veracidad del supuesto de hecho en el que, de manera así mismo equivocada, fundamentó el Pliego de Cargos.

Pues bien, en vista de que el supuesto de hecho sobre el que se estructuró el Pliego de Cargos no era cierto, y en vista de que la Superintendencia tenía que sancionar a mi representada a como diera lugar, al momento de fallar se vio obligada a modificar esos supuestos de hecho sobre los cuales había fundamentado el cargo único, dado que le fue imposible negar lo que Uber Colombia logró demostrar de manera fehaciente a través de pruebas.

Y, se insiste, con el único fin de sancionar a Uber Colombia, la Superintendencia se sacó del sombrero toda una serie de teorías novedosas, intempestivas y sorprendidas, según las cuales mi representada supuestamente es comisionista de transporte, por una parte, y beneficiaria de la aplicación tecnológica UBER, por la otra. Y, partir de la conjunción de uno y otro supuestos, ambos equivocados y contrarios a la realidad, la Superintendencia terminó sancionando a Uber Colombia.

Cuesta mucho pensar en un caso similar a este, en el cual una autoridad administrativa inicia un procedimiento sancionador en contra de un particular con base en unos supuestos de hecho que no fueron corroborados ni verificados. Y, cuando el investigado logra demostrar que nada de lo dicho en el pliego de cargos es cierto, la entidad resuelve entonces modificar dichos supuestos de hecho, para terminar sancionando al representado.

En ese orden de ideas, lo que sí quedó demostrado es que esta investigación inició con el desconocimiento absoluto de las actividades a las que mi representada se dedica, y culminó con una sanción basada en una flagrante violación del más básico elemento de imputabilidad, núcleo cardinal sobre el cual se edifica la teoría de la responsabilidad.

Porque aun cuando la Superintendencia pretenda desconocerlo, para que haya un responsable susceptible de ser sancionado por la supuesta facilitación de la violación de las normas de transporte a través de la aplicación UBER, necesariamente debe haber un sujeto detrás de la propiedad, licencia, control, administración y/o manejo de dicha plataforma. Y, dado que ese sujeto claramente no es Uber Colombia, quedó demostrado que la Superintendencia faltó al más elemental de sus deberes como autoridad sancionatoria: indagar quién o quienes pueden ser los presuntos responsables por los hechos que motivaron la investigación en comento.

Sin embargo, contrariando su deber como autoridad administrativa, la Superintendencia simplemente se limitó a enfocar sus esfuerzos sancionatorios en contra de mi representada, y a partir de ese presupuesto se dio a la tarea de justificar esa actuación y de tratar de revestirla de una supuesta y falsa legalidad, aun cuando lo cierto es que ni por asomo se logró probar que Uber Colombia vulneró las normas anteriormente mencionadas.

Así las cosas, debidamente se probó que en caso de ser cierta la supuesta violación de dichas normas, esto no podría haberle sido atribuible a mi representada, todo lo cual evidencia que, de entrada, la escasa argumentación de las Resoluciones, y la consecuente

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

sanción impuesta a Uber Colombia se cae de su propio peso, y que, por lo mismo, no existió fundamento alguno para que mi representada resultara sancionada.

c) Se demostró que UBER Colombia no violó los artículos 10 y 22 del Decreto 174 de 2001.

En relación con la supuesta violación de los artículos 10 y 22 del Decreto 174 de 2001 ocurre algo parecido a lo señalado en el subcapítulo anterior. En efecto, estos artículos se referían –puesto que fueron derogados–, de manera general a la habilitación que se requiere para la prestación del servicio de transporte terrestre automotor especial, su alcance, y las condiciones en las que aquella es otorgada. En efecto, dichos artículos disponen que:

*“Artículo 10. Habilitación. Las empresas legalmente constituidas, interesadas en prestar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, deberán solicitar y obtener habilitación para operar. La habilitación lleva implícita la autorización para la prestación del Servicio Público de Transporte en esta modalidad.*

*“Artículo 22. Contratación. El servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, sólo podrá contratarse con empresas de transporte legalmente habilitadas para esta modalidad, y en ningún caso se podrá prestar sin sujeción a un contrato escrito y se prestará bajo las condiciones estipuladas por las partes.”*

Ahora bien, respecto de estos artículos, tal como ha ocurrido con los anteriores, en el Pliego de Cargos la Superintendencia no señaló los motivos que sustentan su supuesta transgresión por parte de Uber Colombia, como tampoco lo hizo en las Resoluciones. Es más, en dichos actos administrativos la Superintendencia ni siquiera pudo constatar que el cargo estaba llamado a prosperar de conformidad con lo que a ese respecto se había dicho en el Pliego de Cargos, como era que mi representada supuestamente, “*invita*” a ciertas personas a prestar servicios de transporte a través de una aplicación informática, y que dichas personas no cuentan con las habilitaciones legales exigidas para tal efecto. Lo anterior, habida cuenta de que, tal como se explicó con anterioridad, la contundencia de las pruebas practicadas evidenció que dichos argumentos no comprometían, de ninguna manera, la responsabilidad de mi representada.

Sobre este particular se insiste, y así lo terminó corroborando la Superintendencia, que Uber Colombia no es propietaria, arrendataria, licenciataria, beneficiaria, usuaria ni mucho menos responsable de la aplicación a través de la cual, según la Superintendencia, se ejecutan dichas actividades, y porque el objeto social de la compañía no las incluye, y por lo mismo no podría ejecutarlas. Por ende, es jurídica y materialmente imposible que mi representada hubiera incurrido en violación alguna de los artículos 10 y 22 del Decreto 174 de 2001, motivo por el cual las Resoluciones, al pretender argumentar lo contrario, incurrían en una manifiesta y evidente transgresión de dichas normas.

d) UBER Colombia no violó el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, ni mucho menos incurrió en el supuesto de hecho contenido en dicha norma.

De acuerdo con lo expuesto en el Pliego de Cargos, a partir de la supuesta violación de las anteriores normas, la Superintendencia concluyó que Uber Colombia supuestamente incurrió en la infracción prevista en el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, y que en consecuencia deberá ser sancionado. Al respecto, la entidad claramente señaló que:

*“Se considera que la empresa UBER COLOMBIA S.A.S., se encuentra dentro de aquellos sujetos transgresores a las normas del transporte,*

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*nombrados en el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, que establece que serán sujetos de sanciones las personas que violen o faciliten la violación de normas, **al facilitar, incentivar, y provocar** que vehículos registrados para la prestación de un servicio público de transporte especial, empresas prestadoras de dicho servicio público de transporte e incluso propietarios de vehículos particulares, incurran en la prestación de un servicio individual para el cual no se encuentran autorizados, tal como se indica en el artículo 53 del Decreto 3366 de 2003” (subrayas y negrilla fuera de texto original).*

Con fundamento en lo anterior, y según se señaló con anterioridad, al formular el cargo único en contra de mi representada la Superintendencia manifestó que: “La empresa UBER COLOMBIA S.A.S., **provoca, facilita, e incentiva** (...)” (negrilla fuera de texto), y, en consecuencia, concluyó la entidad que Uber Colombia, al supuestamente haber incurrido en la violación de las normas que se han venido señalando, debía ser sancionada de conformidad con lo previsto en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Ahora bien, si se revisa con detenimiento lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, se concluye que el mismo se refiere, exclusivamente, a “Las personas que **violan o faciliten** la violación de las normas” reguladoras del transporte. En consecuencia, no se entiende cómo la Superintendencia, para formular el cargo único contenido en el Pliego de Cargos, acudió a ciertos verbos rectores que no se encuentran incluidos en la norma, esto es, los verbos **provocar** e **incentivar**, y que por tanto no podían, de ninguna manera, fundamentar la apertura de una investigación y mucho menos la imposición de una sanción en contra de mi representada, ni de ninguna otra persona, natural o jurídica.

Sin embargo, si se revisan las Resoluciones detalladamente, lo cierto es que se puede evidenciar que la Superintendencia se abstuvo de hacer mención a alguno de estos verbos rectores señalados en el Pliego de Cargos. En cambio, en lugar de tratar de evidenciar que mi representada de alguna forma –que aún no se sabe cuál podría ser– facilitó la violación de las normas de transporte, lo único que hizo la Superintendencia en la decisión sancionatoria, y en sus respectivos actos confirmatorios, fue introducir nuevos verbos rectores en su parte motiva, como lo es el de “*propiciar*” la prestación de servicios de transporte no autorizados, cuando lo cierto es que, como se verá más adelante, esto ni por asomo quedó demostrado.

Ello, evidentemente, constituyó una muy clara violación a los principios de legalidad y tipicidad que deben regir la aplicación del derecho administrativo sancionador, como garantía de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa. Violación que, desafortunadamente, se materializó en este caso pues la Superintendencia erró en el ejercicio de adecuar los hechos que fundamentan la presente investigación a los supuestos normativos previstos en las disposiciones que alega como violadas.

En cuanto a los principios aplicables a los procedimientos sancionadores, la Corte Constitucional ha explicado que:

*“En la doctrina se postula, así mismo, sin discusión que la administración o las autoridades titulares de funciones administrativas lo sean de potestad sancionadora y que **ésta en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado está sometida a claros principios generalmente aceptados**, y en la mayoría de los casos proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, a **los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad** (toda sanción debe tener fundamento*

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

en la ley), **tipicidad** (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de **prescripción** (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de **culpabilidad o responsabilidad** según el caso – régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias- (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta), de **proporcionalidad o el denominado non bis in ídem**<sup>10</sup> (subrayas y negrilla fuera de texto original)

Por supuesto, el respeto de los principios anteriormente aludidos es la máxima garantía para los particulares de que las autoridades investidas del poder sancionador no actuarán arbitrariamente y en detrimento de sus derechos fundamentales. En este contexto se hace obligatorio hacer referencia al principio de legalidad, por virtud del cual las autoridades sólo podrán adelantar investigaciones administrativas e imponer sanciones cuando sea necesario, de conformidad con lo estrictamente establecido en la ley y haciendo una aplicación restrictiva de la misma. Tal como lo ha explicado la Corte Constitucional:

**“El principio de legalidad, en términos generales, puede concretarse en dos aspectos: el primero, que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y, el segundo, en la precisión que se emplee en ésta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse. Aspecto éste de gran importancia, pues con él se busca recortar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio del poder sancionatorio que le es propio. Precisión que se predica no sólo de la descripción de la conducta, sino de la sanción misma”**<sup>11</sup> (subrayas y negrilla fuera de texto original)

De lo anterior queda absolutamente claro que desde la expedición del propio Pliego de Cargos se vulneraron los derechos al debido proceso y a la defensa de mí representada, por lo que, como se explicará más adelante, es claro que este procedimiento adoleció de una muy clara nulidad desde su inicio. No obstante esta muy grave circunstancia, la presente investigación administrativa terminó absolutamente viciada, sin que la Superintendencia hubiese tomado las medidas necesarias para evitarlo o hacer los reparos pertinentes para subsanar los vicios, incumpliendo así la obligación que le impone, entre otros, el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011.

En efecto, tal y como se puso de presente en reiteradas ocasiones, Uber Colombia siempre buscó evitar que se produjeran las mismas irregularidades en que se incurrieron con el Pliego de Cargos, como fueron las claras incongruencias al señalar, por un lado, que la responsabilidad que supuestamente es atribuible a mi representada radica en el hecho de que ésta supuestamente “invita” a que ciertas personas naturales y jurídicas a que participen en la prestación del servicio de transporte sin estar autorizadas para ello. Y, por otro lado, que dicha responsabilidad surge del hecho de que mi representada no se encuentra autorizada para prestar dichos servicios. En efecto, en las consideraciones de dicha resolución, la Superintendencia señaló que:

*“Se debe partir entonces de la premisa, de que para el ejercicio de la actividad de transporte en cualquiera de sus modalidades, se debe contar*

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-827 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*con una debida autorización, que es consecuente con el cumplimiento de unos requisitos esenciales para su desarrollo, razón por la cual, estaríamos ante una flagrante violación a las normas que regulan la actividad del transporte, al pretender desarrollar una actividad para la que no hemos sido reconocidos legalmente por acto motivado, expedido por la autoridad competente, como aptos y autorizados prestadores”*

De lo anterior queda claro que en esta resolución hubo una evidente incongruencia entre las consideraciones que supuestamente deben fundamentar la formulación del único cargo imputado a mi representada, pues mientras aquellas se refieren al hecho de que UBER Colombia no se encuentra autorizada para la prestación de los servicios de transporte, el cargo formulado alude únicamente a la inexistente responsabilidad de mi representada por, supuestamente, provocar, facilitar e incentivar, la prestación de dichos servicios por parte de terceros no autorizados.

Y peor contradicción subyace en poner de presente los supuestos de hecho que supuestamente motivaron la formulación del Pliego de Cargos –los cuales debían haberse acreditado como ciertos para la imposición de la sanción–, y aquellos que verdaderamente se acreditaron como probados, pues ni por asomo unos y otros guardan relación. Por lo tanto, lo probado en el marco de dicha investigación administrativa no da cuenta ni razón suficiente para haber expedido una decisión sancionatoria, como desafortunadamente lo hizo la Superintendencia mediante las Resoluciones.

Es claro entonces que Uber Colombia no violó el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, y que mucho menos incurrió en el supuesto de hecho contenido en dicha norma, motivo por el cual, al tenerlas como sustento de la sanción de que ha sido víctima mi representada, la Superintendencia trasgredió lo dispuesto en dicha norma.

e) Los hechos probados dentro del presente proceso no se encuadran dentro del supuesto de hecho del cargo único formulado mediante el Pliego de Cargos.

Además de que desde el inicio mismo de la investigación se pudo constatar que existió una indebida adecuación típica del cargo único que se le imputó a mi representada, las motivaciones de las respectivas Resoluciones permiten evidenciar que aún si este cargo hubiese estado debidamente formulado, las conclusiones a las cuales arribó la Superintendencia ni por asomo dan cuenta de que se haya cumplido el supuesto de hecho establecido en el mismo, ni mucho menos en las normas jurídicas en que en que se sustenta.

En efecto, resulta a todas luces contradictorio que la Superintendencia reconozca, como bien lo hizo a lo largo de las Resoluciones, que UBER Colombia no es la propietaria de la “plataforma de público conocimiento” a que se alude desde el Pliego de Cargos, para luego sacar del sombrero la teoría de que, por supuestamente beneficiarse de ella, se cumplen los presupuestos contemplados en las normas del sector transporte para considerar responsable a mi representada de una supuesta facilitación de las normas rectoras de dicho sector.

Al respecto, sea lo primero mencionar que más allá de realizar una indebida valoración probatoria para determinar el supuesto beneficio de mi representada de dicha plataforma, de una simple comparación del supuesto normativo con las conductas que la Superintendencia acreditó como probadas queda claro que brilla por su ausencia cualquier coincidencia entre unas y otras.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Particularmente, no se entiende de dónde pudo concluir la Superintendencia que por el simple hecho de que mi representada supuestamente se “*beneficia de la misma [la plataforma]*” y que, supuestamente también, “*la ofrece, la promueve, la publicita, la explota comercialmente*”, puede considerarse que Uber Colombia incurrió en la infracción contemplada en el numeral 4º del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, esto es, violar o facilitar la violación de normas.

Porque frente a dichos conceptos tan abstractos como son el beneficio, ofrecimiento, promoción y otros, a los cuales sorpresivamente hacen alusión las Resoluciones como fundamento para sancionar a Uber Colombia, pese a que no se encontraban en el Pliego de Cargos, es necesario poner de presente, que tal y como salta a la luz, los mismos no pueden dar lugar a la multa que le fue impuesta a mi representada. Lo anterior adquiere aún una mayor razón si se considera que, como la misma Superintendencia termina aceptándolo, mi representada es tan beneficiaria de la plataforma UBER como cualquier persona natural o jurídica que pueda acceder a la misma a través de un teléfono móvil inteligente.

En efecto, no se requiere de un ejercicio analítico muy complejo para constatar que dentro de los amplios conceptos contenidos en las Resoluciones como comportamientos de mi representada, no solamente podría haber Uber Colombia, sino todos y cada uno de los ciudadanos que utilizan la plataforma a través de sus dispositivos móviles. Y, para sorpresa de mi representada, una y otra vez la Superintendencia ha aceptado que carece de competencia para investigar y sancionar a todos esos usuarios, quienes son simple particulares en el ejercicio legítimo de sus derechos y libertades, tal como lo es Uber Colombia.

Extraño, pero no sorprendente, resulta este doble rasero con que la Superintendencia, en abierta vulneración de las normas en que han debido fundarse las Resoluciones, está midiendo a todos aquellos a quienes, en su concepto, se ‘benefician’ de la plataforma tecnológica UBER.

Así pues, el único verdadero pecado que ha cometido mi representada es el de haber incorporado la palabra ‘UBER’ en su razón social. De lo contrario, se insiste, ni siquiera se hubiera abierto una investigación administrativa en su contra. Ello se evidencia a partir de una simple lectura de los documentos enviados por el Ministerio de Transporte a la Superintendencia, los cuales reposan en el expediente y dan cuenta de que lo único que se hizo fue oficiar a la Cámara de Comercio de Bogotá a fin de encontrar cuál o cuáles sociedades respondían a la razón social de ‘UBER’, y, a partir de esa sola premisa, se resolvió, sin ningún fundamento ni legitimación, abrir la presente investigación administrativa en contra de mi representada.

Cabría preguntarse, por ende, que hubieran hecho el Ministerio y la Superintendencia si no hubieran encontrado en el registro mercantil una sociedad que hubiera incorporado la palabra ‘UBER’ dentro de su razón social. ¿Será que en ese caso sí se hubieran tomado el trabajo de indagar y verificar quién es la propietaria de la plataforma tecnológica en comento previo a lanzar toda la acción punitiva de la Administración en contra de una sociedad que, como mi representada, no ha hecho cosa diferente de ejercer sus derechos, libertades y actividad económica en el marco en que tanto la Constitución como las leyes se lo garantizan?

Bajo ese entendido, no existe duda alguna –y es que ninguna puede existir– que de aceptarse esa teoría del supuesto beneficio de la plataforma tecnológica UBER, cualquier persona que haya utilizado la plataforma, así fuere de una u otra forma remota, estaría sujeto a la máxima sanción que puede interponer la Superintendencia. Incluso, si se

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

aceptara la procedencia de esta absurda teoría de los verbos rectores enlistados por la entidad demandada, cualquier persona que rindiera una opinión a otra frente a la plataforma, o compartiera sus apreciaciones sobre el particular, ya podría ser sancionado por esta Superintendencia.

No se entiende entonces cómo periódicos, columnistas, cadenas radiales, programas de televisión y todos y cada uno de los usuarios de la aplicación o plataforma, entre otros, han podido escapar incluso hasta la apertura de una investigación de tal talante, que, evidentemente acabaría en la máxima sanción para el sujeto. Es más, si se siguiera el muy absurdo criterio de la Superintendencia llegaríamos al absurdo de que el señor Vicepresidente de la República también debería ser investigado y sancionado por esta autoridad, pues él ha manifestado públicamente ya su concepto favorable respecto de la plataforma tecnológica UBER.

Inclusive, no estaría de más que, antes de pretender organizar la casa ajena la Superintendencia limpiara la propia, en el sentido de verificar qué funcionarios o contratistas de dicha entidad son usuarios de la plataforma tecnológica UBER, ya que, siguiendo el criterio de las Resoluciones, todos ellos deben ser sancionados de la misma forma en que lo fue mi representada.

Pero, además, importa hacer mención al hecho de que, como se evidencia a partir de una simple lectura de las Resoluciones, la Superintendencia omitió mencionar cómo ese supuesto beneficio se traduce en que mi representada esté facilitando la violación de normas de transporte de conformidad con el cargo único formulado en su contra, si, como bien lo pudo aceptar y corroborar con todo el material probatorio del expediente, la demandada concluyó que mi representada no era la propietaria de la plataforma, y por ende no podía administrarla, controlarla, explotarla comercialmente, y/o tener sobre ella cualquier tipo de injerencia o manejo.

De hecho, a lo largo de las Resoluciones la Superintendencia reiteradamente alude al hecho de que mi representada supuestamente está prestando un servicio público no autorizado a través de esa plataforma que en teoría “*explota*”, afirmación que se cae de su propio peso. Lo anterior, habida cuenta de que, por una parte, como quedó debidamente demostrado, Uber Colombia no presta servicios de transporte público, ni pretende hacerlo, pues a lo que se dedica mi representada es a prestar servicios de otra índole, por lo cual recibe una remuneración que ni siquiera alcanza para cubrir sus costos, pues no en vano se encuentra en causal de disolución por pérdida, como bien lo certificó la Superintendencia de Sociedades.

Y, por la otra, porque, como quedó debidamente probado y fue reconocido por la Superintendencia, Uber Colombia ciertamente no es la propietaria, licenciataria, controladora, arrendataria y/o administradora de la plataforma, así como tampoco ha suscrito un contrato, convenio y/o algún tipo de pacto que le permitiera explotarla comercialmente, como mal pretendió argumentarlo la entidad demandada.

En este punto importa resaltar que dentro del cargo único formulado en contra de mi representada brilla por su ausencia cualquier mención a que ésta supuestamente infringe o promueve la infracción de las normas de transporte –lo cual evidentemente no ocurre–, porque supuestamente se beneficia de la plataforma UBER, sino que, muy por el contrario, el Pliego de Cargos siempre se refirió a que Uber Colombia podría ser sancionada por ser la propietaria de la plataforma, a través de la cual, en su concepto, supuestamente se facilita la violación de las normas del sector.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Porque siguiendo nuevamente el tenor literal de lo establecido en el Pliego de Cargos, se tiene que esta investigación administrativa en contra de mí representada inició porque, en el muy equivocado criterio de la Superintendencia:

*“[...]encontramos la empresa llamada UBER COLOMBIA SAS, la cual a través de su aplicación informática de público conocimiento, invita a Empresas de Servicio Público de Transporte Especial; Propietarios de vehículos de Servicio Público de Transporte Especial y propietarios de vehículos particulares, a participar de la prestación de unos servicios de transporte público de personas los cuales se asemejan o emulan los establecidos y reglamentados en el Decreto 172 de 2001, empero sin ser una empresa habilitada para la prestación de dicho servicio público y sin contar con los equipos automotrices autorizados para esta operación; encontrándonos entonces ante una empresa que facilita, incentiva y provoca la prestación de un servicio no autorizado”* (subraya y negrilla fuera de texto).

En ese orden de ideas, si la Superintendencia aceptó que quedó debidamente demostrado que mi representada no era la propietaria, administradora, usufructuaria, licenciataria y/o controladora de la plataforma en comento -como no podía ser de otra forma-, resulta imposible entender cómo pudo concluir que efectivamente Uber Colombia a través de esa aplicación informática supuestamente facilitaba la violación de normas de transporte, cuando lo cierto es que: (i) dicha plataforma no es de su propiedad; (ii) no se acreditó en el proceso algo más que un hipotético e inexistente beneficio obtenido de la plataforma, beneficio que, importa reiterar, fácilmente se podría predicar de miles y miles de personas; y que además (iii) dicho beneficio ni por asomo da lugar a que se constate la facilitación de la violación de normas de transporte.

Adicionalmente, frente a este punto cabe resaltar la flagrante contradicción que subyace en las Resoluciones cuando la Superintendencia, luego de concluir tajantemente que mi representada no es la propietaria de la plataforma, deliberadamente sostiene que “[...] considera el Despacho que está probado dentro del expediente que UBER COLOMBIA S.A.S. ha favorecido la ejecución de servicios de transporte terrestre automotor no autorizados por conducto del aplicativo tecnológico de dispositivos móviles de que se aprovecha [...]” y con renglones de diferencia, vuelve y establece que:

*“Sin duda, el servicio de transporte prestado por los socios y conductores afiliados a la plataforma tecnológica de que UBER COLOMBIA S.A.S. se beneficia, constituyen, en efecto, un servicio no autorizado, dado que prestan servicio de transporte individual, cuando su tarjeta de operación les permite es realizar servicio de transporte especial”* (subraya negrillas por fuera del texto).

Pese a los múltiples esfuerzos en que ha incurrido, mi representada no ha podido entender cómo es que supuestamente ha podido favorecer la prestación de un servicio de transporte no autorizado por conducto de una aplicación tecnológica que, como quedó demostrado ya y confirmado en las mismas Resoluciones, no es de su propiedad, y entonces, evidentemente no maneja, controla, usufructúa ni mucho menos administra. Y mucho menos ha podido entender mi poderdante cómo es que supuestamente se aprovecha de dicha plataforma, cuando lo cierto es que ese simple hecho ni siquiera habría constituido mérito suficiente para dar inicio de esta investigación, y, de todas formas, no fue por esa condición de “beneficiario” que se formuló el cargo único.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

De conformidad con todo lo anterior, no existe duda alguna de que la Resolución se expidió en flagrante infracción de las normas en que ha debido fundarse, y no solo de las contenidas en la Constitución Política y el CPACA, sino sobre todo, de aquellas normas específicas en que se fundó el cargo único formulado, que, como viene de decirse, ni por asomo podía haberse formulado. Pero, además, quedó absolutamente demostrado que sus supuestos de hecho no fueron cumplidos por mí representada, y por ende no existía razón ni derecho para expedir una decisión sancionatoria.

**B. La Resolución se expidió en pleno desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa de UBER Colombia.**

Como bien se sabe ya, y emana del propio artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso es una garantía y un derecho que indudablemente debe predicarse de todo procedimiento administrativo sancionatorio. Como bien lo ha explicado el Consejo de Estado:

*"[...] el deber de obrar en virtud de competencias legalmente otorgadas, conforme a leyes preexistentes, y con **la plenitud de las formas propias de cada procedimiento**, con miras a garantizar a los destinatarios de sus decisiones el **derecho de audiencia y de defensa**, mediante la posibilidad de participar en las actuaciones previas a la expedición de la respectiva decisión, **permitiéndoles aportar y controvertir pruebas** y hacer las manifestaciones que consideren necesarias para la correcta formación del juicio de la Administración antes de decidir"<sup>12</sup> (subrayas y negrilla fuera del texto original).*

Sin embargo, tal y como se había anticipado ya y pasará a exponerse en mayor detalle, las Resoluciones fueron expedidas en una muy grave violación de este postulado, lo cual conlleva a la muy evidente necesidad de que la misma sea anulada por el H. Tribunal.

**1. Las Resoluciones desconocieron la presunción de inocencia de mi representada.**

Como bien se puso de presente en reiteradas ocasiones dentro de la investigación administrativa que culminó con la expedición de las Resoluciones, una de las violaciones más flagrantes del derecho al debido proceso de mi representada se dio por razón de que la Superintendencia, sin el más mínimo grado de pudor, hizo nugatoria la muy clara garantía de la presunción de inocencia contenida en el artículo 29 de la Constitución Política. Ello resultó, cuando menos, sorprendente, toda vez que la presunción de inocencia es una de las primeras garantías constitucionales reivindicadas desde las épocas de las revoluciones liberales que redundaron en la formación del Estado de Derecho.

Pues bien, en el caso de autos todo pareció indicar que a la Superintendencia poco o nada le importaron los muy claros postulados del artículo 29 de la Constitución, pues no de otra forma podría explicarse el hecho de que: (i) resolvió formularle cargos a UBER Colombia sin pruebas que sustentaran la acusación; (ii) lo hizo omitiendo adelantar la etapa de averiguaciones preliminares; y (iii) expidió la Resolución adaptando a su conveniencia determinados argumentos jurídicos y tergiversando a su antojo ciertas pruebas para encontrar a mi representada culpable, cuando lo cierto es que lo que sí quedó acreditado es que existía una obligación de haber absuelto a mi representada, sin descartar por supuesto, todas las demás irregularidades que dentro del procedimiento se cometieron, que serán objeto de posterior análisis.

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de presunción de inocencia es aplicable como criterio general en el derecho administrativo sancionador<sup>13</sup>. En efecto:

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 13 de mayo de 2009, Exp. 27832. C.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>13</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-595 del 27 de julio de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*“[...] la presunción de inocencia sólo puede ser desvirtuada mediante una mínima y suficiente actividad probatoria por parte de las autoridades represivas del Estado. Este derecho fundamental se profana si a la persona se le impone una sanción sin otorgársele la oportunidad para ser oída y ejercer plenamente su defensa.”<sup>14</sup>*

Pues bien, en el caso que nos ocupa el Pliego de Cargos evidentemente no se cimienta sobre un reproche de la autoridad al particular basado en pruebas y en unas averiguaciones preliminares debida y correctamente adelantadas, sino que, muy por el contrario, se sustenta en una serie de prejuizgamientos y conceptos manifiestamente equivocados y de suyo contrarios a la realidad, por parte de la Superintendencia.

En efecto, la manera en que el mismo Pliego de Cargos fue formulado demuestra que el mismo era ya un acto administrativo sancionatorio, por cuanto nunca puso en duda si en efecto era Uber Colombia, o de pronto otra persona, la que “*por medio de un aplicativo informático, propicia la prestación de un servicio de transporte individual de pasajeros por parte de vehículos que se encuentran vinculados a empresas de servicios especial e incluso al parecer a particulares*”, o si realmente era mi representada quien: “*pone en contacto a una persona que requiere realizar un transporte individual, entre dos puntos de un mismo municipio o distrito (...)*”.

Y, a partir de tan equivocada formulación del cargo único en contra de mi poderdante, resolvió la Superintendencia presumir la culpabilidad de aquel, en lugar de su inocencia, y, en consecuencia, invirtió la carga de la prueba, pues en este caso ya no fue la Administración quien debía desvirtuar la presunción de inocencia de Uber Colombia, sino que esta última fue la que, sorprendentemente, y como por arte de magia, debió salir a probar que no es culpable de lo que, sin razón ni fundamento, se le imputó, y, por lo cual, terminó siendo sancionada.

Así pues, y en vista de los términos del Pliego de Cargos, era evidente que durante el transcurso de la investigación mi representada debía probar su inocencia, partiendo, claro está, de la necesidad de desvirtuar dichos supuestos, que, como quedó demostrado ya, se caían de su propio peso.

Por supuesto, el Pliego de Cargos no es más que un reflejo de la posición que la Superintendencia ya había asumido sobre este asunto, pues no en vano dos días antes de que se profiriera el Pliego de Cargos –y varios antes de que el mismo le fuera notificado a Uber Colombia– el señor Superintendente de Puertos y Transporte, sin el más mínimo grado de vergüenza, estaba ya ventilando en los medios su opinión sobre el particular. El siguiente es un extracto de las declaraciones que rindió dicho funcionario en los micrófonos de BLU Radio el 24 de noviembre de 2014:

**“la plataforma está induciendo o prestándose como medio para prestar un servicio ilegal, esto está consignado en la Ley 105 en el artículo 9 (...) entonces para qué sirve UBER poder ofrecer el servicio ante un usuario, un servicio que es ilegal, entonces ahí taxativamente es donde está incumpliendo la norma (...) la aplicación está permitiendo que se viole la norma dada por el Ministerio, vamos a investigar la aplicación, eso es lo que vamos a investigar y a sancionar (...) la plataforma está**

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-490 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**llevando a que personas que no están habilitadas a prestar el servicio lo estén haciendo**<sup>15</sup> (subrayas y negrillas fuera de texto).

La anterior declaración no puede ser más clara y más rotunda en el sentido de evidenciar que, aún antes de haberse expedido el Pliego de Cargos, el máximo jefe y director de la Superintendencia era de la opinión de que, en su criterio:

- (i) La plataforma UBER supuestamente estaba induciendo o prestándose como medio para prestar un servicio ilegal;
- (ii) La plataforma UBER está llevando a que personas que no están habilitadas a prestar el servicio;
- (iii) La plataforma UBER sirve para poder ofrecer un servicio que, según el Superintendente, es ilegal, es decir, contrario a las normas rectoras del sector transporte;
- (iv) La aplicación está permitiendo que se viole la norma dada por el Ministerio, de manera que para el funcionario ya se ha configurado la violación de una norma; y
- (v) La Superintendencia iba a investigar la aplicación, eso es lo que dijo que iban a investigar y, no sólo a investigar, pues el Superintendente expresamente señaló que iban a “sancionar”, como en efecto terminaron haciéndolo.

De hecho, el descaro de la Superintendencia no paró en esa primera declaración, la cual dio lugar a que Uber Colombia recusara al señor Superintendente de Puertos y Transporte, pues tan sólo unos días después de haber sido recusado manifestó ese mismo funcionario lo siguiente:

*“Superintendente: [...] Nosotros estamos en este momento en un proceso de recusación de un apoderado de Uber y no le puedo hablar, no es prudente para mí hablar más sobre este tema. [...]*

*“Periodista: señor Superintendente, ¿qué tipo de camionetas blancas o carros blancos puede coger cualquier usuario que nos está escuchando?”*

*“Superintendente: [...] Si usted está en la calle a usted no lo puede recoger un vehículo blanco [...] **ese servicio es ilegal**”<sup>16</sup> (subraya y negrillas por fuera del texto).*

Nótese cómo en esta entrevista el Superintendente primero manifiesta que no es prudente referirse a este asunto porque había sido recusado por Uber Colombia, pero luego le da rienda suelta a sus declaraciones, incurriendo en exactamente las mismas conductas que dieron lugar a la mencionada recusación. ¿Qué garantías tenía Uber Colombia de recibir un juicio justo e imparcial por parte de la Superintendencia, cuando el propio jefe de la entidad, inclusive antes de iniciarse la investigación, ya estaba diciendo en medios que la iba a sancionar? Evidentemente, ninguna.

Así pues, resultó bastante cómoda la posición de la Superintendencia, ya que, en vista de que se trata de un caso impregnado de consideraciones políticas y de prejuicios del máximo jefe de la entidad, y de su Delegado, lo cual justificó que, con toda razón, se

<sup>15</sup> Las declaraciones correspondientes se encuentran disponibles en <http://www.bluradio.com/83304/supertransporteinvestiga-uber-en-medio-de-protesta-nacional-de-taxistas>.

<sup>16</sup> Noticia: “Por ley buscarán legalizar el servicio de Uber en Colombia”, RCN Radio – 7 de enero de 2015, folio 425

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

recusara a uno y otro, la Superintendencia simplemente resolvió formular un cargo único con base en un supuesto hecho de “*público conocimiento*”, y luego esperar a que sea el particular quien desvirtúe la presunción de culpabilidad que la entidad había decidido radicar en su cabeza.

Porque si este procedimiento se hubiera surtido conforme a derecho, y observando los muy claros postulados del artículo 29 de la Carta, la Superintendencia no sólo hubiera adelantado la etapa de averiguaciones preliminares, sino que, además, se hubiera preocupado por recoger las pruebas y demás elementos que acaso pudieran sustentar la formulación de un cargo en contra de mi representada. Y si ello hubiese sido así, necesariamente se habría arribado a la conclusión de que no existían méritos ni siquiera para iniciar formalmente la investigación, por cuanto, de plano, se habría demostrado que en este caso brillaba por su ausencia el elemento de imputabilidad en contra de mi representada.

Sin embargo, nada de ello fue así, pues si hay algo quedó claro en el marco de dicha investigación, además de que no había lugar a formularle cargo alguno a Uber Colombia, y de que el mismo se encuentra viciado de nulidad, es que la Superintendencia estaba desde el inicio presumiendo la culpabilidad de mi representada, y que, además, siempre pretendió invertir la carga de la prueba. Todo ello, con el único ánimo de sancionarla cuando finalizara el curso de la actuación, como evidentemente sucedió.

Por ende, en nada sorprende –y es que nunca lo hizo–, que las Resoluciones contuvieran una decisión sancionatoria, pues, desde un comienzo se supo que éste era el cometido que la Superintendencia siempre pretendió satisfacer. Porque de una simple lectura de las Resoluciones no solamente se evidencia cómo esta entidad, al verse en aprietos por no haber podido probar los supuestos en que se fundamentó el cargo único formulado, decidió crear una muy absurda teoría frente a las razones por las cuales mi representada sí estaría llamada a ser sancionada, con lo cual dejó todavía más claro que lo único que buscaba era sancionar a Uber Colombia a como diera lugar.

En esa medida, quedó debidamente acreditado la forma cómo la Superintendencia hizo trizas la más elemental y básica de las garantías procesales que el artículo 29 de la Constitución le otorga a Uber Colombia, circunstancia que, lamentablemente, redundó en una muy clara falla del Estado y en la configuración de un vicio de nulidad insubsanable de sobre la decisión tomada en contra de mi representada en las Resoluciones. Por lo tanto, con mayor razón y argumentos deberá declararse la nulidad de las Resoluciones.

2. *No existió material probatorio idóneo que permitiera imputar la responsabilidad y mucho menos proferir la consecuente sanción a mi representada.*

Como bien se sabe ya, uno de los aspectos esenciales que envuelve la garantía del debido proceso es, sin lugar a dudas, que la decisión proferida dentro de cualquier procedimiento sancionatorio esté fundamentada en las pruebas que legalmente obren en el expediente, luego de que frente a ellas haya surtido su debida solicitud, decreto, práctica y contradicción.

De ahí que el artículo 42 del CPACA, disponga que:

*“Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, **y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada**”* (subraya y negrilla por fuera del texto).

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En ese mismo sentido se contempla la necesidad de la prueba en el Código General del Proceso, plenamente aplicable a esta actuación administrativa en virtud de los artículos 211 y 306 del CPACA, dónde se establece que:

**“Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho”** (subraya y negrilla por fuera del texto).

Y frente a la importancia que revisten las pruebas debidamente incorporadas al expediente, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de manifestarse, en el sentido de establecer que la decisión será realmente proferida en derecho cuando ella efectivamente se base en las pruebas debidamente recaudadas dentro del proceso:

**“Esas garantías se encuentran relacionadas entre sí, de manera que -a modo de ejemplo- el principio de publicidad y la notificación de las actuaciones constituyen condición para el ejercicio del derecho de defensa, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles. De esa forma se satisface también el principio de legalidad, pues solo a partir de una vigorosa discusión probatoria puede establecerse si en cada caso se configuran los supuestos de hecho previstos en las reglas legislativas y qué consecuencias jurídicas prevé el derecho para esas hipótesis”**<sup>17</sup> (subrayas y negrilla fuera del texto original).

Lastimosamente, contrariando cualquier mínima consideración al debido proceso y a la garantía de que la decisión se proferirá de conformidad con el criterio del juzgador basado en las pruebas debidamente incorporadas al expediente, lo cierto es que las Resoluciones se expidieron mediando, por un lado, una indebida valoración de varias de las pruebas. Y por el otro, una evidente tergiversación y adaptación de las pruebas que fueron debidamente incorporadas al expediente.

Porque, aun cuando la Superintendencia infructuosamente intenta argumentar que la decisión fue proferida de conformidad con las reglas de la sana crítica, lo cierto es que el contenido de las Resoluciones ni por asomo podría llegar a coincidir con dicha aseveración, por cuanto de haber sido así, la decisión había sido, sin lugar a dudas, contraria a la que se tomó. Es decir, una correcta y debida valoración de las pruebas, aunada a los argumentos de hecho y de derecho que las soportan, ineludiblemente hubiera llegado a la conclusión de que lo que en derecho correspondía era absolver a mi representada de toda responsabilidad.

En efecto, si algo brilló por su ausencia en las Resoluciones fue una relación integradora, equilibrada y coherente de las pruebas obrantes en el expediente, pues, saltó a la vista que la motivación de dichos actos estuvo realmente precedida por una defensiva justificación de por qué mi representada estaba llamada a ser sancionada, aun cuando quedó absolutamente claro que no era la propietaria de la plataforma, de manera que los hechos en que se basan las Resoluciones no guardan coincidencia alguna con el cargo formulado en su contra.

Además, la Superintendencia omitió por completo la relación probatoria expuesta con toda claridad por Uber Colombia en los alegatos de conclusión, en la cual se expuso de forma fehaciente cómo las pruebas no hacían más que indicar el fracaso de la imputación del cargo único formulado, siendo que resultaba absolutamente obvio que mi representada

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

nada pudo haber influido frente a la supuesta violación de las normas del transporte que, según la Superintendencia, se produce por el uso del aplicativo móvil UBER.

Sin embargo, tal y como pasará a exponerse, con la motivación que de las Resoluciones quedó debidamente demostrado que la Superintendencia no basó su decisión en lo que las pruebas realmente demostraban, sino que, muy por el contrario, las adaptó, en algunos casos tergiversó y en última se justificó para tomar la decisión que desde el inicio se sabía que iba a ser la definitiva: sancionar a Uber Colombia.

i. *La Resolución otorgó validez a pruebas que ni por asomo podían considerarse como tales.*

Lastimosamente y muy por el contrario de lo que en derecho correspondía, la Superintendencia otorgó validez a una serie de documentos respecto de los cuales mi representada ya había desvirtuado su valor y fuerza probatoria. Y lo hizo bajo el muy erróneo argumento de que, si se pretendía descartarlas del procedimiento, debían haberse tachado de falsas conforme lo establece el artículo 269 del CGP.

Con el fin de desvirtuar el muy errado argumento de la Superintendencia, y de precisar cuál es el verdadero contenido y alcance de la norma de marras, a continuación se transcribe la misma:

*“Artículo 269. Procedencia de la tacha de falsedad.*

**“La parte a quien se atribuya un documento, afirmándose que está suscrito o manuscrito por ella, podrá tacharlo de falso en la contestación de la demanda, si se acompañó a esta, y en los demás casos, en el curso de la audiencia en que se ordene tenerlo como prueba.**

*“Esta norma también se aplicará a las reproducciones mecánicas de la voz o de la imagen de la parte contra quien se aduzca.*

*“No se admitirá tacha de falsedad cuando el documento impugnado carezca de influencia en la decisión.*

*“Los herederos de la persona a quien se atribuye un documento deberán tacharlo de falso en las mismas oportunidades” (subrayas y negrilla fuera del texto original).*

Pues bien, como resulta evidente luego de una simple lectura de la norma citada, lo cierto es que la única persona que puede tachar de falso un documento es a quien supuestamente se haya atribuido su autoría, y no aquella persona en contra de quien se pretende hacer valer el mismo. Y, como ese no es el caso de autos, es decir, como la Superintendencia en ningún momento de atribuyó a mi representada la autoría de dichos documentos, mal hubiera podido mi representada tacharlos de falsos.

Pero lo que sí podía hacer, y que en efecto hizo desde el propio escrito de descargos, fue oponerse rotundamente a que dichos documentos fuesen considerados como prueba dentro del presente proceso, evidenciando, además, que la Superintendencia ha debido descartarlos de plano a la luz del artículo 244 del CGP y demás normas concordantes.

Sin embargo, la Superintendencia de manera deliberada pasó por alto esta circunstancia en las Resoluciones, para, en su lugar, señalar que lo que ha debido hacer mi representada era tachar de falsos los documentos que la entidad, por orden del Ministerio de Transporte,

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

pretendió hacer valer en su contra. Lo anterior, a pesar de que una simple lectura del citado artículo 269 del CGP demuestra que ello no es así, y que lo único que ha podido hacer Uber Colombia, y que efectivamente hizo, fue oponerse a su incorporación y rechazarlos tajantemente.

Es claro entonces que, contrario a lo que en derecho correspondía, en las Resoluciones la Superintendencia le otorgó a los documentos en mención un valor probatorio que ni por asomo estaban llamados a ostentar.

En vista de esta muy lamentable circunstancia, a continuación se procederá, nuevamente, a hacer relación a cada una de los documentos aludidos, con el fin de: (i) corroborar que las Resoluciones fueron expedidas con base en documentos que jamás pudieron haberse considerado como prueba por carecer de elementos formales; pero además (ii) que los mismos resultaban a todas luces impertinentes, inconducentes e inútiles, por cuanto ni por asomo daban fe ni razón de los hechos que debían probarse dentro del curso del presente proceso para imputar responsabilidad a mi representada.

a) Impresión de los avisos “Uber Lux” y “Uber Black”

Dentro de los documentos aportados por el Ministerio de Transporte se encuentran dos impresiones de lo que parecen ser avisos promocionales de “Uber Lux” y “Uber Black”, las cuales carecen de toda validez procesal y probatoria. En efecto, no existe duda alguna de que dichos avisos carecen de toda autenticidad, toda vez que no existe ninguna certeza sobre el autor de los mismos.

Al respecto, el artículo 244, inciso 1º, del Código General del Proceso establece que:

*“Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando existe certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.”*

En este caso, los avisos no se encontraban firmados ni se menciona quien es su autor, por lo cual es imposible saber quién los elaboró o a quién se le atribuyen. Adicionalmente, cabe destacar que no existe ninguna certeza sobre quién es el iniciador del mensaje –o que el contenido cuenta con su aprobación–, en caso de que los avisos sean considerados como un mensaje de datos en los términos de la Ley 527 de 1999. Incluso, no existe ninguna confiabilidad respecto de la forma en que la información fue generada y archivada, por lo cual tampoco existe ninguna certeza de que la información se encuentra completa o que la misma no ha sido alterada por terceros.

Así pues, tal y como se puso de presente a lo largo de la investigación administrativa, en vista de que se desconoce el autor y procedencia de los avisos de “Uber Lux” y “Uber Black”, mi representada rechazó el documento, y mucho más, el hecho que haya sido valorado como material probatorio idóneo dentro de la presente investigación, especialmente para, con base en el mismo, sancionar a Uber Colombia.

Por otra parte, cabe destacar que el documento no tiene fecha o indicación alguna de cuándo fue impreso, de manera que no es posible establecer cuando fue elaborado o reproducido, ni mucho menos la vigencia del mismo. Adicionalmente, es necesario igualmente mencionar que dicho documento no prueba ninguno de los hechos del presente caso y no vincula a ninguna de las partes del mismo, y mucho menos a Uber Colombia.

Como consecuencia de lo anterior, resulta evidente que el documento no reunía los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para tener validez y ser oponible a mi representada y, por lo tanto, era claro que el mismo no podía ser tenido en cuenta por la

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Superintendencia para iniciar la investigación, y mucho menos, para fallar en contra de mi representada.

b) Documento denominado “Sin título” – “Domain Name: uber.com”

Adicionalmente, el Ministerio de Transporte aportó como prueba un documento denominado “Sin título”, el cual parece ser una recopilación de los datos, correspondientes a la página de internet [www.uber.com](http://www.uber.com). Sin embargo, resulta evidente que este documento no tiene ninguna validez procesal y mucho menos probatoria, por lo cual bajo ninguna circunstancia podía ser utilizado por la Superintendencia como sustento para motivar su causa de sancionar a mi representada.

En primer lugar, y conforme a lo establecido en el artículo 251 del Código General del Proceso, el documento en mención ni siquiera podía apreciarse como prueba, por cuanto se encuentra redactado en un idioma extranjero y no fue aportada la respectiva traducción al castellano. No sorprende, por ende, que en las Resoluciones brille por su ausencia cualquier mención a esta circunstancia.

En segundo lugar, este documento carecía de toda autenticidad, toda vez que no existe ninguna certeza sobre el autor del mismo. Al respecto, el artículo 244, inciso 1º, del Código General del Proceso establece que:

*“Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando existe certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.”*

En este caso, el documento en mención no se encuentra firmado ni menciona quien es su autor, por lo cual es imposible saber quién lo elaboró o a quién se le atribuye. Adicionalmente, cabe destacar que no existe ninguna certeza sobre quién es el iniciador del mensaje –o que el contenido cuenta con su aprobación–, en caso de que este documento sea considerado como un mensaje de datos en los términos de la Ley 527 de 1999. Incluso, no existe ninguna confiabilidad respecto de la forma en que la información fue generada y archivada, por lo cual tampoco existe ninguna certeza de que la información se encuentre completa o que la misma no ha sido alterada por terceros. Así pues, dado que se desconoce el autor y procedencia de este documento, mi representada manifestó oportunamente que lo rechazaba para efectos probatorios.

Pero, además, el documento en mención no tiene fecha o indicación alguna de cuándo fue impreso, de manera que no es posible establecer cuando fue elaborado o reproducido, ni mucho menos la vigencia del mismo.

Por otra parte, a todas luces resulta evidente que este documento se encuentra alterado, con notas al margen y partes resaltadas, las cuales debieron haber sido desechadas por la Superintendencia según lo establecido en el artículo 252 del Código General del Proceso. En efecto, contrario a lo sostenido en las Resoluciones, no puede hacerse caso omiso de la alteración de este documento porque no se siga en sentido estricto que este no incluye apartes interlineados, por encontrarse las anotaciones al margen y no entre líneas. Porque de una simple vista natural del documento, sería absolutamente improcedente aceptar su autenticidad, cuando más allá de que las anotaciones y resaltados son absolutamente impertinentes, tampoco se conoce quien es el autor de dichas notas, y por ende se evidencia la intención de alterar el cuerpo mismo del documento.

Adicionalmente, es claro que estas notas al margen y los resaltados tienen como propósito manipular de forma maliciosa su valoración, lo cual constituye una actuación

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

manifiestamente contraria a los principios de buena fe y lealtad procesal, y, por supuesto, al derecho de defensa. En este sentido, no cabe duda de que este documento, en vez de haber sido valorado como prueba y justificar su procedencia, ha debido ser devuelto o rechazado, dando cumplimiento así a lo establecido en el numeral 6° del artículo 44 del Código General del Proceso.

Lo anterior, a fin de garantizar el derecho a la defensa de mi representada, la igualdad de las partes y, a la par, rechazar el intento de manipular la imparcialidad con que la Superintendencia debía valorar las pruebas, conforme a las reglas de la sana crítica. Sin embargo, lastimosamente la Superintendencia cedió a dicho intento de manipulación, terminó por otorgarle valor probatorio a estos documentos que de plano resultaban absolutamente improcedentes.

Por si lo anterior fuera poco, este documento era completamente impertinente, toda vez que no tiene relación alguna con los hechos de la investigación adelantada por la Superintendencia. En efecto, el documento ni por asomo se refiere a Uber Colombia. Incluso, el nombre de mi representada ni siquiera se menciona en ningún lado, ni tampoco datos que la puedan vincular. De hecho, hasta donde puede evidenciarse, el documento hace referencia a una página web que no es de propiedad de mi representada, tal como lo señaló el testigo Raúl Wexler Pulido y lo pudieron constatar los funcionarios de la Superintendencia que hicieron la inspección de la página web ordenada por el Superintendente Delegado *Ad Hoc*.

Así las cosas, quedó debidamente demostrado que el documento en mención debía ser rechazado por la Superintendencia, o a lo menos haber procedido de oficio a verificar su autenticidad de conformidad con el artículo 272 del CGP si consideraba que éste era fundamental para su decisión. Pero lo cierto es que ni por asomo se pudo constatar la autenticidad del documento que con tanto empeño pretende hacer valer la Superintendencia, y por ende era claro que carecía de eficacia probatoria, la cual debía ser de oficiosamente determinada por el Despacho, sin necesidad siquiera de así haberlo advertido, ni mucho menos haber interpuesto una tacha de falsedad que ni por asomo estaba llamada a presentar UBER Colombia.

Por ende, resulta claro que este documento no era susceptible de valoración probatoria para el momento de fallar, aun cuando la Superintendencia infructuosamente pretenda sostener lo contrario, por cuanto no reúne los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para que pueda ser considerado como una prueba oponible a mi representada.

c) Cuadro que detalla el estado de varias organizaciones jurídicas

Igualmente, el Ministerio de Transporte aportó como supuesta prueba un cuadro que detalla el estado de varias organizaciones jurídicas que dentro de su razón social incluyen los términos “uber”, el cual carece de toda validez procesal y probatoria.

En efecto, este documento no ostenta autenticidad, toda vez que no existe ninguna certeza sobre quién es su autor. Al respecto, se reitera, el artículo 244, inciso 1°, del Código General del Proceso establece que:

*“Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando existe certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.”*

En este caso, el documento en mención no se encuentra firmado ni existe mención frente a quien es su autor, por lo cual es imposible saber quién lo elaboró o a quién se le atribuye. Adicionalmente, cabe destacar que no existe ninguna certeza sobre quién es el iniciador

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

del mensaje –o que el contenido cuenta con su aprobación–, en caso de que este documento sea considerado como un mensaje de datos en los términos de la Ley 527 de 1999. Incluso, no existe ninguna confiabilidad respecto de la forma en que la información fue generada y archivada, por lo cual tampoco se encuentra ninguna certeza de que la información se sea completa o que la misma no ha sido alterada por terceros.

Y como bien se expuso ya, ni por asomo cabía realizar una tacha de falsedad respecto del mismo, como mal lo sugirió la Superintendencia, por cuanto lo cierto es que la ley dispone que la única persona que puede tachar de falso un documento es quien supuestamente se haya atribuido su autoría, y como ese no es el caso, pues a mi representada no se le atribuyó su autoría, esta última simplemente no podía hacerlo.

Igualmente, es a todas luces evidente que este documento se encuentra alterado con partes resaltadas, las cuales han debido ser desechadas por el Despacho según lo establecido en el artículo 252 del Código General del Proceso. Estos resaltados tienen como único propósito manipular de forma maliciosa la valoración imparcial del documento, y transmitir o sugerir un mensaje equivocado a partir del mismo, lo cual constituye una actuación manifiestamente contraria a los principios de buena fe y lealtad procesal.

En efecto, contrario a lo sostenido por la Superintendencia en las Resoluciones, no puede descartarse la alteración de este documento porque no se siga en sentido estricto que este no incluye apartes interlineados, por encontrarse las anotaciones al margen y no entre líneas. Porque de una simple revisión del documento en cuestión se deriva que sería absolutamente improcedente aceptar su autenticidad, cuando más allá de que las anotaciones y resaltados son absolutamente impertinentes, tampoco se conoce quien es el autor de dichas notas, y por ende se evidencia la intención de alterar el cuerpo mismo del documento.

En ese sentido, no cabe duda que de este documento constituye una afrente, no sólo frente a mi representada, sino también frente al Despacho y a la propia administración de justicia, por lo cual era deber de la Superintendencia devolver el mencionado documento, de conformidad con lo establecido en el artículo 44, numeral 6º del Código General del Proceso, a fin de garantizar el derecho a la defensa de mi representada, la igualdad de las partes. Y, a la par, rechazar el intento de manipular la imparcialidad con que la Superintendencia debe valorar las pruebas, conforme a las reglas de la sana crítica. Sin embargo, lastimosamente la Superintendencia cedió a dicho intento de manipulación, y en efecto le otorgó valor probatorio a estos documentos que de plano resultaban absolutamente improcedentes.

En tercer lugar, cabe destacar que el documento no tiene fecha o indicación alguna de cuándo fue impreso, de manera que no es posible establecer cuando fue elaborado o reproducido, ni mucho menos la vigencia del mismo.

Así las cosas, quedó debidamente demostrado que el documento en mención debía ser rechazado por la Superintendencia, o a lo menos haber procedido de oficio a verificar su autenticidad de conformidad con el artículo 272 del CGP si consideraba que éste era fundamental para su decisión. Pero lo cierto es que la entidad demandada no se preocupó en lo más mínimo por constatar la autenticidad del documento que con tanto empeño pretendió hacer valer en contra de mi representada, de manera que era claro que carecía de eficacia probatoria. Sin embargo, nada de ello ocurrió.

Por ende, resulta claro que este documento no era susceptible de valoración probatoria para el momento de fallar –aun cuando reprochablemente la Superintendencia pretenda

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

sostener lo contrario–, por cuanto no reúne los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para que pueda ser considerado como una prueba oponible a mi representada.

Adicionalmente, si en gracia de discusión se considerara que este documento sí era susceptible de ser valorado como prueba dentro de la investigación, lo cierto es que el mismo en nada contribuía al esclarecimiento de los hechos objeto del cargo impuesto contra mi representada. En efecto, lo único que acredita dicho documento es que la compañía Uber Colombia S.A.S. se encuentra activa en el registro mercantil bajo la Matrícula No. 0002376814, hecho que nunca ha sido controvertido por mi representada, no se encuentra en discusión y en nada contribuye a corroborar lo dicho por la Superintendencia en el Pliego de Cargos, ni mucho menos en las Resoluciones.

d) Registro Mercantil - UBER Colombia S.A.S.

Dentro de los documentos que aportó el Ministerio de Transporte también se encuentra una copia que contiene una información corporativa de Uber Colombia, aparentemente descargada de la página de Confecámaras, la cual carece de toda validez procesal y probatoria.

En efecto, si bien este documento parece provenir de la página de internet de Confecámaras, no existe ninguna certeza sobre la autenticidad del iniciador del mensaje – o que el contenido cuenta con su aprobación–, de conformidad con lo establecido en la Ley 527 de 1999. Incluso, no existe ninguna confiabilidad respecto de la forma en que la información fue generada y archivada, por lo cual tampoco existe ninguna certeza de que esta se encuentre completa o que la misma no haya sido alterada por terceros.

Adicionalmente, resulta a todas luces evidente que este documento se encuentra alterado con notas al margen, las cuales deben ser desechadas por el Despacho según lo establecido en el artículo 252 del Código General del Proceso. Incluso, la nota al margen del documento tiene como propósito manipular la valoración imparcial del mismo, lo cual constituye una actuación manifiestamente contraria a los principios de buena fe y lealtad procesal.

En efecto, contrario a lo sostenido por la Superintendencia en las Resoluciones, el hecho de que las anotaciones se encuentran al margen, y no entre líneas, no descarta la aplicación del mencionado artículo 252. Porque de una simple revisión del documento se desprende que sería absolutamente improcedente aceptar su autenticidad, cuando más allá de que las anotaciones y resaltados son absolutamente impertinentes, tampoco se conoce quien es el autor de dichas notas, y por ende se evidencia la intención de alterar el cuerpo mismo del documento. Sin embargo, lastimosamente la Superintendencia resolvió otorgarle valor probatorio a estos documentos, pese a que ni por asomo podrían tenerlo.

En tercer lugar, cabe destacar que el documento no tiene fecha o indicación alguna de cuándo fue impreso, de manera que no es posible establecer cuando fue elaborado o reproducido, ni mucho menos la vigencia del mismo.

Así las cosas, quedó debidamente demostrado que el documento en mención debía ser rechazado por el Despacho, o a lo menos haber procedido de oficio a verificar su autenticidad de conformidad con el artículo 272 del Código General del Proceso, si consideraba que éste era fundamental para su decisión. Pero lo cierto es que ello no fue así, de manera que este documento carece de cualquier fuerza o eficacia probatoria, la cual debía ser de oficiosamente determinada por la Superintendencia, sin necesidad de que mi representada lo tachara de falso.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por ende, resulta claro que este documento no era susceptible de valoración probatoria para el momento de fallar -aun cuando reprochablemente la Superintendencia pretenda sostener lo contrario-, por cuanto no reúne los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para que pueda ser considerado como una prueba oponible a mi representada.

Finalmente, si en gracia de discusión se considerara que este documento sí era susceptible de ser valorado como prueba dentro de la investigación, lo cierto es que el mismo no tiene relación alguna con los hechos objeto de la misma. En efecto, lo único que acredita dicho documento es que Uber Colombia se encuentra activa en el registro mercantil, bajo la Matrícula No. 0002376814, y que se dedica a "*Actividades de desarrollo de sistemas informáticos*", hecho que nunca ha sido controvertido por mi representada. Y si algo pudiese quedar probado con dicho documento, es que en efecto mi representada es una empresa que desarrolla sus actividades en el sector tecnológico, muy por el contrario a lo que ha sido afirmado por la Superintendencia.

Sorprende entonces que la Superintendencia se haya esforzado en estructurar unas muy absurdas e improcedentes teorías para justificar la validez y fuerza probatoria de este y otros documentos, siendo que, al final, ni siquiera reparó en lo que este papel demostraba, que no es otra cosa que lo que mi representada ha venido alegando desde el inicio del presente proceso: que Uber Colombia no es una empresa dedicada ni relacionada con el sector transporte, como mal pretendió hacerlo ver la Superintendencia.

e) Certificado de la Cámara de Comercio de Bogotá

Se encuentra también dentro de los documentos aportados por el Ministerio, una copia de un Certificado de Existencia y Representación Legal, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, el cual debió haber sido rechazado de plano por la Superintendencia al momento de fallar. En efecto, ni siquiera se puede establecer a cuál sociedad se refiere el certificado, toda vez que la razón social y los datos de identificación se encuentran cubiertos por la copia de un recibo de la Cámara, por lo cual es claro que el mismo carece de todo valor probatorio.

Adicionalmente, cabe destacar que el documento no tiene fecha o indicación alguna de cuándo fue impreso, de manera que no es posible establecer cuando fue elaborado o reproducido, ni mucho menos la vigencia del mismo.

Por otra parte, resulta evidente que este documento se encuentra alterado con partes resaltadas, las cuales deben ser desechadas por el Despacho según lo establecido en el artículo 252 del Código General del Proceso. Estos resaltados tienen como único propósito manipular de forma maliciosa la valoración imparcial del documento, lo cual constituye una actuación manifiestamente contraria a los principios de buena fe y lealtad procesal.

En efecto, contrario a lo sostenido por la Superintendencia en las Resoluciones, el hecho de que las anotaciones se encuentran al margen, y no entre líneas, no descarta la aplicación del mencionado artículo 252. Porque de una simple revisión del documento se desprende que sería absolutamente improcedente aceptar su autenticidad, cuando más allá de que las anotaciones y resaltados son absolutamente impertinentes, tampoco se conoce quien es el autor de dichas notas, y por ende se evidencia la intención de alterar el cuerpo mismo del documento. Sin embargo, lastimosamente la Superintendencia resolvió otorgarle valor probatorio a estos documentos, pese a que ni por asomo podrían tenerlo.

En este sentido, no cabe duda de que la Superintendencia ha debido, cuando menos, devolver el mencionado documento de conformidad con lo establecido en el numeral 6º del artículo 44 del Código General del Proceso. Lo anterior, a fin de garantizar el derecho a la defensa de mi representada, la igualdad de las partes y la imparcialidad de la

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Superintendencia para valorar las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica. No obstante, nada de ello sucedió,

Así las cosas, quedó debidamente demostrado que el documento en mención debía ser rechazado por la Superintendencia, o a lo menos haber procedido de oficio a verificar su autenticidad de conformidad con el artículo 272 del CGP, si consideraba que éste era fundamental para su decisión. Pero lo cierto es que la demandada ni siquiera pudo constatar la autenticidad del documento que con tanto empeño pretende hacer valer en contra de mi representada, circunstancia que evidencia la falta de fuerza y eficacia probatoria de esa pieza documental, para lo cual ciertamente no se requiere que mi representada hubiera formulado una tacha de falsedad en su contra.

Por ende, resulta claro que este documento no era susceptible de valoración probatoria para el momento de fallar –aun cuando reprochablemente la Superintendencia pretenda sostener lo contrario–, por cuanto no reúne los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para que pueda ser considerado como una prueba oponible a mi representada.

Finalmente, si en gracia de discusión se considerara que este documento sí era susceptible de ser valorado como prueba dentro de la investigación, y, pese a que ello es imposible, concluyera que se trata de un certificado de Uber Colombia, lo cierto es que el mismo no contribuye en nada a esclarecer los hechos objeto de dicha investigación. Efectivamente, en ese caso lo único que este documento podría acreditar es la existencia y representación legal de Uber Colombia, lo cual nunca ha sido controvertidos por mi representada y que en caso de probar algún hecho, es que las actividades sociales de mi representada no son aquellas a que la Superintendencia hizo referencia.

Es más, a tal punto llegó la terquedad de la Superintendencia por hacer valer como pruebas válidas documentos que resultaban a todas luces improcedentes, que no reparó en el hecho de que, junto con el poder especial que legitima al suscrito para actuar en representación de Uber Colombia, se aportó un certificado de existencia y representación legal de esta Compañía, el cual sí cumple con todos los requisitos legalmente establecidos para tal efecto.

f) Perfil de Martha Bonett – Cavelier Abogados

Dentro de los documentos que aportó el Ministerio de Transporte se encuentra una copia del perfil de la abogada Martha Bonett, que aparentemente se encuentra disponible en la Página de internet de la firma Cavelier Abogados, el cual carece de toda pertinencia y valor probatorio para los efectos de este proceso. En efecto, no se entiende cómo el perfil de esta abogada pudo ser útil para que la Superintendencia concluyera que mi representada debía ser sancionada, como mal lo fue.

Dicho de otra forma, este documento debía ser rechazado de plano por ser manifiestamente impertinente, toda vez que no tiene relación alguna con los hechos objeto de este proceso. Lo único que este documento podría probar es que la abogada Martha Bonett se encuentra vinculada a la firma Cavelier abogados, sus áreas de práctica y sus datos de contacto; hechos que son completamente irrelevantes para este caso, salvo que por alguna extraña razón la Superintendencia hubiera considerado lo contrario. Y, si lo hizo, no dijo absolutamente nada sobre el particular en las Resoluciones.

Adicionalmente, cabe destacar que no existe ninguna certeza sobre la autenticidad del iniciador del mensaje –o que el contenido cuenta con su aprobación–, de conformidad con lo establecido en la Ley 527 de 1999. Incluso, no existe ninguna confiabilidad respecto de la forma en que la información fue generada y archivada, por lo cual tampoco existe ninguna

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

certeza de que la información se encuentre completa o que la misma no haya sido alterada por terceros.

Por otra parte, resulta evidente que este documento se encuentra alterado con partes resaltadas, las cuales debieron haber sido desechadas por la Superintendencia, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 252 del Código General del Proceso. Estos resaltados, se insiste, tienen como propósito manipular de forma maliciosa la valoración imparcial del documento, lo cual constituye una actuación manifiestamente contraria a los principios de buena fe y lealtad procesal.

En efecto, contrario a lo sostenido por la Superintendencia en las Resoluciones, el hecho de que las anotaciones se encuentran al margen, y no entre líneas, no descarta la aplicación del mencionado artículo 252. Porque de una simple revisión del documento se desprende que sería absolutamente improcedente aceptar su autenticidad, cuando más allá de que las anotaciones y resaltados son absolutamente impertinentes, tampoco se conoce quien es el autor de dichas notas, y por ende se evidencia la intención de alterar el cuerpo mismo del documento. Sin embargo, lastimosamente la Superintendencia resolvió otorgarle valor probatorio a estos documentos, pese a que ni por asomo podrían tenerlo.

En este sentido, no cabe duda de que la Superintendencia ha debido, cuando menos, devolver el mencionado documento de conformidad con lo establecido en el numeral 6° del artículo 44 del Código General del Proceso. Lo anterior, a fin de garantizar el derecho a la defensa de mi representada, la igualdad de las partes y la imparcialidad de la Superintendencia para valorar las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica. No obstante, nada de ello sucedió,

Así las cosas, quedó debidamente demostrado que el documento en mención debía ser rechazado por el Despacho, o a lo menos haber procedido de oficio a verificar su autenticidad de conformidad con el artículo 272 del Código General del Proceso si consideraba que éste era fundamental para su decisión. Pero lo cierto es que ni por asomo se pudo constatar la autenticidad del documento que con tanto empeño pretende hacer valer la Superintendencia, y por ende era claro que carecía de eficacia probatoria, la cual debía ser de oficiosamente determinada por el Despacho, sin necesidad de que mi representada lo hubiera tachado de falso.

Por ende, resulta claro que este documento no era susceptible de valoración probatoria para el momento de fallar –aun cuando reprochablemente la Superintendencia pretenda sostener lo contrario–, por cuanto no reúne los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para que pueda ser considerado como una prueba oponible a mi representada.

g) Documento denominado “Uber = \$”

El Ministerio de Transporte aportó un documento, aparentemente manuscrito, que simplemente contiene la inscripción “Uber = \$”, el cual, evidentemente, carece de todo valor probatorio y debió haber sido rechazado de plano por la Superintendencia. En efecto, este documento está falto de toda autenticidad, toda vez que no existe ninguna certeza sobre el autor del mismo. Al respecto, el inciso 1° del artículo 244 del Código General del Proceso expresamente dispone que:

*“Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando existe certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.”*

En este caso, la mencionada inscripción no se encuentra firmada ni se menciona quien es su autor, por lo cual es imposible saber quién la elaboró o a quién se le atribuye. Este

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

documento lo único que pretende es manipular, de mala fe, la valoración imparcial que ha debido hacer, y no hizo, la Superintendencia de las pruebas documentales que obran en el expediente, lo cual constituye una actuación manifiestamente contraria a los principios de buena fe y lealtad procesal.

Adicionalmente, cabe destacar que la inscripción en comento no tenía ninguna relevancia para los hechos objeto del proceso ni para analizar la legalidad de las actuaciones de Uber Colombia. Es pertinente afirmar que lo único que se pretende con este documento es tergiversar y manipular los hechos que sí interesaban a la Superintendencia y que deberían haber sido analizados de forma imparcial y objetiva, como lastimosamente no lo fueron.

Es claro entonces que este documento, si es que así pudiera llamarse, no cumple uno solo de los requisitos exigidos para su validez y valoración probatoria, y que, además, su misma incorporación resulta ofensiva, pues se trata de un dibujo que hasta un niño pudiera haber hecho. Esto es lo que faltaba, que la Superintendencia termine sancionando a mi representada con base en dibujos que cualquier persona pudo haber realizado con la aparente y muy reprochable intención de mostrar una supuesta abundancia o riqueza de mi representada, ignorando que esta última se encuentra

h) Documento sin título sobre la supuesta operación de la plataforma tecnológica UBER

Entre los documentos aportados por el Ministerio de Transporte también se encuentra un documento que no tiene título, y que, aparentemente, se refiere a la operación de la plataforma tecnológica UBER (no se sabe en dónde), el cual carece de todo valor probatorio y, por tanto, debe ser rechazado de plano por el Despacho.

En primer lugar, este documento no es una prueba que interese al proceso, sino que simplemente constituye un conjunto de opiniones –carentes de todo sustento fáctico y jurídico– de un tercero desconocido sobre la plataforma tecnológica UBER. En este sentido, este documento no es más que un alegato de parte en contra de dicha plataforma, que el Ministerio de Transporte, de mala fe, pretendió hacer valer como una prueba documental, a fin de manipular la valoración y el razonamiento jurídico de la Superintendencia frente a los hechos del presente caso y las normas aplicables al mismo.

Por si lo anterior fuera poco, este documento carece de toda autenticidad, toda vez que no existe ninguna certeza sobre su quién es su autor. Al respecto, el artículo 244, inciso 1º, del Código General del Proceso establece que:

*“Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando existe certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.”*

En este caso, este documento no se encuentra firmado ni se menciona quien es su autor, por lo cual es imposible saber quién lo elaboró o a quién se le atribuye. Adicionalmente, cabe destacar que no existe ninguna certeza sobre quién es el iniciador del mensaje –o que el contenido cuenta con su aprobación–, en caso de que este documento sea considerado como un mensaje de datos en los términos de la Ley 527 de 1999. Incluso, no existe ninguna confiabilidad respecto de la forma en que la información fue generada y archivada, por lo cual tampoco existe ninguna certeza de que la información se encuentra completa o que la misma no ha sido alterada por terceros.

Además, cabe destacar que el documento no tiene fecha o indicación alguna de cuándo fue impreso, de manera que no es posible establecer cuando fue elaborado o reproducido, ni mucho menos la vigencia del mismo.

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por otra parte, resulta evidente que este documento se encuentra alterado con partes subrayadas y notas al margen, las cuales deben ser desechadas por el Despacho según lo establecido en el artículo 252 del Código General del Proceso. Estos subrayados y notas al margen tienen como propósito evidente el de manipular de forma maliciosa la valoración imparcial del documento, lo cual constituye una actuación manifiestamente contraria a los principios de buena fe y lealtad procesal.

En efecto, contrario a lo sostenido por la Superintendencia en las Resoluciones, el hecho de que las anotaciones se encuentran al margen, y no entre líneas, no descarta la aplicación del mencionado artículo 252. Porque de una simple revisión del documento se desprende que sería absolutamente improcedente aceptar su autenticidad, cuando más allá de que las anotaciones y resaltados son absolutamente impertinentes, tampoco se conoce quien es el autor de dichas notas, y por ende se evidencia la intención de alterar el cuerpo mismo del documento. Sin embargo, lastimosamente la Superintendencia resolvió otorgarle valor probatorio a estos documentos, pese a que ni por asomo podrían tenerlo.

En este sentido, no cabe duda de que la Superintendencia ha debido, cuando menos, devolver el mencionado documento de conformidad con lo establecido en el numeral 6° del artículo 44 del Código General del Proceso. Lo anterior, a fin de garantizar el derecho a la defensa de mi representada, la igualdad de las partes y la imparcialidad de la Superintendencia para valorar las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica. No obstante, nada de ello sucedió,

Así las cosas, quedó debidamente demostrado que el documento en mención debía ser rechazado por el Despacho, o a lo menos haber procedido de oficio a verificar su autenticidad de conformidad con el artículo 272 del CGP si consideraba que éste era fundamental para su decisión. Pero lo cierto es que, se reitera, ello no fue así, de manera que el documento en cuestión carece por completo de eficacia probatoria, la cual debía ser de oficiosamente determinada por el Despacho, sin necesidad siquiera de que mi representada lo hubiera tachado de falso.

Finalmente, si en gracia de discusión se considerara que este documento sí era susceptible de ser valorado como prueba dentro de la investigación, lo cierto es que el mismo no contribuye en nada a esclarecer los hechos objeto de dicha investigación. Efectivamente, en ese caso lo único que este documento podría acreditar es unos aspectos relativos a la plataforma UBER, de la cual, como las propias Resoluciones lo reconocen, mi representada no es propietaria, licenciataria, arrendataria, controladora, gestora y/o administradora.

Por ende, no se entiende cómo es que la Superintendencia pretendió haber derivado efectos probatorios de este documento en contra de mi representada.

#### i) Impresiones de páginas web

El Ministerio de Transporte, y, por conducto suyo, la Superintendencia, pretendieron hacer valer como pruebas documentales unas impresiones de unas páginas de internet, aparentemente relativas al funcionamiento de la plataforma tecnológica UBER, las cuales, evidentemente, carecen de todo valor probatorio.

En primer lugar, las impresiones aportadas por el Ministerio de Transporte ni siquiera son legibles, por lo cual no podían haber sido tenidas en cuenta por la Superintendencia, so pena de haber incurrido en una violación al derecho de defensa de mí representada y, por consiguiente, al debido proceso, como lastimosamente lo terminó haciendo en las Resoluciones.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Adicionalmente, no existe ninguna certeza sobre la autenticidad del iniciador del mensaje – o siquiera que el contenido cuenta con su aprobación–, conforme a lo establecido en la Ley 527 de 1999. Incluso, no existe ninguna confiabilidad respecto de la forma en que la información fue generada, archivada y reproducida, por lo cual tampoco existe ninguna certeza de que la información se encuentra completa o que la misma no ha sido alterada por terceros.

Así las cosas, quedó debidamente demostrado que el documento en mención debía ser rechazado por el Despacho, o a lo menos haber procedido de oficio a verificar su autenticidad de conformidad con el artículo 272 del CGP si consideraba que éste era fundamental para su decisión. Pero lo cierto es que, se reitera, ello no fue así, de manera que el documento en cuestión carece por completo de eficacia probatoria, la cual debía ser de oficiosamente determinada por el Despacho, sin necesidad siquiera de que mi representada lo hubiera tachado de falso.

Por ende, resulta claro que este documento no era susceptible de valoración probatoria para el momento de fallar, aun cuando reprochablemente la Superintendencia pretenda sostener lo contrario, por cuanto no reúne los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para que pueda ser considerado como una prueba oponible a mi representada.

j) Documento denominado “*Términos y Condiciones*” del 6 de mayo de 2013

El Ministerio de Transporte pretendió hacer valer como prueba un documento denominado “*Términos y Condiciones*” del 6 de mayo de 2013, el cual aparentemente establece los términos que regulan el uso de la página de internet [www.uber.com](http://www.uber.com), la cual, como bien lo explicó el testigo Raúl Pulido, no es propiedad de mi representada. No obstante, como bien podrá comprobar el H. Tribunal, este documento no cumplió con los requisitos para que pueda ser considerado como una prueba documental en el marco de la investigación.

En primer lugar, no se sabe quién es el autor del documento, por lo cual no se cumple con el requisito de la autenticidad de las pruebas documentales, contenido en el ya citado inciso 1º del artículo 244 del Código General del Proceso.

En este caso, el documento no se encuentra firmado ni se menciona quien es su autor, razón por la cual es imposible saber quién lo elaboró o a quién se le atribuye. Adicionalmente, cabe destacar que no existe ninguna certeza sobre la autenticidad del iniciador del mensaje –o siquiera que el contenido cuenta con su aprobación–, en caso de que este documento sea considerado como un mensaje de datos en los términos de la Ley 527 de 1999. Incluso, no existe ninguna confiabilidad respecto de la forma en que la información fue generada, archivada y reproducida, por lo cual tampoco existe ninguna certeza de que dicha información se encuentra completa o que la misma no ha sido alterada por terceros.

Por otra parte, este documento no tiene relación alguna con los hechos que interesan al Despacho y, por tanto, era evidente que resultaba absolutamente impertinente para los hechos del proceso. En efecto, contrario a lo sostenido por la Superintendencia, este documento ciertamente no se refiere a Uber Colombia, al punto de que en ningún lugar hace mención a mi representada o a hechos que la puedan vincular, razón por la cual del mismo ciertamente no podía derivarse la conclusión de que “**la empresa investigada, de consuno con la compañía UBER BV, ofrece información y un medio para obtener los servicios de transporte ofrecidos por los proveedores de transporte (...)**” (subrayado y negrillas propio).

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Sorprende esta afirmación, por cuanto la misma permite entrever que la Superintendencia cayó en cuenta de que esos términos y condiciones no son ofrecidos por mi representada, hecho que no resiste la más mínima oposición. Sin embargo, como debía sancionar a Uber Colombia a como diera lugar, lo que hizo la Superintendencia fue acomodar este supuesto hallazgo para inventarse un supuesto consuno o confabulación entre mi representada y una entidad extranjera, supuestamente para facilitar la violación de las normas de transporte. Consuno o confabulación que, valgo decirlo, brillan por su ausencia en el Pliego de Cargos.

No se entiende entonces quién es la que, en criterio de la Superintendencia, supuestamente facilita la violación de las normas de transporte: ¿mi representada o la compañía extranjera? Y si lo hacen de consuno, como mal lo dice la Resolución y no lo menciona el Pliego de Cargos, ¿con base en qué pruebas llega la Superintendencia a la conclusión de que ese consuno existe? ¿Cómo lo acreditó? La respuesta a los anteriores interrogantes es cuando menos evidente: de ninguna forma.

Por lo mismo, cuando la Superintendencia afirma que de estos términos y condiciones no se observa que Uber Colombia exija que medie un contrato entre el usuario y el conductor, lo cierto es que debe rescatarse que ni por asomo esto le era exigible hacerlo a mi representada, por cuanto, como bien se sabe ya, no es la propietaria, administradora y/o controladora de la plataforma tecnológica UBER, y por ende, nada puede hacer frente a los términos y condiciones establecidos para su uso. Es decir, ese reproche, de ser procedente, no es aplicable respecto de mi representada, se insiste, por cuanto su relación con la plataforma tecnológica en comento es exactamente la misma que pueda tener cualquier usuario.

Como consecuencia de lo anterior, no cabe duda de que el documento en cuestión no reunía los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para que tenga validez, y mucho menos para poder ser oponible a mi representada y, por lo tanto, el mismo bajo ninguna circunstancia podía ser susceptible de valoración probatoria por parte de la Superintendencia, y mucho menos otorgarle el peso que le dieron las Resoluciones.

k) Documento denominado “*Cómo convertirse en socio Uber*”

El Ministerio de Transporte también aportó como prueba un documento denominado “*Cómo convertirse en socio Uber*”, el cual carece de todo valor probatorio y, por tanto, debía ser desechado por el Despacho. En primer lugar, porque el mismo carece de autenticidad, por cuanto no se sabe quién es el autor de mismo, incumpliendo así el requisito contemplado en el tantas veces citado inciso 1º del artículo 244 del Código General del Proceso.

En este caso, este documento no se encuentra firmado ni se menciona quien es su autor, por lo cual es imposible saber quién lo elaboró o a quién se le atribuye. Adicionalmente, cabe destacar que no existe ninguna certeza sobre la autenticidad del iniciador del mensaje –o siquiera que el contenido cuenta con su aprobación–, en caso de que este documento sea considerado como un mensaje de datos en los términos de la Ley 527 de 1999. Incluso, no existe ninguna confiabilidad respecto de la forma en que la información fue generada, archivada y reproducida, por lo cual tampoco existe ninguna certeza de que dicha información se encuentra completa o que la misma no ha sido alterada por terceros.

Pero, además, muy por el contrario de lo que correspondía y podía derivarse del documento, si en gracia de discusión se considerara que éste sí era susceptible de ser valorado, lo cierto es que la Superintendencia se basa en el mismo para sostener que éste supuestamente refleja que mi representada establece las condiciones generales de contratación de los afiliados a “su aplicación tecnológica para la intermediación de servicios de transporte no autorizados”. Nótese cómo con esta frase la Superintendencia, contradiciéndose a sí misma, vuelve y se refiere a Uber Colombia como propietaria o

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

administradora de la plataforma tecnológica UBER, siendo que en otros apartes de las Resoluciones reconoce que ello no es así.

Sin embargo, nada más alejado a la realidad que las muy equivocadas conclusiones de la Superintendencia, pues lo cierto es que: (i) este documento ciertamente no se refiere a Uber Colombia, pues ni por asomo el mismo hace mención a mi representada o a hechos que la puedan vincular; pero además (ii) la Superintendencia vuelve a caer en el error que aparentemente ya había sido superado, y así lo había reconocido la entidad demandada, respecto de la propiedad, control y administración de la plataforma, situación que refleja la muy indebida valoración de la prueba, y las muy notables contradicciones que subyacen en las Resoluciones.

Así las cosas, en lugar de haberle otorgado la referida validez y fuerza a este documento, la Superintendencia ha debido rechazarlo, o por lo menos, haber procedido de oficio a verificar su autenticidad de conformidad con el artículo 272 del Código General del Proceso, si consideraba que éste era fundamental para su decisión. Y como nada de ello sucedió, la Superintendencia ha debido desechar esta prueba, sin necesidad de tacha alguna de falsedad por parte de mi representada, ya que en ningún momento se le estaba atribuyendo su autoría.

Por ende, resulta claro que este documento no era susceptible de valoración probatoria para el momento de fallar, -aun cuando reprochablemente la Superintendencia pretenda sostener lo contrario-, por cuanto no reúne los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para que pueda ser considerado como una prueba oponible a mi representada.

Pero también, como quedó evidentemente demostrado ya, si en gracia de discusión se aceptara que este documento si era susceptible de valorarse dentro del material probatorio, lo cierto es que el mismo ciertamente no permitía arribar a las conclusiones que la Superintendencia equivocadamente derivó, por el muy elemental hecho de que en dicho documento no existe referencia alguna sobre mi representada, ni sobre hechos que puedan vincularla.

En este punto cabe recordar que el hecho de que la razón social de mi representada incluya la palabra 'UBER' no implica, como mal quiso entenderlo la entidad, que todo lo que ocurre respecto de la plataforma tecnológica que lleva el mismo nombre. Como la propia Superintendencia tuvo oportunidad de constar, no hay nada más alejado de la realidad.

l) Formulario del Registro Único Tributario

El Ministerio de Transporte pretende hacer valer como prueba una copia de un Formulario del Registro Único Tributario de UBER Colombia, el cual resultaba completamente impertinente e inútil para efectos de este proceso.

En efecto, dicho documento –que en gran parte es ilegible– sólo prueba la existencia de la Compañía, lo cual nunca ha estado en discusión ni fue controvertido por mi representada.

m) Documento denominado “Uittreksel Handelsregister Kamer van koophandel”

El Ministerio de Transporte igualmente pretende hacer valer como prueba un documento denominado, en un idioma extranjero, como “*Uittreksel Handelsregister Kamer van koophandel*”, y los certificados que lo acompañan. Sin embargo, este documento no tiene ninguna validez procesal y mucho menos probatoria, por lo cual no ha podido haber sido tenido en cuenta por la Superintendencia como una supuesta prueba contra mi representada.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En primer lugar, y conforme a lo establecido en el artículo 251 del Código General del Proceso, el documento en mención y sus respectivos anexos ni siquiera podía apreciarse como prueba, por cuanto se encuentran redactados en un idioma extranjero y no fueron aportadas las respectivas traducciones al castellano. Al tenor de la norma de marras, lo que ha debido hacer la Superintendencia en este punto era ordenar, a su propia costa, la traducción de este y otros documentos que no se encuentran en idioma castellano, por un traductor oficial debidamente registrado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, nada de ello ocurrió.

En segundo lugar, este documento carece de toda autenticidad, toda vez que no existe ninguna certeza sobre el autor del mismo. Al respecto, el artículo 244, inciso 1º, del Código General del Proceso establece que:

*“Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando existe certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.”*

En este caso, no existe ninguna certeza sobre la autenticidad del iniciador del mensaje –o que el contenido cuenta con su aprobación–, de conformidad con lo establecido en la Ley 527 de 1999. Incluso, no existe ninguna confiabilidad respecto de la forma en que la información fue generada, archivada y reproducida, por lo cual tampoco existe ninguna certeza de que la información se encuentre completa o que la misma no ha sido alterada por terceros.

Por otra parte, resulta a todas luces evidente que este documento es completamente impertinente e inútil para efectos de este proceso, por cuanto ni por asomo se refiere a UBER Colombia, sino a otras compañías. Es una pena tener que recordarle a la Superintendencia que mi representada sólo podía haber sido sancionada por actos, hechos u omisiones que le sean imputables a esta, y ciertamente no a otras compañías.

Así las cosas, quedó debidamente demostrado que el documento en mención debía ser rechazado por el Despacho, o a lo menos haber procedido de oficio a verificar su autenticidad de conformidad con el artículo 272 del Código General del Proceso si consideraba que éste era fundamental para su decisión. Pero lo cierto es que ni por asomo se pudo constatar la autenticidad del documento que con tanto empeño pretende hacer valer la Superintendencia, y por ende era claro que el mismo carecía de eficacia probatoria, la cual debía ser de oficiosamente determinada por el Despacho, sin necesidad siquiera de así haberlo advertido, ni mucho menos haberlo tachado de falso, como mal lo insinuó la Superintendencia.

Por ende, resulta claro que este documento no era susceptible de valoración probatoria para el momento de fallar, aun cuando reprochablemente la Superintendencia pretenda sostener lo contrario, por cuanto no reúne los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para que pueda ser considerado como una prueba oponible a mi representada.

n) Documento denominado *“Contrato de Colaboración y Apoyo”*

Dentro de los documentos que aporta el Ministerio de transporte también se encuentra una copia de un contrato de colaboración y apoyo, la cual carece de todo valor probatorio, entre otras, porque sus aparentes partes son absolutamente ajenas al presente proceso.

En primer lugar, este documento ni se refiere ni tiene relación alguna con UBER Colombia, por lo cual, muy por el contrario de lo que la Superintendencia pretendió argumentar, el mismo resulta completamente impertinente e inútil para efectos de la investigación

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

adelantada contra mi representada. Ello tan es así, que mi representada ni siquiera aparece nombrada en las diferentes cláusulas que componen el supuesto contrato de colaboración y apoyo.

No obstante, omitiendo deliberadamente este indiscutible hecho, de manera sorprendente sostuvo la Superintendencia en las Resoluciones que *“también reposa en el expediente copia de la minuta del contrato de colaboración y apoyo preparado por la empresa holandesa que tolera que UBER COLOMBIA S.A.S. explote el aplicativo tecnológico de intermediación de servicios no autorizados de transporte”*.

Por más esfuerzos que mi representada haya hecho, no logra entender cómo de este documento la Superintendencia pudo arribar a dichas conclusiones de que ahora una empresa extranjera supuestamente *“tolera”* que mi representada explote la referida plataforma, cuando lo cierto es que ni por asomo este documento hace alguna referencia a hechos que involucren a mi representada. Además, como más adelante se evidenciará, mi representada ciertamente no ‘explota’ ninguna plataforma tecnológica, hecho que quedó debidamente acreditado en el curso de la investigación en comento.

Adicionalmente, este documento se encuentra suscrito por un tercero, ajeno por completo a mi representada. Al respecto, el artículo 262 del Código General del Proceso dispone que:

*“Los documentos privados de contenido declarativo emanados de terceros se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación.”*

De conformidad con lo establecido en la norma de marras, respetuosa y oportunamente UBER Colombia manifestó, desde el mismo escrito de descargos, que dicho documento no podía ser apreciado por el Despacho, pues su contenido no fue ratificado por quien lo suscribió, quien, se insiste, de todas formas no tiene relación alguna con mi representada. Y aun a pesar de todo lo anterior, la Superintendencia procedió a otorgarle un valor probatorio que resultaba a todas luces improcedente.

o) Correo electrónico enviado por Sebastián Sánchez a Carlos Alberto Torres

El Ministerio de Transporte pretendió hacer valer como prueba un correo electrónico enviado por Sebastián Sánchez a Carlos Alberto Torres. No obstante, lo cierto es que este documento era impertinente e inútil para efectos de este proceso, por lo cual resulta evidente que debía ser rechazado de plano por el Despacho.

Como bien puede comprobar el Despacho, este documento se encuentra suscrito por el Gerente de Operación & Logística de una compañía que no es UBER Colombia, y no guarda ninguna relación con los hechos objeto de este proceso ni con las partes vinculadas al mismo. Ello tan es así, que el nombre de mi representada no se menciona en ninguna parte del correo, ni tampoco se hace referencia a hechos que la puedan vincular.

Adicionalmente, no existe ninguna certeza sobre la autenticidad del iniciador del mensaje – o siquiera que el contenido cuenta con su aprobación–, de conformidad con lo establecido en la Ley 527 de 1999. Incluso, no existe ninguna confiabilidad respecto de la forma en que la información fue generada, archivada y reproducida, por lo cual tampoco existe ninguna certeza de que dicha información se encuentre completa o que no ha sido alterada por terceros.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En la medida en que se trata de un documento emanado de un tercero, y de conformidad con lo establecido en el artículo 262 del Código General del Proceso, oportunamente manifesté que dicho documento no podía ser apreciado por el Despacho hasta tanto no fuera ratificado por quien lo suscribía, lo cual no sucedió previo a la expedición de la Resolución, resultaba a todas luces improcedente que la Superintendencia le otorgara algún valor para el momento de fallar, descartando así todas y cada una de las formalidades que debía ostentar para ser considerado como prueba.

p) Documento manuscrito – “Empresa de Transporte de Servicio Especial”

El Ministerio de Transporte aportó, y la Superintendencia valoró, como prueba un documento manuscrito que contiene ciertos términos relacionados con las Empresas de Transporte de Servicio Especial, el cual carece de todo valor probatorio y debía haber sido rechazado de plano por la Superintendencia. Sin embargo, ello no fue así.

En primer lugar, este documento carece de toda autenticidad, toda vez que no existe ninguna certeza sobre el autor del mismo. Al respecto, el artículo 244, inciso 1º, del Código General del Proceso establece que:

*“Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando existe certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.”*

En este caso, este documento no se encuentra firmado ni se menciona quien es su autor, por lo cual era imposible saber quién lo elaboró o a quién se le atribuye.

Adicionalmente, cabe destacar que el documento en comento carece absolutamente de relevancia y pertinencia para los hechos objeto del proceso. En efecto, este documento simplemente contiene ciertos términos relacionados con las Empresas de Transporte de Servicio Especial que no tienen ningún significado concreto y que, en consecuencia, no podían ser valorados como una prueba documental.

q) Correo electrónico de Doris Rocío Gómez a Carlos Alberto Torres

Entre los documentos aportados por el Ministerio de Transporte, también se encuentra un correo electrónico enviado por Doris Rocío Gómez, Comunicadora Social del Ministerio de Transporte, al señor Carlos Alberto Torres y otros, el cual contiene una serie de preguntas.

A partir de una simple lectura del correo, es claro que su propósito no es probar un hecho que acaso hubiera podido interesar a la Superintendencia para efectos de la investigación, sino, más bien, manipular la valoración que esta última hizo de los hechos y normas jurídicas aplicables al presente caso. Adicionalmente, el correo contiene la siguiente nota al margen, cuya única finalidad era inducir a error a la Superintendencia y, en consecuencia, debió haber sido desechada:

*“Uber no es una empresa habilitada en Colombia para prestar servicio de transporte público de pasajeros en ninguna de las modalidades.”*

Esta nota al margen tiene como propósito manipular de forma maliciosa la valoración imparcial del documento, lo cual constituye una actuación manifiestamente contraria a los principios de buena fe y lealtad procesal, y, por supuesto, una muy grave violación del derecho de defensa de mi representada. Y, como bien se sabe, el hecho de haber sido desechado en estricto cumplimiento de los mandatos del artículo 252 del Código General del Proceso.

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En este sentido, no cabe duda de que este documento es irrespetuoso, no sólo frente a mi representada, sino también frente a la recta e imparcial administración de justicia. Por ende, era deber de la Superintendencia devolver el mencionado documento, de conformidad con lo establecido en el artículo 44, numeral 6º del Código General del Proceso, a fin de garantizar el derecho a la defensa de mi representada, la igualdad de las partes y, a la par, rechazar el intento de manipular la imparcialidad con que la Superintendencia debe valorar las pruebas, conforme a las reglas de la sana crítica.

Pero lejos de realizar lo anterior, la Superintendencia, con base en una teoría manifiestamente improcedente y contraria a derecho, buscó otorgarle valor probatorio a todos y cada uno de los documentos que contenían notas al margen, cuando lo cierto es que era evidente que ello era absolutamente improcedente. Lo anterior, se insiste, pese a que no había base o fundamento que le permitiera hacerlo así.

Adicionalmente, no existe certeza alguna sobre la autenticidad del iniciador del mensaje – o siquiera que el contenido cuenta con su aprobación–, de conformidad con lo establecido en la Ley 527 de 1999. Incluso, no existe ninguna confiabilidad respecto de la forma en que la información fue generada, archivada y reproducida, por lo cual tampoco existe ninguna certeza de que dicha información se encuentre completa o que no ha sido alterada por terceros.

Así las cosas, en lugar de haber otorgado la referida validez a este documento, quedó debidamente demostrado que lo que verdaderamente correspondía es que el mismo hubiera sido rechazado por la Superintendencia, o a lo menos haber procedido de oficio a verificar su autenticidad de conformidad con el artículo 272 del CGP si consideraba que éste era fundamental para su decisión. Pero lo cierto es que ni por asomo se pudo constatar la autenticidad del documento que con tanto empeño pretendió hacer valer la Superintendencia, y por ende era claro que carecía de eficacia probatoria, la cual debía ser de oficiosamente determinada por la entidad demandada, sin necesidad siquiera de que mi representada lo hubiera tachado de falso.

Por ende, resulta claro que este documento no era susceptible de valoración probatoria para el momento de fallar, -aun cuando reprochablemente la Superintendencia pretenda sostener lo contrario-, por cuanto no reúne los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para que pueda ser considerado como una prueba oponible a mi representada.

r) Copias simples de la Resolución 4693 del 2009, expedida por el Ministerio de Transporte, y del Decreto 164 de 2001 por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial.

Dentro de los documentos aportados como pruebas, se encontró también una copia de la Resolución 4693 del 2009, expedida por el Ministerio de Transporte, y dos copias del Decreto 174 de 2001 que reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial.

En la medida en que estos documentos simplemente contienen el texto de normas jurídicas y no el relato de hechos que puedan interesar al proceso, es claro que éstos no podían ser tenidos como pruebas dentro de esta investigación y, por tanto, debían ser rechazadas de plano por la Superintendencia. Adicionalmente, cabe destacar que era la Superintendencia la que ha debido decidir cuáles son las normas y disposiciones legales aplicables al presente caso, lo cual debía contenerse en el pliego de cargos, tarea que claramente no le correspondía adelantar al Ministerio de Transporte, entidad que ciertamente no fue parte dentro del mencionado proceso administrativo.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por otra parte, estos documentos contienen apartes subrayados que deben ser desechados por el Despacho, según lo establecido en el artículo 252 del Código General del Proceso. Estas alteraciones, aparentemente hechas a mano, tienen como propósito manipular de forma maliciosa el razonamiento de la Superintendencia frente a los hechos de este caso, lo cual constituye una actuación manifiestamente contraria a los principios de buena fe y lealtad procesal.

En este sentido no cabe duda de que, como muchos otros, este documento era irrespetuoso, no sólo frente a mi representada sino también frente al Despacho, y a la recta e imparcial administración de justicia. Por ende, era deber de la Superintendencia devolver dicho documento, de conformidad con lo establecido en el artículo 44, numeral 6° del Código General del Proceso, a fin de garantizar el derecho a la defensa de mi representada, la igualdad de las partes y, a la par, rechazar el intento de manipular la imparcialidad con que la Superintendencia debía haber valorado las pruebas y aplicar las normas jurídicas que considere pertinentes para el presente caso.

Sin embargo, lastimosamente la Superintendencia cedió a dicho intento de manipulación, y en efecto le otorgó valor probatorio a estos documentos que de plano resultaban absolutamente improcedentes, y carentes de toda fuerza y valor probatorio.

s) Carta de Gonzalo López Pinto, Representante Legal de Organización de Transportes Especiales S.A.S. "ORT S.A.S.", dirigida al Ministerio de Transportes

Este documento no involucra ni se refiere a ninguna de las partes de la investigación, y tampoco tiene relación con los hechos de la misma, razón por la cual es a todas luces impertinente e inútil. En efecto, este documento versa sobre alegaciones que hace el representante legal de una compañía de transporte especial contra unos supuestos operativos llevados a cabo por la policía. En este sentido, no se entiende cómo este documento podía llegar a esclarecer los hechos de este proceso, por lo cual resultaba evidente que debía ser rechazado por la Superintendencia.

Adicionalmente, este documento se encuentra suscrito por un tercero, Gonzalo López Pinto y, por tanto, debía haber sido valorado conforme a lo establecido en el artículo 262 del Código General del Proceso, según el cual:

*"Los documentos privados de contenido declarativo emanados de terceros se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación."*

De conformidad con lo señalado en la disposición citada, mi representada desde el escrito de descargos manifestó que dicho documento no podía ser tenido como prueba hasta tanto su contenido fuera ratificado por quien lo suscribe, es decir el señor Gonzalo López Pinto. Y, como lo anterior nunca ocurrió, es claro que esta documento no podía tener valor probatorio dentro de la presente investigación administrativa.

t) Presentaciones de PowerPoint con los títulos "¡Actualización Aplicación!", "¡Doble pago referido vuelve!" y "Comunicación Semanal"

Estas presentaciones aportadas en forma de documento escrito debían haber sido rechazadas por la Superintendencia, por cuanto no cumplen con los requisitos de autenticidad y pertinencia establecidos en la ley. En cuanto al requisito de autenticidad, el artículo 244 del Código General del Proceso dispone que:

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*“Es auténtico todo documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.”*

En este caso, no se tiene certeza de la persona que elaboró estas presentaciones ya que en ninguno de los folios aportados hay un reconocimiento o firma que permita dar certeza del origen o autor de los mismos. Además no hay ninguna confiabilidad en la forma en la que se generó, conservó y reprodujo la información, por lo cual no hay certeza alguna de que el contenido de las presentaciones está completo, o de que no fue sujeto de alteraciones malintencionadas.

Por otra parte, el contenido de las presentaciones aportadas no tiene relación alguna con los hechos de la investigación adelantada por la Superintendencia, ni con las partes involucradas, razón por la cual estas presentaciones resultaban a todas luces impertinentes e inútiles. No se entiende entonces cómo es que la entidad demandada resolvió tener ese documento como prueba válida y vinculante.

- u) Listas de asistencia a reuniones varias con presencia de miembros del sector de transportes del país.

Sorprendentemente, la Superintendencia también valoró como prueba nueve (9) listados de asistencia a supuestas reuniones a las que comparecieron miembros del sector de transporte del país, incluyendo representantes del Ministerio de Transporte, y representantes de diferentes empresas de taxis en la ciudad de Cali.

En primer lugar, cada uno de estos listados debía ser rechazado por impertinente e inútil, por cuanto no tienen ninguna relación con los hechos de la investigación en comento, ni mucho menos con mi representada. Lo único que podrían probar estas listas es que las personas que firmaron, asistieron a ciertos eventos de los que no se tiene ningún tipo de información, incluidos los temas objeto de discusión y su relevancia para el proceso. En ese sentido, cuesta entender cómo una lista de asistencia podría servir de soporte a las muy equivocadas conclusiones que la Superintendencia plasmó en las Resoluciones.

Por otra parte, y de conformidad con lo establecido en el artículo 262 del Código General del Proceso, oportunamente manifesté que dicho documento no podía ser tenido como prueba hasta tanto su contenido sea ratificado por quien lo suscribió, esto es, todas las personas que firmaron las mencionadas listas de asistencia. Y, como lo anterior no sucedió nunca, es claro que esta documento no podía tener valor probatorio dentro de la presente investigación administrativa.

- v) Respuesta de la Superintendencia de Industria y Comercio a Natalia Abello Vives, Ministra de Transporte

El Ministerio de Transporte, inclusive, pretendió hacer valer como prueba en contra de mí representada un documento que versa sobre un aparente proceso de competencia desleal ante la Superintendencia de Industria y Comercio, que no tiene relación alguna con los hechos objeto de la presente controversia. En este sentido, no cabe duda de que este documento era absolutamente impertinente y no puede ser tenido como material probatorio dentro de este proceso.

Es claro que lo único que pretendió el Ministerio de Transporte al aportar este documento, era confundir a la Superintendencia e inducirla a error frente a los hechos de este proceso, trasladando circunstancias que pertenecen a otra autoridad y otra controversia, que no tenían relación alguna con los hechos objeto de esta investigación. De hecho, en este punto

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

valga reiterar que hasta ahora no hay ninguna investigación adelantada por la Superintendencia de Industria y Comercio en contra de mi representada.

Adicionalmente, es evidente que este documento se encuentra alterado con partes resaltadas, las cuales conllevaban a que fuese desechado por el Despacho según lo establecido en el artículo 252 del Código General del Proceso, y no, como mal pretendió la Superintendencia al otorgarle valor aun cuando se encontraba alterado. Es claro que estos resaltados tienen como propósito reprochable el de manipular de forma maliciosa la valoración imparcial del documento, lo cual constituye una actuación manifiestamente contraria a los principios de buena fe y lealtad procesal, que ni por asomo estaba llamada a ocurrir en el curso de la investigación administrativa.

- w) Respuesta a derecho de petición de Natalia Abello Vives, Ministra de Transporte, por Jorge Eliécer Laverde Vargas, Secretario General de la Comisión Sexta Constitucional permanente del Congreso de la República.

El Ministerio de Transporte aportó un documento que proviene de esa misma entidad y que de ninguna forma prueba ni podría probar algún hecho que interese al proceso, sino que simplemente contiene sus consideraciones y opiniones particulares sobre una situación que en nada se relaciona con mi representada.

Sin duda alguna, es un atentado en contra de la igualdad y la lealtad procesal el hecho de que el Ministerio de Transporte quiera incorporar como pruebas las opiniones de algunos de sus funcionarios frente a este caso, con el único propósito de manipular, de mala fe, la valoración que la Superintendencia terminó haciendo de los hechos objeto de la investigación. Y lo más triste es que el Ministerio logró ese cometido, pues no hay duda de que la Superintendencia quedó íntegramente impregnada de este criterio en contra de mi representada, al punto de que el Superintendente no ha escondido para nada el muy alto grado de animadversión que sin, fundamento ni causa, tiene en contra de UBER Colombia.

De cualquier forma, el documento resulta a todas luces impertinente para soportar los hechos objeto de la controversia, toda vez que el contenido del mismo no tiene relación alguna con UBER Colombia. Lo anterior, por la muy sencilla razón de que este documento versa sobre la problemática general que existe entre el servicio de transporte especial y el servicio de taxis, y no incluye en su redacción alusión alguna a mi representada.

- x) Comunicación del Ministerio de Transporte a los Representantes de las Empresas de Transporte Especial

Nuevamente, el Ministerio de Transporte pretendió aportar como prueba una comunicación emanada de esa misma autoridad y dirigida a los representantes de las Empresas de Transporte Especial, la cual carece de todo valor probatorio, no obstante los infames esfuerzos de la Superintendencia por hacerlo así en la propia Resolución. Con base en este documento, increíblemente, concluyó la Superintendencia que supuestamente se probó que mi representada ha favorecido la ejecución de servicios de transporte terrestre automotor no autorizados, por conducto del aplicativo móvil del que, en su criterio, UBER Colombia teóricamente se aprovecha.

Frente dichas conclusiones, lastimosamente plasmadas en las Resoluciones, sea lo primero mencionar que no se entiende realmente aquello que la Superintendencia pretende hacer valer, por cuanto ni por asomo quedó demostrado de dónde surge el tal aprovechamiento que en teoría hace mi representada de la aplicación tecnológica UBER, ni mucho menos cómo éste acarrea un favorecimiento a la ejecución de servicios de transporte no autorizados. Es más, lo dicho en otros apartes de las Resoluciones demuestra es exactamente lo contrario.

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Pero más allá del absurdo contenido de dicha aseveración, bajo ninguna circunstancia podría considerarse que el documento transcrito demuestra lo que reprochablemente la Superintendencia intentó hacer ver del mismo, por cuanto de su simple lectura puede evidenciarse que, contrario a lo considerado por la entidad, la comunicación en comento ni siquiera hace mención expresa a mi representada, ni mucho menos esos supuestos beneficios y/o aprovechamientos a que tanto aluden las Resoluciones.

Pero, además, en el remoto e hipotético caso en que se aceptara que este documento tenía algún valor dentro de la investigación, no puede brindársele más carácter que aquel que realmente tiene: el de ser una mera opinión particular y subjetiva frente a la utilización de la plataforma tecnológica UBER, la cual, como quedó demostrado, no es propiedad de mi representada, ni tampoco es administrada ni controlada por aquella. Así pues, este documento, más allá de provenir de una persona que no ha escondido su animadversión en contra de la plataforma tecnológica UBER, es un simple comunicado que debe ser valorado como cualquier otra prueba, y en efecto tal vez con mayor beneficio de inventario, dados los antecedentes de persecución y parcialización del Ministerio en contra de mi representada.

En efecto, este documento representa un alegato de parte, cuando se supone que ante este tipo de investigaciones ello no debería existir, toda vez que el mismo contiene las opiniones y consideraciones subjetivas del Ministerio sobre la supuesta problemática existente entre el servicio de transporte especial y el servicio de taxis en Colombia. Sin duda alguna, el hecho de introducir este documento dentro del material probatorio, atenta contra la lealtad procesal y el derecho de defensa de mi representada, pues con el mismo lamentablemente se logró manipular el razonamiento del Despacho de los hechos objeto de este proceso.

Porque bien vale la pena mencionar que, las aseveraciones contenidas en ese oficio no se encuentran debidamente sustentadas, y además, la señora Ospina evidentemente no es una autoridad administrativa y/o judicial con la competencia para establecer si en efecto las aplicaciones tecnológicas a las que alude son o no legales. Y, aún si lo fuera, evidentemente un comunicado no es el documento mediante el cual debería plasmar su criterio y posición de autoridad, y, habría podido entonces utilizar algún medio idóneo para detener esa supuesta ilegalidad, más allá de remitir documentos a la Superintendencia para que iniciara una investigación en contra de quien aparecía registrado en el registro mercantil con la palabra 'UBER' en su razón social.

En esa medida, resulta claro, y no existe duda alguna, que la Superintendencia otorgó un valor probatorio, que no tiene, a un documento que está viciado por los tintes de la persecución política emprendida en contra de mi representada, pero que, además, ni por asomo tiene la virtualidad de demostrar ni mucho menos de soportar las conclusiones a las cuales arribó la Superintendencia. Lo anterior, se insiste, por razón de que en esta comunicación brilla por su ausencia cualquier mención expresa a UBER Colombia.

La indebida valoración probatoria de este, y todos los otros documentos aportados por el Ministerio de Transporte, es cuando menos evidente, y, además de viciar de legalidad las Resoluciones, causó un quebrantamiento del derecho al debido proceso que le asiste a mi representada.

y) Correo electrónico de la Corporación Nacional de Terminales de Transporte CONALTER dirigido a Ayda Lucy Ospina Arias, Directora de Transporte y Tránsito

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Este correo electrónico incluye la copia de una noticia sobre la entrada y utilización de una aplicación en Colombia y las impresiones de pantalla de lo que parecería ser dicha aplicación, las cuales carecen de todo valor probatorio.

En cuanto a la noticia, no se tiene certeza alguna del diario, revista, medio de publicación o página de internet de donde se extrajo la información, por lo que no se cumple con el requisito de autenticidad que exige la ley para las pruebas documentales. Así mismo, respecto de las impresiones de pantalla, no se tiene certeza de la página de internet o aplicación de móvil de donde se extrajeron, lo cual pone igualmente en entredicho el carácter auténtico de estos documentos.

Adicionalmente, no existe ninguna certeza sobre quién es el iniciador del mensaje –o que el contenido cuenta con su aprobación–, de conformidad con la Ley 527 de 1999. Incluso, no existe ninguna confiabilidad respecto de la forma en que la información fue generada, archivada y reproducida, por lo cual tampoco existe ninguna certeza de que la información se encuentra completa o que la misma no ha sido alterada por terceros. Además, cabe destacar que el documento no tiene fecha o indicación alguna de cuándo fue impreso, de manera que no es posible establecer cuando fue elaborado o reproducido, ni mucho menos la vigencia del mismo.

Por otro lado, en la medida en que se trata de un documento emanado de un tercero, éste debe ser valorado según lo establecido en el artículo 262 del Código General del Proceso, el cual dispone que:

*“Los documentos privados de contenido declarativo emanados de terceros se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación”*

Por consiguiente, desde el propio escrito de descargos mi representada manifestó que el correo electrónico no podía ser tenido como prueba hasta tanto su contenido sea ratificado por quien lo suscribe, lo cual evidentemente nunca ocurrió.

Por último, el correo electrónico y los artículos en él incluidos ciertamente no se refieren a hechos que vinculen de manera alguna a UBER Colombia, por lo que esta prueba resultaba a todas luces impertinente, inconducente e inútil para efectos de este proceso, y debía ser rechazada de plano por el Despacho al momento de fallar.

z) Correo electrónico de Mónica Sánchez, subgerente de Transportes Empresariales Nacionales S.A. TRASNAL S.A. a para Ayda Lucy Ospina Arias, Directora de Transporte y Tránsito

El Ministerio de Transporte igualmente pretendió hacer valer como prueba un correo electrónico donde se plasman las opiniones y consideraciones de un tercero –que carecen de todo fundamento fáctico y jurídico– respecto de los servicios que se prestan a través de una aplicación, el cual debe ser rechazado de plano por el Despacho. Sin duda alguna, es una falta a la lealtad procesal introducir un documento de esta índole para que haga parte del material probatorio, teniendo en cuenta que su único propósito es manipular y tergiversar el juicio de la Superintendencia sobre los hechos objeto de este proceso, como lastimosamente terminó ocurriendo.

Adicionalmente, cabe destacar que las acusaciones y comentarios relatados en el correo en comento no tienen relación alguna con UBER Colombia, por lo cual este documento resulta absolutamente impertinente e inútil para efectos de este proceso.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En todo caso, y en la medida en que se trata de un documento emanado de un tercero, respetuosamente manifiesto que este correo electrónico no podía ser tenido como prueba hasta tanto sea ratificado por quien lo suscribe, y como lo anterior no sucedió, era evidente que debía ser descartado de plano por parte de la Superintendencia para el momento de fallar.

## ii. **Conclusión**

De acuerdo con lo anterior, es claro que el Ministerio de Transporte, en el marco de la persecución política iniciada contra mi representada, recaudó y envió a la Superintendencia unos documentos, cuyo fin único no era otro que el de inducir a la Superintendencia a ejercer su potestad sancionatoria en contra de UBER Colombia, a como diera lugar. Lo anterior, sin importar que para tal efecto se hubieran vulnerado todas y cada una de las disposiciones del Código General del Proceso en materia de validez probatoria de los documentos.

De ahí que en el curso de la investigación haya quedado plenamente probado que, pese a que la Superintendencia infructuosamente se empeñó en demostrar lo contrario, ninguno de esos documentos contenía los requisitos mínimos contemplados en el Código General del Proceso para poder haber sido tenidos y valorados como prueba dentro del procedimiento administrativo que culminó con la expedición de las Resoluciones.

También quedó igualmente demostrado que, no obstante lo anterior, llevándose de calle las garantías probatorias que el derecho procesal consagra para el efecto, la Superintendencia, por sí y ante sí, decidió que dichos documentos tenían mérito suficiente para iniciar una investigación formal, sin siquiera tomarse el trabajo de analizarlos por su propia cuenta, e incluso determinar que muchos de ellos ni por asomo era idóneos, útiles y mucho menos pertinentes para probar la procedencia de la sanción que se impuso.

Así las cosas, no se entiende cómo es que la Superintendencia pretendió valerse de esos documentos, no sólo para imputarle el supuesto cargo único a mi representada, sino, además, para haberlo sancionado como lo hizo mediante las Resoluciones, siendo que: (i) no podían siquiera ser tenidos como prueba dentro de la presente investigación; pero además, (ii) ni por asomo daban cuenta de las muy erróneas y graves conclusiones a las que supuestamente arribó la Superintendencia, basadas en las mismas. Valga recordar que, con este proceder, la Superintendencia no sólo se llevó de calle los artículos 244, 252, 272 del CGP y demás normas concordantes, sino que, además, está haciendo una indebida interpretación y aplicación del artículo 269 de ese mismo Código.

En cambio, las pruebas que sí fueron legalmente incorporadas al expediente dieron cuenta y razón fidedigna de que el cargo único IMPUTADO a mi representada estaba condenado al más rotundo fracaso, y de que, además, no existía razón ni derecho para siquiera iniciar una investigación formal en contra de UBER Colombia. Mucho menos, por supuesto, para sancionarla, como mal se hizo mediante las Resoluciones.

Así las cosas, es a todas luces evidente que el valor probatorio de los documentos anteriormente relacionados no solo se cayó de su propio peso desde el momento mismo en que fueron remitidos por el Ministerio –evidenciando una vez más de la persecución gubernamental que existe en contra de mi representada–, de manera que los mismos han debido haber sido apartados de la valoración probatoria a la hora de proferir la decisión de fondo. Sin embargo, desafortunadamente, ello no fue así.

Lastimosamente, y contrariando lo que en derecho correspondía, la Superintendencia se llevó de calle las garantías del debido proceso al desconocer las normas que regulan la actividad probatoria. Lo anterior, se insiste, habida cuenta de que, por una parte, le otorgó

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

un valor probatorio inexistente a unos documentos que ni por asomo estaban llamados a ostentarlo, y, por la otra, a partir de los mismos buscó derivar conclusiones que bajo ninguna circunstancia podían derivarse de esos documentos.

**iii. Existió una indebida valoración probatoria de los documentos y testimonios obrantes en el expediente, o, peor aún, una tergiversación de los mismos.**

En plena coincidencia con lo anteriormente expuesto, resulta que, no solo la Superintendencia reconoció como pruebas ciertos documentos carentes de toda validez, pertinencia, utilidad, y, sobre todo, fuerza probatorio, sino que, además, realizó una muy indebida valoración probatoria de las pruebas recaudadas a lo largo de la investigación, con el fin de adaptar la decisión que desde un inicio buscó tomar, como era la de sancionar a mi representada.

Para referencia del H. Tribunal, a continuación me permito referenciar una a una las pruebas que fueron indebidamente valoradas, o, peor aún, tergiversadas, por la Superintendencia para tratar de justificar la sanción impuesta mediante las Resoluciones.

a) El Certificado de Existencia y Representación Legal de UBER Colombia S.A.S.

Inicia la Superintendencia la parte motiva de las Resoluciones sosteniendo que, de conformidad con lo establecido en el certificado de existencia y representación legal de mi representada, se constata que esta tiene dentro de sus actividades la posibilidad de actuar como intermediador del servicio de transporte automotor mediante aplicativos tecnológicos de vehículos móviles.

Frente a tan errónea afirmación resulta pertinente anotar que la misma no resiste el más mínimo análisis, por cuanto el certificado de existencia y representación de mi representada no contiene una sola referencia, siquiera remota, a la prestación del servicio de transporte. Para mejor ilustración del Despacho, se cita nuevamente el referido certificado, debidamente incorporado ya al expediente por razón de que mi representada lo aportó:

*“En desarrollo de lo previsto en el numeral 5 del artículo 5 de la Ley 1258 de 2008, la sociedad podrá realizar cualquier actividad comercial o civil lícita, en Colombia o en el extranjero, incluyendo pero sin limitarse a la prestación de servicios por demanda de apoyo y soporte a personas naturales o jurídicas con dispositivos móviles o con aplicaciones basadas en desarrollos web, junto con todos los productos y servicios que resulten relacionados con este[...]”.*

Y en efecto, es la propia Superintendencia la que en las Resoluciones cita este aparte del certificado, y con ello sorprendentemente concluye que existe alusión específica a esa intermediación que, de manera infructuosa, pretende hacer ver. Por ende, nada más equivocado que pretender derivar dicha conclusión de lo establecido en este documento, como mal lo hacen las Resoluciones, por cuanto resulta a todas luces evidente que el mismo ni por asomo se refiere de forma puntual a cualquier actividad dentro del sector transporte. Por ende, de una proposición general no puede entonces derivarse el postulado tan específico que erróneamente pretende extrapolar la Superintendencia.

Pero además, esta conclusión resulta aún más reprochable y carente de cualquier sustento fáctico y/o jurídico, si se observa que en páginas posteriores la propia Superintendencia reconoce expresamente que mi representada, de conformidad con su objeto social, no ostenta ninguna posición dentro del sector transporte, por cuanto, no es –y es que no puede ser– una empresa de transporte.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Así las cosas, resulta a todas luces evidente que la Superintendencia arribó a una muy equivocada y tergiversada conclusión respecto de las actividades que efectivamente realiza mi representada conforme a su objeto social, por cuanto bajo ese entendido, podría predicarse que ella puede realizar cualquier cosa, que de hecho no es así. De hecho, bajo ese muy errado argumento, y a partir de una simple lectura de este certificado, cualquier entidad pública podría predicar que mi representada participa del sector que ella vigila. Tal podría ser el caso también, por ejemplo, de la Superintendencia Financiera, de la de Salud y/o de la de Economía Solidaria.

Por ende, es claro en la motivación de las Resoluciones existió una muy indebida valoración probatoria, y bajo el entendido de que ésta premisa sirvió de sustento para proferir una decisión sancionatoria, la misma se cae de su propio peso.

b) El contenido respuesta del oficio enviado a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Igualmente, de forma sorprendente sostiene la Superintendencia que, de conformidad con la respuesta que la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante la "SIC") dio al oficio enviado en cumplimiento del Auto No. 10458 de 2015, donde se le requirió que allegara información sobre quién era el titular de la protección, uso, marca y/o patentes de los signos distintivos relacionados con la plataforma UBER, la Superintendencia concluyó que las empresas UBER TECHNOLOGIES INC y UBER BV, supuestamente, toleran y permiten la explotación de la plataforma tecnológica UBER por parte de UBER Colombia.

Al respecto, resulta a todas luces necesario rescatar la absurda valoración que de dicha prueba hizo la Superintendencia, por cuanto ni por asomo la respuesta de la SIC da cuenta de la situación que erradamente se pretende hacer ver. En efecto, muy por el contrario de lo afirmado por la entidad, de lo que sí dan cuenta esos documentos es de que mi representada no guarda relación alguna con ninguno de dichos elementos constitutivos de la aplicación. Al tenor de lo certificado por dicha entidad:

*"Que verificada la base de datos y los archivos que obran en el Registro Público de la Propiedad Industrial, **a la fecha no se encontró como titular y/o solicitante de marca, lema comercial, nombre y/o enseña comercial a la Sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificado con Número de Inscripción Tributaria- NIT No. 900676165-2; así como tampoco le ha sido concedida licencia de uso ni transferencia alguna por parte de ninguna persona que tenga registrada marcas: UBER; UB, UBER COLOMBIA, UBER COLOMBIA S.A.S.**" (subrayas y negrilla fuera del texto original).*

Así las cosas, resulta a todas luces improcedente la conclusión a la cual injustificadamente decidió arribar la Superintendencia frente a la relación de mi representada con la plataforma tecnológica UBER, mucho más si se tiene en cuenta que lo hizo con base en unas pruebas que ni por asomo dan cuenta de lo que ésta pretende hacer valer. Basta con leer, como aparentemente no lo hizo la Superintendencia, la respuesta de la SIC para percatarse de que mi representada no es titular de ningún derecho de propiedad intelectual en relación con la plataforma tecnológica UBER.

Siendo así las cosas, ¿cómo puede la Superintendencia concluir que mi representada explota la plataforma tecnológica UBER si, como la SIC bien pudo certificarlo, no es titular de ningún derecho de propiedad intelectual relacionada con la misma? La respuesta es simple: porque de lo que se trataba en el presente caso no era de fallar a partir de una correcta valoración de las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica, sino de sancionar a UBER Colombia a como diera lugar, inclusive si para ello debía tergiversarse lo que de manera muy clara dijo otra autoridad.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Inclusive, tal y como se puso de presente en acápites anteriores, lo cierto es que si en gracia de discusión se aceptara que en efecto mi representada de alguna manera explota la plataforma, lo cual no sólo no es cierto, sino que, además, es un elemento que brilla por su ausencia en el pliego de cargos, en realidad dicha condición bajo ninguna circunstancia le puede atribuir a mi representada responsabilidad de conformidad con el cargo único formulado, por cuanto: (i) esa condición no permite constatar que ella en modo alguno facilite la violación de normas de transporte; y (ii) esa conducta no fue por la cual la Superintendencia decidió iniciar la investigación administrativa en contra de mi representada, sino que muy por el contrario lo hizo argumentando que, supuestamente, “a través de su plataforma” UBER Colombia facilitaba la violación de las normas de transporte.

c) El Testimonio del Testigo Raúl Pulido Téllez

Sobre un supuesto sustento en el testimonio rendido por el experto Raúl Pulido, la Superintendencia, no teniendo más opción que la de rendirse ante la evidencia, concluye que si bien es cierto que mi representada no es la propietaria de la plataforma tecnológica UBER, ni que la administra, controla, gestiona ni nada similar, en su muy equivocado criterio, UBER Colombia supuestamente sí tiene acceso a ella desde Colombia, y que además, la empresa UBER TECHNOLOGIES INC le concedió a mi representada “total acceso para el manejo y la modificación, tanto de sus aplicativos para dispositivos móviles, como a los contenidos de la página web que usan sus socios conductores”.

Al respecto, vale la pena partir de la base que así como mi representada tiene acceso a la plataforma, como lo establece la Superintendencia, lo mismo también se puede predicar de cualquier persona, natural o jurídica, que decida acceder a la misma, como bien lo estableció el testigo Raúl Wexler Pulido:

**“PREGUNTADO POR EL DESPACHO.** *Es necesario manejar la plataforma para tener un vínculo con Uber o bastaría el baner o link al que usted ha hecho referencia que existe en la página de UBER COLOMBIA S.A.S.*

**“CONTESTÓ.** *Para tener acceso al aplicativo con el solo link es suficiente o con el nombre, no necesita más, ni siquiera el link, únicamente con el nombre a través del appstore* (subrayas y negrilla fuera del texto original).

Nótese como, de manera malintencionada, y en vista de la avalancha de pruebas que se le vino encima, con su línea de interrogatorio la Superintendencia estaba buscando crear algún tipo de vínculo entre mi representada y la plataforma tecnológica UBER, pues lo contrario implicaba que la Superintendencia debía desistir de esta persecución infame en contra de UBER Colombia. Y, para sorpresa de la entidad, lo que dijo el testigo no es otra cosa que la pura verdad: que para tener acceso a la aplicación móvil UBER lo único que se requiere es un teléfono móvil inteligente y acceder al respectivo *appstore*. Ello resulta plenamente aplicable respecto de mi representada y de cualquier otra persona, natural o jurídica.

Por ende, lo que realmente puso de presente este testigo experto es que UBER Colombia no goza de ningún privilegio ni permiso de acceso diferente del que tienen todas las otras personas para poder ingresar a la plataforma tecnológica UBER. Es increíble que la Superintendencia no sólo no se hubiera percatado de este hecho, sino que, además, haya decidido tergiversarlo.

Ahora bien, realizada dicha aclaración, vale la pena referirse a la muy errada aseveración que realiza la Superintendencia frente al supuesto acceso otorgado por UBER TECHNOLOGIES INC., por cuanto del testimonio rendido por el perito: (i) brilla por su ausencia cualquier mención de la empresa extranjera a que se hace referencia; (ii) nunca se estableció que UBER Colombia tuviera un acceso especial que le permitiera modificar

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

la plataforma y/o la página web de la plataforma Uber, sino que, simplemente, podía acceder a ella como cualquier otra persona que así lo quisiera.

Frente al primer punto, importa establecer que de una simple lectura del acta de la diligencia de testimonio del señor testigo se puede constatar que ni por asomo se hizo mención a esta empresa extranjera, y por ende el supuesto de la aseveración realizada por la Superintendencia es fruto del conocimiento propio de los funcionarios de la entidad, y no de pruebas que obren en el expediente. Ese proceder, no sobra recordarlo, se encuentra expresamente prohibido por la ley procesal.

Pero, además, también resulta válido establecer que ni mi representada ni cualquier otra persona que decidiera acceder a la aplicación UBER o a su página web debería solicitar acceso a una u otra compañía, por cuanto, se insiste, esto lo puede realizar cualquier persona que decida ingresar a ella o descargarla en su dispositivo móvil inteligente.

Pero si en realidad a lo que se refiere la Superintendencia es que ese acceso a la aplicación implica poder modificarla y/o adaptarla como seguidamente lo establece, debe denunciarse que no sólo del aparte del testimonio transcrito en las Resoluciones resulta imposible derivar que UBER Colombia tenga dicho acceso. Y que, además, existió una muy flagrante tergiversación que de dicha prueba se hizo, porque no existe fundamento alguno que permita saltar a esa muy equivocada conclusión.

En efecto, muy por el contrario de lo que la Superintendencia pretende hacer ver, lo que hizo el testigo fue explicar que para poder obtener una verificación válida sobre donde se encuentra ubicada la plataforma tecnológica UBER, se requería contar con una autorización, seguramente de una empresa en San Francisco, California, pero en ningún momento se probó que mi representada contara con dicha autorización.

Entonces, si algo quedó debidamente demostrado con el testimonio del señor perito además de lo ya establecido-, es que UBER Colombia, por su parte, tiene acceso a una página web, que es absolutamente diferente a la página web de la plataforma UBER, sistema tecnológico al cual ni siquiera es posible acceder desde territorio colombiano. Al tenor de lo establecido por el perito:

*“PREGUNTADO: Sírvase manifestar lo que conoce o le consta sobre los hechos objeto de investigación.*

*“CONTESTO. [...] se pudo evidenciar tecnológicamente que ninguna de las plataformas tiene localización en territorio colombiano, la compañía UBER COLOMBIA, cuenta con dos canales de acceso a internet de los cuales accede a su plataforma, así mismo, se pudo identificar las pruebas técnicas requeridas para constatar inequívocamente que estos servidores no están en Colombia [...] no pude tener acceso por que tendría que pedir autorización a la empresa UBER y no es potestad la autorización, y tendría que solicitarla a nivel mundial” (subraya y negrilla por fuera del texto).*

A más de lo anterior, resulta que el Despacho erradamente malinterpretó lo establecido por el perito cuando, tal y como se transcribió arriba, pretendió argumentar que mi representada sí tenía acceso a la plataforma. Porque lejos de que ese ese acceso pueda constituir una potestad de modificarla y mucho de explotarla o de beneficiarse de la misma, el perito respondió, como bien da cuenta de ello la respectiva acta, que: *“cualquier usuario que tenga acceso a la APP puede tener acceso”*, y que, en efecto dentro de las instalaciones de UBER Colombia *“la infraestructura que identifiqué es exclusivamente para acceso a internet y las máquinas pc locales”*, para indicar que ni por asomo podría mi representada contar con la infraestructura y el personal que requerido para administrar y/o explotar la plataforma tecnológica Uber.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Entonces, manipulando de forma muy errada lo dicho por el testigo, decidió la Superintendencia sostener que mi representada tenía alguna injerencia para modificar el contenido de la página web global de la plataforma Uber, y/o el aplicativo móvil, cuando esa condición es de plano inexistente. Y, sobre todo, cuando ello ciertamente no fue lo que dijo el testigo en el curso de su declaración.

Por si existe alguna duda frente a la indebida valoración que hizo la Superintendencia de dicha prueba, vale la pena corroborarlo con otra las respuestas del perito dentro de la diligencia de testimonio:

*“PREGUNTADO. Desde el punto de vista técnico, sabe usted si Uber Colombia S.A.S. tiene alguna injerencia o participación bien sea en la descarga de la APP en los teléfonos móviles o en su uso por parte de los usuarios?”*

*“CONTESTÓ. Desde el punto de vista exclusivamente técnico no me fue posible evidenciar ningún tipo de potestad para poder hacer, técnicamente no es posible.”*

Así las cosas, resulta a todas luces evidente que ni por asomo pudo constatarse que mi representada tuviera alguna posibilidad de modificación, explotación, beneficio y/o manejo sobre la plataforma tecnológica UBER, por cuanto si algo quedó absolutamente demostrado es que ni por asomo tiene esa potestad.

En esa medida, resulta necesario reiterar que bajo ninguna circunstancia puede permitirse que la Superintendencia, realizando una muy absurda adecuación del testimonio rendido por el testigo, decida de manera tan irresponsable realizar ese tipo de aseveraciones, cuando lo cierto es que la prueba aludida ni por asomo da cuenta de lo que la Superintendencia pretende establecer como demostrado dentro de la investigación.

d) El testimonio de la Señora Ayda Lucy Ospina

Igualmente, sostiene la Superintendencia que, de conformidad con lo establecido por el testigo Ayda Lucy Ospina sobre unas supuestas reuniones sostenidas en las instalaciones del Ministerio de Transporte con miembros de UBER Colombia, estos últimos supuestamente manifestaron que “*se beneficiaban o aprovechaban de la aplicación de dispositivos móviles disponibles en el país para acceder a los servicios de la plataforma tecnológica Uber*”. Luego de realizar dicha aseveración, la Superintendencia realiza una transcripción de un aparte del testimonio, del cual supuestamente se deriva la anterior premisa.

Al respecto, importa mencionar que de una simple lectura de la transcripción realizada por la Superintendencia en las Resoluciones resulta a todas luces evidente que ni por asomo puede derivarse esa conclusión, por cuanto la misma tan solo refleja que la señora Ospina sostuvo que en efecto las reuniones sí se llevaron a cabo, y que en el curso de la misma los asistentes explicaron cómo la plataforma tecnológica UBER ofrecía una solución tecnológica para una demanda insatisfecha de los usuarios.

Así las cosas, realmente no se entiende de dónde pudo derivar la Superintendencia dicha conclusión, cuando lo cierto es que ni por asomo el testimonio lo establece. Pero, además, no solo no lo establece en el aparte transcrito, sino que de una lectura integral del mismo se evidencia que en ningún lugar así quedó plasmado.

Es más, lo que sí quedó demostrado con dicho testimonio, como ya se puso de presente, es que la señora Ospina nunca se refirió de forma específica a mi representada, ni supo identificar si en efecto era ésta o no la sociedad quien estaría llamada a ser investigada por la supuesta violación normativa. Es decir, la propia señora Ospina terminó aceptando que

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

su cruzada se dirigía en contra de una tal empresa UBER, sin saber bien si se trataba de una compañía colombiana o extranjera.

Ello corrobora lo dicho en párrafos precedentes, respecto de que lo único que se hizo en este caso fue lanzar la acción punitiva del Estado en contra de quien, como mi representada, tiene la palabra 'UBER' dentro de su razón social. En cambio, si tanto la señora Ospina como la Superintendencia se hubieran tomado la molestia de indagar quién es el verdadero propietario, licenciatario, beneficiario y/o controlador de la plataforma a que tanto se refiere, hubiera concluido que no había razón, causa ni derecho para siquiera haber iniciado esta investigación.

En esa medida, resulta a todas luces evidente que las conclusiones a las cuales arribó la Superintendencia bajo el supuesto sustento del referido testimonio, son de plano inexistentes, y que, lo que en realidad sucedió, es que la Superintendencia determinó que procedía y era fácil saltar a conclusiones que carecieran de cualquier sustento dentro del procedimiento. Por ende, no existe otra salida que reconocer los muy graves errores de valoración probatoria contenidos en las Resoluciones, los cuales hacen que dichos actos sean aún más contrarios al ordenamiento jurídico.

e) Las notas de prensa citadas.

Igualmente, la Superintendencia cita algunas notas de prensa con apoyo en las cuales pretende corroborar lo que supuestamente ya había concluido en las Resoluciones a partir de las declaraciones rendidas por los dos testigos, en el sentido de establecer que mi representada "*hacía posible y propiciaba la prestación de servicios no autorizados*".

Para otorgar eficacia probatoria a dichas notas periodísticas, la Superintendencia cita una sentencia del Consejo de Estado, la cual establece que las mismas podrán acreditar la existencia de los hechos, siempre y cuando tengan conexidad con otros medios de prueba, y coincidan con ellos.

De conformidad con lo anterior, resulta claro y no existe duda alguna de que bajo ninguna circunstancia estas notas periodísticas ni por asomo probaban lo que la Superintendencia pretendió derivar de las mismas, no solo por cuanto ya quedó debidamente descartado que las conclusiones obtenidas de los testimonios podían estar llamadas a prosperar –razón por la cual las notas periodísticas nada pueden corroborar de lo obtenido por otros medios de prueba–, sino que, además, las mismas ni por asomo tienen la virtualidad de aportar algún elemento de juicio a esa muy errónea conclusión.

Adicionalmente, resulta aún más reprochable el hecho de que la Superintendencia pretendiera otorgar valor probatorio a ciertas notas de prensa, cuando en acápites anteriores de las Resoluciones había manifestado que dichas notas eran irrelevantes y poco decisivas para arribar a una decisión de fondo. Es decir, el sorprendente criterio que la Superintendencia plasmó en las Resoluciones parte de la premisa de que las notas y reportes de prensa eran útiles como soporte de las conclusiones a que la entidad quiso llegar en contra de mi representada, pero que, en cambio, no lo eran para efectos de corroborar lo que UBER Colombia ha venido diciendo desde que presentó sus descargos.

Y sorprende aún más el hecho de que el Despacho hubiese descartado de plano la validez y eficacia de las notas periodísticas citadas por mi representada, cuando lo cierto es que contrario a lo que sucedió cuando ella pretendió hacerlas valer, mi representada sí las relacionó de forma debida con otros medios de prueba y las utilizó como complemento de los mismos, y por ende se pudo reflejar que sí estaban llamadas a acreditar la existencia de los hechos que mi representada demostró dentro de su defensa.

f) La inspección ordenada sobre la página web [www.ubercolombia.com](http://www.ubercolombia.com).

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Adicionalmente, sostiene la Superintendencia que de la supuesta 'inspección' practicada en la página web [uber.com](http://uber.com) y [ubercolombia.com](http://ubercolombia.com) por parte del Grupo de Informática y Estadística de la Superintendencia, se pudo constatar que "la página web de la empresa investigada contiene varias representaciones de forma compacta de un archivo o conjunto de datos de la página global de UBER".

Respecto de dicha afirmación, es del caso realizar numerosos reparos, no solo frente a lo supuestamente obtenido de dicha prueba, sino a la relevancia que la misma ostenta dentro del presente proceso.

En primer lugar, resulta necesario rescatar que al rendir dicho informe, el Grupo encomendado se excedió en sus potestades, por cuanto tal y como fue decretado por la Superintendencia, la prueba debía limitarse a la inspección de la página web [ubercolombia.com](http://ubercolombia.com), tal y como se acredita del Auto No. 15712 del 13 de agosto de 2015. Pero aceptando ya el muy grave error cometido, se tiene que no se entiende de dónde pudo la Superintendencia arribar a la conclusión arriba transcrita, si de una lectura del mismo brilla por su ausencia cualquier referencia si quiera relacionada con lo que se pretende ahora denotar, circunstancia que a todas luces evidencia una muy inadecuada valoración de esta prueba. Peor aún, lo que viene de decirse evidencia que, una vez más, la Superintendencia tergiversa y malinterpreta las pruebas obrantes en el expediente, con el ánimo de pretender derivar de las mismas conclusiones que ni por asomo podrían extraerse.

En todo caso, si en gracia de discusión se pudiera evidenciar lo anterior –lo cual resulta a todas luces imposible–, lo cierto es que dicha circunstancia en si misma considerada no tiene la virtualidad de constatar que mi representada está llamada a responder por el cargo que se le imputó. Lo anterior, habida cuenta de que con la misma tan solo se refleja una muy remota relación de la página web de mi representada con la de UBER a nivel global, circunstancia que evidentemente no implica que UBER Colombia explote la plataforma en comento, ni mucho menos que se beneficie de la misma por la vía de promover la prestación de servicios de transporte no autorizados.

3. La Resolución contrarió el principio de legalidad y vulneró el derecho a la defensa de UBER Colombia al incluir nuevos y diferentes elementos de juicio y reproche a los contenidos en el Pliego de Cargos.

Como resulta apenas obvio, el contenido del Pliego de Cargos es de cardinal importancia para el curso y desenlace del procedimiento, habida cuenta de que es a partir de la misma que la persona investigada podrá ejercer adecuadamente su derecho de defensa, de conformidad con los hechos e imputaciones de en ella se establezcan. De ahí que el artículo 47 del CPACA determine que:

*"[...] Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, **formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes** Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados.*

*Contra esta decisión no procede recurso" (subrayas y negrilla por fuera del texto original).*

En ese mismo sentido, resulta a todas luces evidente que con el fin de preservar la seguridad jurídica de los investigados, y de garantizar que éste pueda ejercer adecuadamente su derecho de defensa, los supuestos de hecho e imputaciones en virtud de los cuales se fundamente la sanción deben estar debidamente incluidos e identificados dentro del pliego de cargos. De ahí que sea sobre el contenido mismo de esta resolución

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

que la persona pueda presentar sus descargos y solicitar las pruebas que pretenda hacer valer para desvirtuar las acusaciones que en la misma se realicen.

Por tanto, resulta apenas evidente que luego de proferida esta resolución no puedan introducirse al procedimiento nuevos fundamentos, supuestos de hecho o argumentos que den mérito a la imposición de una sanción, y muchos menos si ello se hace en el acto sancionatorio, pues se trata de elementos: (i) sobre los cuales no se ha podido establecer ni ejercer una adecuada defensa; y (ii) no han quedado debidamente probados dentro del curso del proceso.

Lo anterior también guarda concordancia con lo establecido en el artículo 42 del CPACA, el cual establece que:

*“Artículo 42. Contenido de la decisión. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada.*

**“La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos”** (subrayas y negrilla fuera del texto original).

Al respecto del contenido de dicha norma, la doctrina ha establecido que:

*“[...] el artículo exige que **haya congruencia entre el acto jurídico que da inicio a la actuación administrativa**, como lo son la petición, el cumplimiento de la carga o deber legal, **o la decisión de comenzar oficiosamente un procedimiento, y la decisión definitiva**. La congruencia está regulada por el último inciso el cual expresa que **el objeto de la decisión definitiva es resolver sobre el objeto de la actuación, o en los términos del artículo siguiente, el fondo del asunto, que no es otra cosa que definir los efectos de la relación jurídica sustancial que sirve de sustento al procedimiento**”<sup>18</sup> (subrayas y negrilla fuera del texto original).*

Respecto a las modificaciones que se introducen al pliego de cargos con posterioridad a su presentación, la jurisprudencia ha hecho un extenso análisis sobre los problemas que acarrea esta reforma, donde considera que efectivamente hay una violación al derecho de defensa si no ha habido oportunidad para ejercerlo oportunamente ante cambios en el mismo.<sup>19</sup> Por ello, se ha establecido que dentro de un proceso de disciplinario y sancionatorio, previa la interposición de la sanción debida debe, el investigado, “*en ejercicio del legítimo derecho de defensa - haya tenido todas las posibilidades de controvertir los cargos que se le formulan.*”

Así, es necesario para garantía de los derechos que se cumpla con:

**“la formal apertura de investigación, la formulación de cargos, la presentación de descargos, la práctica de pruebas solicitadas por el empleado acusado, el concepto de la comisión de personal del organismo respectivo y, finalmente, la decisión del nominador contentivo de la sanción”**<sup>20</sup> (resaltado y subrayas fuera de texto).

<sup>18</sup> Arboleda Perdomo, Enrique José. *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011*. Bogotá: Legis Editores. 2da Ed actualizada.

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE. (16) de dos mil uno (2001)

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejera ponente: Doctora Clara Forero de Castro. Ocho de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Ello implica que se debe garantizar adecuadamente el ejercicio del derecho de defensa por su capacidad de afectar el patrimonio económico de una persona y de sus derechos:

**“No sólo razones de justicia avalan la solución propuesta, sino la de garantizar adecuadamente el derecho de defensa en una actuación administrativa que puede conducir a una afectación grave del patrimonio económico de una persona y a sus derechos fundamentales, e igualmente, la necesidad de preservar los principios de igualdad, celeridad, economía, eficiencia y eficacia de las actuaciones administrativas, en el sentido de que en forma rápida y oportuna se defina si hay lugar o no a iniciar el respectivo juicio de responsabilidad fiscal, porque sin habersele dado oportunidad al posible imputado de exponer su versión de los hechos y de producir la prueba de descargo, únicamente se cuenta con una verdad unilateral”**<sup>21</sup> (resalta y subraya fuera de texto).

Para lo cual, la participación es necesaria puesto que da certeza de la actuación y asegura los derechos del imputado:

**“La participación del presunto imputado en la etapa de investigación permite asegurar no sólo el derecho de defensa sino que contribuye a dar certeza a aquélla, y a garantizar su eficiencia y eficacia, porque es posible determinar en forma pronta y oportuna que no hay lugar a exigirle la responsabilidad fiscal a aquél, o que por el contrario, se requiere adelantar el trámite del juicio para establecer si hay lugar a declararla o no”**<sup>22</sup> (resalta y subraya fuera de texto).

Por su parte, el Consejo de Estado ha establecido que no se puede llevar a cabo modificaciones al pliego de cargos si con ello se viola la congruencia y correspondencia que debe haber entre los hechos, las pretensiones y la sanción:

**“no atiende al principio de correspondencia que debe existir entre los hechos imputados por los que se formula el pliego y aquéllos por los que se impone la sanción y en la práctica equivale a la pretermisión total en su formulación, con la consiguiente vulneración de los derechos de defensa y contradicción del administrado,**

**“satisface además la exigencia legal y general de motivación de los actos administrativos, como garantía del adecuado ejercicio del derecho de defensa y contradicción y facilita acceder al beneficio de la reducción de la sanción. Por tal razón la Sala ha sido reiterativa en señalar, que en el mencionado pliego de cargos debe ser absolutamente clara y precisa la entidad, en indicar cada uno de los yerros y en qué consiste la corrección que debe efectuarse al respecto, puesto que para garantizar los derechos del administrado, requiere la entidad oficial especificar los registros erróneos, ya que frente a tal hecho, el contribuyente tiene derecho a subsanarlos, y para el ejercicio cabal del derecho de contradicción y de la opción de reducción, debe conocer**

---

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: OLGA INES NAVARRETE BARRERO. (8) del año dos mil tres (2003)

<sup>22</sup> Ibídem

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**expresamente sobre qué recae la corrección y el detalle de los registros erróneos para su cuantificación**<sup>23</sup> (resalta y subraya fuera de texto).

Por ello, es que se establece la necesidad de plena identidad entre el pliego de cargos y las decisiones definitivas, especialmente si aquellas son de orden sancionatorio. Lo anterior, en aras de evitar variaciones en las condiciones iniciales, que lleven a sanciones arbitrarias e infundadas por parte de la administración:

**“debe existir plena identidad o congruencia entre el pliego de cargos y las decisiones definitivas, como garantía a los derechos fundamentales de defensa y contradicción del disciplinado, tal identidad, debe decirse, está dirigida a la calificación de las faltas y la modalidad de la conducta, de tal forma que el investigado tenga certeza plena del grado de culpabilidad que se le atribuye y pueda orientar su defensa frente a circunstancias y hechos concretos.**

*“Sobre este particular, **la doctrina nacional ha considerado la imposibilidad de agravar las circunstancias que inicialmente fueron planteadas en un proceso disciplinario, cuando ello conlleva la variación en la calificación de la falta y la adecuación de la conducta,** en los siguientes términos: En el fallo no se puede agravar los hechos y las circunstancias que fueron inicialmente plantadas. Si en el pliego de cargos se consideró que la falta era grave, así aparezca demostrado con posterioridad que se trata de una falta gravísima, al momento de proferirse el fallo no se puede sancionar con base en ésta última valoración. Esto además de obedecer a las mismas razones que se acaban de anotar- **de grave violación del derecho de defensa-** tiene como explicación adicional que son sustancialmente distintas las sanciones que se pueden imponer en uno y otro caso: mientras las faltas graves se sancionan con suspensión en el ejercicio del cargo, las gravísimas se sancionan con destitución, por lo que mal librados resultarían el debido proceso y el derecho de defensa del investigado requerido por la posible comisión de una falta estimada como grave, cuando al final es sancionado por una catalogada como gravísima- de la que no se puede defender- con las delicadas consecuencias que de ello se derivan”<sup>24</sup> (resalta y subraya fuera de texto).*

Por lo anterior, si se modifica de tal forma el pliego de condiciones de tal forma que no se garantice y respete las normas que versen sobre el “*debido proceso y los derechos de defensa y contradicción, tales deficiencias inciden en la validez y legalidad de la providencia sancionatoria y deben llevar a declarar su nulidad.*”<sup>25</sup>

En los casos que se modifica por errores en la información o en el acervo probatorio, la modificación que impone igualmente la sanción implica un desconocimiento a los artículos 29 de la Constitución, y 137 y 138 de la Ley 1432 de 2011, toda vez que no hay congruencia entre el pliego y la resolución:

---

<sup>23</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE. (18) de dos mil uno (2001)

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 11 de diciembre de 2012, Rad. 2005-0012-00, M.P., Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>25</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: JULIO ENRIQUE CORREA RESTREPO. (8) del año dos mil (2000).

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*“explicó que la sanción obedecía a ‘errores’ en la información, se presentó el desconocimiento del derecho de defensa y del debido proceso, **toda vez que con ocasión de lo anterior la empresa no pudo controvertir en la respuesta al pliego de cargos el nuevo hecho planteado en el acto sancionatorio**”<sup>26</sup> (resalta y subraya fuera de texto)*

Existen diversos casos en los que esto ha ocurrido, donde los más comunes son de índole tributaria. Al respecto se establece que:

*“**Así las cosas, es claro para la Sala que como la entidad oficial en el pliego de cargos previo al acto sancionatorio adujo como único motivo de la sanción la ‘extemporaneidad’ en la presentación de la información y en la resolución sancionatoria explicó que la sanción obedecía a ‘errores’ en la información, se presentó el desconocimiento del derecho de defensa y del debido proceso (arts. 29 de la Constitución y 84 C.C.A.), toda vez que con ocasión de lo anterior la empresa no pudo controvertir en la respuesta al pliego de cargos el nuevo hecho planteado en el acto sancionatorio, destacándose al respecto que los hechos que dan lugar a la imposición de una sanción como la discutida deben formularse en el correspondiente pliego de cargos, de conformidad con lo establecido en el artículo 638 del Estatuto Tributario, como garantía del derecho de defensa del administrado, aspecto que como ya se dijo, no ocurrió en el sublite. (cfr. sentencia de septiembre 8 de 2000, expediente 10493, actor: Invervillegas Cía. S. en C., en liquidación)**”<sup>27</sup> (resalta y subraya fuera de texto).*

Esto mismo se plantea por el Consejo de Estado en sentencia de 2014:

*“**La Sala ha precisado que las sanciones deben imponerse por los mismos hechos planteados en el pliego de cargos, pues si se sanciona por hechos distintos, se desconoce el debido proceso, dado que el administrado no tiene la oportunidad de ejercer su derecho de defensa**”<sup>28</sup> (resalta y subraya fuera de texto).*

En similar sentido, se ha pronunciado la Sala, entre otras, en sentencias de 6 de agosto de 1998, C. P. Delio Gómez Leyva, Expediente 9886, 14 de abril de 2000, C. P. Germán Ayala Mantilla, 2 de noviembre de 2001, C. P. Ligia López, Expediente 12283.

Así las cosas, para el Consejo de Estado es absolutamente claro que una modificación al acto de apertura y, en general, al pliego de cargos, obstruye con la plenitud de los derechos señalados. En palabras de la Alta Corporación:

*“Bajo este argumentó, reiteró el demandante que la Policía Nacional **impidió que ejerciera a plenitud su derecho de defensa y al debido proceso dado que, al momento de controvertir los cargos formulados en su contra, esto es, en los descargos no tenía conocimiento de las circunstancias agravantes que a juicio de la entidad demandada concurrían en las conductas que supuestamente transgredían varios tipos disciplinarios previstos en el reglamento de Disciplina de la Policía**”<sup>29</sup> (resalta y subraya fuera de texto).*

<sup>26</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: DANIEL MANRIQUE GUZMAN. (24) de dos mil (2000).

<sup>27</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE. (25) de dos mil seis (2006).

<sup>28</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. (10) de julio de dos mil catorce (2014).

<sup>29</sup> Consejo de Estado. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: GERARDO

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por tanto, la falta de congruencia entre los actos (acto de apertura de investigación inicial, su posterior modificación y sanción), llevan a una falta de correspondencia y una carencia de garantía de los derechos fundamentales al debido y a la defensa. Por ello, señala la Corte que una modificación en el supuesto de hecho afecta gravemente el principio de congruencia, así:

*“En primera instancia cometió una serie de defectos que consisten en que: 1) adicionó de forma sorpresiva a la falta disciplinaria imputada en el pliego de cargos, un nuevo elemento de clasificación que la convirtió en una conducta de ejecución permanente y prolongada que se extendió hasta una fecha indeterminada; 2) la modificación del hecho sancionable atribuido al actor en el fallo de fondo respecto del pliego cargos vulneró el principio de congruencia, en razón a que sustentó la declaratoria de responsabilidad del disciplinado en circunstancias distintas a los supuestos fácticos fijados en el proceso a partir de la apertura de la investigación. Por tanto, la sentencia sobrepasó el núcleo central planteado en la acusación; y 3) el hecho de que la prolongación de la conducta apareciera en la providencia de primera instancia no permitió que el abogado acusado se pronunciara sobre la permanencia de la falta o presentara pruebas que demostraran en qué momento allegó la información sobre los abonos faltantes al proceso extraordinario de revisión del trámite ejecutivo hipotecario que cursó en el Tribunal Superior de Bogotá, toda vez que no parecían conducentes frente a la imputación inicial de cargos, pues no se hablaba de una conducta permanente.*

*Este cambio que significó un yerro procesal esencial para la solución del caso concreto en la medida que vulneró el principio de congruencia y al debido proceso. De esta manera, los derechos del señor González se vieron afectados en razón a que este no pudo ejercer adecuadamente su derecho de defensa y desvirtuar siquiera jurídica y probatoriamente los argumentos del a quo del proceso disciplinario*<sup>30</sup> (subraya y resalta fuera de texto).

De esta manera, en el evento en que se haga una modificación sobre el supuesto de hecho con base en el cual se imputó cargos al investigado, debe hacerse en un nuevo pliego de cargos:

*“Esto es, que aquí se señalaron el error administrativo incurrido y las razones del rechazo. Dicha motivación debió esgrimirse mediante un “nuevo” pliego de cargos, puesto que el N° 00378 del 20 de marzo de 1997, por referirse a otros hechos no podía constituirse en pilar para la imposición de la sanción discutida y al proceder a plasmar directamente las deficiencias de la información correspondiente a la sociedad en el acto sancionatorio, es claro que sobre ellas no se formuló pliego, ni se otorgó la oportunidad de ejercer los derechos para los cuales se encuentra instaurado el pliego de cargos*<sup>31</sup> (subraya y resalta fuera de texto).

En este orden de ideas, las modificaciones a los supuestos de hecho desnaturalizan por completo la sanción, la investigación y el proceso *per se*:

ARENAS MONSALVE. (19) de septiembre de dos mil trece (2013). (10) de febrero de dos mil once (2011)

<sup>30</sup> SENTENCIA T-282A DE 12 DE ABRIL DE 2012 M.P. VARGAS SILVA, LUIS ERNESTO

<sup>31</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Santa Fe de Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995). Consejero Ponente: DR. DIEGO YOUNES MORENO; SENTENCIA 2013-00174 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2015. PONENTE: ORTIZ DE RODRÍGUEZ, CARMEN TERESA.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**“Por lo tanto, nótese que la circunstancia referida, desnaturaliza totalmente la investigación disciplinaria, pues insístase no encuentra esta corporación, cuáles son los sustentos concretos que motivaron la decisión de cargos en contra del abogado.**

**“Cuando la calificación es incompleta, imprecisa, anfibológica, dilógica o ambigua, bien en cuanto al supuesto de hecho o a la consecuencia jurídica, constituye irregularidad sustancial, en tanto vuelve impreciso el cargo formulado y dificulta el debate en la fase del juzgamiento. Por lo tanto, se hace imperioso declarar la nulidad de lo actuado, por cuanto el operador disciplinario de primera instancia efectuó un pronunciamiento sobre los hechos investigados, pero de su argumentación no se deduce claramente cuál es el exacto sentido y alcance de la decisión.**

*“Entonces, como cualquier actividad sancionatoria en un Estado social de derecho se erige sobre el principio de legalidad, como parte constitutiva de la garantía de seguridad jurídica, subsiste para el operador judicial el deber de precisar en forma concreta y clara el cargo que se hace al disciplinable, adecuando la conducta al tipo específico, que habrá de aplicarse, por lo que la indebida adecuación típica surgida de la incorrecta motivación del auto de cargos, vulnera la garantía al debido proceso y al derecho de defensa, que enmarcan no sólo aspectos de ritualidad y formalidad, sino verdaderas categorías sustanciales, pues no se está adelantando el juzgamiento con base en unos cargos claros y concretos, configurándose una irregularidad sustancial que deviene necesariamente en el decreto de nulidad, la cual aquí será declarada, desde el momento en que se realizó la formulación de cargos, inclusive”<sup>32</sup> (subraya y resalta fuera de texto).*

No obstante todo lo tanto, tal y como pasará a explicarse, en el caso de autos el Despacho optó por incluir en la Resolución nuevos elementos de juicio que no se encontraban en el Pliego de Cargos, sin que mi representada hubiese tenido oportunidad de ejercer su defensa frente a esos nuevos argumentos y elementos, los cuales ni siquiera se acreditaron con las pruebas obrantes en el expediente, y por lo mismo, mi representada no pudo solicitar pruebas o ejercer su derecho de contradicción para desvirtuarlos.

***i. La Resolución creó una errónea y sorpresiva teoría frente a la relación de mi representada con la plataforma tecnológica UBER que no se encuentra en el Pliego de Cargos.***

Contrario a lo sostenido por la Superintendencia, en las Resoluciones brilló por su ausencia cualquier debida calificación de los hechos probados con el cargo único formulado. En efecto, lejos de corroborarse cómo es que mi representada “a través de su plataforma tecnológica” facilita la violación de las normas de transporte citadas, tal y como se dijo en el Pliego de Cargos, la Superintendencia simplemente resolvió llevarse de calle la congruencia que debía existir entre dicho acto y las Resoluciones sancionatorias. En su lugar, optó por sacarse del sombrero una teoría absolutamente improcedente, como es que mi representada supuestamente se “beneficia” de la plataforma. Y, por esa sola razón, el cargo único formulado en contra de UBER Colombia era procedente.

Pues bien, más allá de que la teoría raya con lo absurdo, lo cierto es que se hace a todas luces necesario rescatar que si en gracia de discusión ella fuere procedente, no existe

---

<sup>32</sup> Sentencia 2009-00220 de octubre 6 de 2011. CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA. SALA DUAL QUINTA DE DECISIÓN. Magistrado ponente: Jorge Armando Otálora Gómez.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

posibilidad alguna de que mi representada pudiese estar llamada a responder por el solo hecho de beneficiarse de la plataforma tecnológica UBER. Lo anterior, habida cuenta de que UBER Colombia nunca pudo defenderse frente a ese novedoso criterio de imputación que en mala hora fue introducido en las Resoluciones. Porque, en vista de que la Superintendencia concluyó que no era posible sancionar a mi representada por el cargo único que le fue formulado en el Pliego de Cargos, la entidad resolvió simplemente crear unas nuevas teorías jurídicas para justificar dicha sanción, las cuales, importa reiterar, brillan por su ausencia en el pliego de cargos.

En efecto, como viene de decirse, no se puede perder de vista que los hechos sobre los cuales se ejerce la defensa de cualquier individuo ante una investigación administrativa son aquellos contemplados en la resolución de apertura de la investigación. Así, al no estar estos debidamente relacionados, se erige la muy elemental necesidad de que se excluyan de cualquier consideración en la resolución sancionatoria, por cuanto frente a ellos no existió posibilidad de defenderse como la ley dispone.

En otras palabras, resulta a todas luces evidente que si la relación que se iba a imputar a mi representada con la plataforma UBER es que se supuestamente se beneficia de la misma, y que por ello facilitaba la violación de las normas de transporte, evidentemente así debió haberse comunicado en el Pliego de Cargos, porque, ciertamente la defensa de mi representada habría estado estructurada en forma diferente.

Pero lo cierto es que, como bien se sabe ya, el Pliego de Cargos se fundamentó, únicamente, en el hecho de que UBER Colombia supuestamente era la dueña de la plataforma, y que, a través de esta, se facilitaba la violación de las normas del sector transporte. Por ende, este muy reprochable elemento sorpresa, como es el de introducir otro criterio de imputación y otros hechos en virtud de los cuales se pretenda establecer la sanción, es evidentemente ilegal e improcedente, al punto de que ha sido reiteradamente rechazado por parte del Consejo de Estado.

En esa medida, resulta claro y no existe duda alguna de que constituye una muy reprochable vulneración del debido proceso el hecho que la Superintendencia haya omitido comunicar todos y cada uno de los hechos sobre los cuales presuntamente se iba a predicar la responsabilidad administrativa de mi representada. Ello tan es así, que UBER Colombia nunca pudo defenderse ni refutar esta nueva acusación que se le hace de ser beneficiaria de la plataforma, la cual, se insiste, brilla por su ausencia en el Pliego de Cargos.

Muy por el contrario, la defensa de UBER Colombia estuvo encaminada a demostrar que nada de lo dicho en el acto de apertura era cierto, lo cual logró hacer con méritos de sobra. Y, como ello efectivamente fue así, la Superintendencia resolvió cambiar los hechos por los que mi representada supuestamente era responsable, para atribuirle unos nuevos respecto de los cuales nunca pudo defenderse, y que dieron lugar a la configuración de la sanción impuesta mediante las Resoluciones.

Por ende, resulta imposible desconocer la flagrante vulneración del debido proceso aquí cometida por el Despacho, al cambiar los supuestos de hecho que debían probarse para estructurar el sentido de la decisión, luego de comprobar que de otra forma no habría podido sancionar a mi representada.

**ii. Las Resoluciones sorprendentemente introdujo disposiciones en relación con unas supuestas actuaciones de UBER Colombia como comisionista de transporte que tampoco se encontraban en el Pliego de Cargos**

Adicionalmente, la Superintendencia introdujo otro elemento sorpresa en las Resoluciones, al establecer que mi representada supuestamente era un comisionista de transporte, es decir, un intermediador de los servicios de transporte entre los usuarios y los conductores, de acuerdo a la regulación establecida en el Código de Comercio para tal efecto.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Pues bien, resulta absolutamente evidente que mi representada se vio gravemente sorprendida cuando encontró este novedoso concepto en las Resoluciones, ya que en el Pliego de Cargos brilla por su ausencia consideración alguna frente a que ésta sería la razón por la cual podría llegar a sancionarse a UBER Colombia.

En efecto, se insiste, bajo ninguna circunstancia puede perderse de vista que el Pliego de Cargos estuvo fundamentado en la premisa de que mi representada, supuestamente, “a través de su plataforma tecnológica” facilitaba la violación de normas de transporte. Pues bien, al desvirtuarse de forma contundente esa supuesta relación indebidamente estructurada por la Superintendencia entre mi representada y la plataforma, y sobre la cual se cimentó la atribución que podría hacerse del cargo único formulado, resultaba apenas obvio que la Resolución debía ser, pues, absoluta.

Sin embargo, en vista de que para la Superintendencia negar que mi representada no era la propietaria de la plataforma, y que, por ende, no ostentaba su manejo, administración y/o gestión equivalía a intentar tapar el sol con un dedo, lo que hizo las Resoluciones, entonces, fue introducir otro nuevo criterio de imputabilidad, como es el que mi representada supuestamente funge como comisionista de transporte.

Además de que resultaba improcedente traer a colación este concepto por cuanto no había sido siquiera mencionado en el Pliego de Cargos, es del caso mencionar, y se insiste, que si ya la Superintendencia reconoció que mi representada no era la propietaria de la plataforma, no se entiende cómo entonces puede fungir como intermediadora del servicio de transporte, si evidentemente su relación con la plataforma es apenas remota e igual a la que podría tener cualquier usuario.

Así las cosas, resulta claro, y no existe duda alguna, que mi representada no está llamada a responder por las consideraciones sorpresivas que mal pretendió introducir la Superintendencia en las Resoluciones, al verse en apuros por no encontrar mérito suficiente para establecer la sanción que en todo caso terminó imponiendo.

**iii. Según las Resoluciones, era procedente carecer del elemento “culpa” para atribuir responsabilidad – Imposición de un nuevo régimen de responsabilidad objetiva.**

Como forma de contrarrestar el argumento sostenido tanto en los descargos como en los recursos frente al quebrantamiento de la confianza legítima que la Superintendencia ocasionó en mi representada al dar inicio a esta investigación, sorprendentemente, aducen las Resoluciones que en el caso de autos el elemento culpa para imputar responsabilidad se encuentra en la misma infracción típica, y que, por ende, bajo ninguna circunstancia debía valorarse la buena fe de mi representada dentro del ejercicio de sus actividades mercantiles como fundamento para exculpar su responsabilidad administrativa.

Pues bien, al respecto de este muy erróneo argumento de la Superintendencia, vale la pena realizar numerosos reparos, como son que: (i) mi representada sí está cobijada por la confianza legítima por cuanto ni por asomo el ejercicio legítimo de sus actividades mercantiles podrían dar lugar a facilitar la violación de las normas de transporte; y si en efecto así hubiera sido (ii) la Superintendencia yerra al sostener que las sanciones en materia de transporte pueden imponerse bajo un régimen de responsabilidad objetiva.

Como bien se expuso en el escrito de descargos, y se reiteró en los alegatos de conclusión y en los respectivos recursos, la confianza legítima de mi representada si se vio a todas luces vulnerada, pues resulta claro que UBER Colombia tenía y tiene motivos fundados para confiar y convencerse de que la Administración le iba a respetar el desarrollo de su empresa de conformidad con las normas que según su objeto social le son aplicables.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Sin embargo, intempestivamente la Superintendencia de Puertos y Transporte decide iniciar una investigación en su contra, lo cual, fundado en el hecho de que ni siquiera se realizaron las averiguaciones preliminares para determinar si existía algún mérito para imputar cargos, era claro que culminaría en una sanción, de plano improcedente, por cuanto ni por asomo las actividades comerciales de mi representada podían ni pueden facilitar la violación a las normas de transporte.

Pues bien, de forma completamente repentina, y sin que mi representada tuviera ocasión de preverlo, la Superintendencia decidió encaminar todos sus esfuerzos a sancionarla. De hecho, jamás se había observado tanto afán por culminar una investigación, afán que incluso dio lugar a la materialización de evidentes irregularidades procesales. Todo lo anterior, como es notorio ya, con el único fin de satisfacer presiones netamente políticas, sesgadas y parcializadas.

Difícil entonces pensar en una violación mayor del principio de confianza legítima que la que se produce por razón de que la misma entidad estatal se contradiga frente a la interpretación, aplicación y cumplimiento de la ley. Bajo este entendido, es claro que se elimina cualquier legítima porción de confianza, sobre todo si, de entrada, el investigado debe probar su inocencia y defenderse no solo en el procedimiento administrativo, sino en el juicio paralelo que más de una entidad pública ha emprendido en su contra.

Pero además, comporta mencionar que la Superintendencia yerra en establecer que la imposición de esta sanción no debe estar mediada por un análisis de culpabilidad, cuando lo cierto es que no existe un solo fundamento de hecho o de derecho que acaso pudiera soportar dicha afirmación. En efecto, con el único fin de justificar su muy absurdo argumento, la Superintendencia se vio obligada a citar jurisprudencia de plano inaplicable al caso de autos, por cuanto la misma hacía referencia a infracciones administrativas en otros ámbitos, como lo son las infracciones en temas cambiarios, y que bajo ninguna circunstancia podrían entenderse aplicables al procedimiento que nos ocupa.

Al respecto, vale la pena ponerle de presente al Despacho que, como bien se sabe, corroborar la existencia del elemento culpa es un requisito indispensable para atribuir responsabilidad de las actuaciones, incluso frente a posibles infracciones administrativas. Ello, a menos de que existe una norma legal que releve al juez de esta obligación, norma que brilla por su ausencia en la Ley 105 de 1993 y demás normas concordantes y aplicables a casos como el que ocupa nuestra atención.

Porque, realmente, la responsabilidad objetiva es un régimen excepcional de responsabilidad que no puede predicarse de cualquier escenario. En efecto, aun cuando el legislador ha previsto casos en virtud de los cuales existe responsabilidad objetiva o inversión de la carga probatoria cuando se comete una infracción que da lugar a sanciones dentro de un proceso administrativo, nada parecido se ha establecido frente a las sanciones en materia de normas de transporte.

En primer lugar, la Corte Constitucional ha establecido que dichas previsiones deben estar expresamente consagradas en la ley –lo que no sucede con las sanciones del sector transporte– y establece ciertos requisitos para que el legislador legítimamente haya establecido alguno de esos casos de responsabilidad objetiva. En sus palabras:

*“(…) debe recordarse que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva es de **carácter excepcional, razón por la cual la misma debe estar***

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**consagrada de forma expresa por el legislador**<sup>33</sup> (subrayas y negrilla fuera del texto original).

Y en ese mismo sentido, en otro pronunciamiento la misma Corporación sostuvo que:

*“Esta Corporación ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva se ajusta a la Constitución en la medida que (i) carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama 'rescisorias', es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; (ii) tengan un carácter meramente monetario; y (iii) sean de menor entidad en términos absolutos (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito) o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras)”*.<sup>34</sup>

Así las cosas, muy por el contrario de lo que la Superintendencia pretendió hacer valer, lo cierto es que (i) esta investigación sí quebrantó el principio de confianza legítima que mi representada tenía en la Administración, al saber que se encontraba ejerciendo adecuadamente sus actividades comerciales, que valga mencionar, en nada se relacionan con la prestación de servicios de transporte; y (ii) el régimen de responsabilidad objetiva es eminentemente excepcional en nuestro ordenamiento jurídico, de manera que, si en gracia de discusión mi representada estaba llamada a ser investigada, lo cierto es que para atribuir la sanción, debía haberse constatado el elemento culpa, que de por sí, era pues inexistente.

Adicionalmente, es del caso destacar que este novedoso criterio de la Superintendencia, de conformidad con el cual el régimen de responsabilidad en el sector transporte supuestamente es objetivo, también brilla por su ausencia en el Pliego de Cargos, motivo por el cual mi representada nunca tuvo oportunidad de defenderse del mismo. Por lo tanto, la introducción de este criterio en la Resolución constituye una violación adicional del derecho al debido proceso de UBER Colombia, pues mi representada tuvo que enfrentar una investigación administrativa sin saber, hasta la expedición de la primera Resolución sancionatoria, que estaba enfrentándose a un hipotético régimen de responsabilidad objetiva. Una simple lectura del Pliego de Cargos, y del trámite de la investigación, evidencia que ello es así.

**4. Las Resoluciones contrariaron el principio de legalidad al imputar la responsabilidad y sancionar a UBER Colombia sin la debida observancia de la graduación en la sanción.**

Tal y como se desprende de una lectura de las Resoluciones, la Superintendencia impuso la máxima sanción a mi representada basada en el hecho de que, en su parecer, la violación de las normas del sector transporte realizadas a través de la plataforma de la que aquella supuestamente se “beneficia”, constituyeron una grave afectación del orden público, y por ende procedía aplicar la sanción más gravosa de las contempladas en la ley.

Al respecto, no cabe duda de que salta a la luz la muy grave incoherencia que subyace en dicha afirmación, no solo por cuanto ya ha quedado debidamente demostrado que la teoría en virtud de la cual la Superintendencia pretende atribuir responsabilidad a mi representada

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-270 del 19 de marzo de 2004. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-616 del 6 de agosto 2002. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

por cualquier incidente que ocurra por razón de la plataforma tecnológica UBER está llamado al más rotundo fracaso, sino que, además, realiza dichas aseveraciones sin que nada de ello hubiese quedado debidamente acreditado dentro del curso del presente proceso, y, además, contradiciendo el principio de legalidad de las actuaciones administrativas.

En efecto, tal y como tuvo oportunidad de anticiparse, el hecho de que la Superintendencia hubiese decidido atribuir la mayor sanción a mi representada, aduciendo que, en su criterio, existió una grave afectación del orden público con base en el uso de la aplicación en comento, bajo ninguna circunstancia puede sostenerse que dicha situación ha quedado probada.

En primer lugar, es del caso mencionar que no solo en las Resoluciones brilla por su ausencia explicación alguna frente a por qué entiende la Superintendencia que se ha vulnerado el orden público con la utilización de la plataforma UBER, sino que además, muy por el contrario de lo sostenido por la Superintendencia, las pruebas obrantes en el expediente demuestran todos y cada uno de los beneficios que la misma ha acarreado.

En efecto, pretender atacar la implementación de las plataformas tecnológicas o aplicaciones, a través de las cuales se hace un aporte tecnológico, innovador y necesario para el desarrollo y la competitividad del país, por la vía de mejorar las condiciones bajo las cuales se prestan varios servicios en los principales centros urbanos, es un completo desacierto y un atropello de los principios que, por mandato de la Constitución y de la ley, gobiernan –o por lo menos deben gobernar– la prestación del servicio público de transporte.

De hecho, no es sino con el propósito de responder a las necesidades de los usuarios y a las nuevas dinámicas del mercado, que se han creado dichas plataformas tecnológicas, pues las evidentes falencias que comprometen la calidad y seguridad del servicio de transporte público individual exigían una inmediata solución. Cualquier ciudadano o usuario puede dar buena cuenta de esto que viene de decirse, que, inclusive, fue elevado a rango legal por el legislador mediante el parágrafo 6º del artículo 32 de la Ley 1755 de 2015.

Con el fin de cumplir los anteriores propósitos, surgió la necesidad de acudir a las nuevas tecnologías y avances existentes en el mercado. Es por esto que el uso de plataformas o aplicaciones ha tenido tan importante acogida en los usuarios colombianos pues han logrado mejorar, sustancialmente, los problemas anteriormente identificados.

Lo anterior quedó debidamente demostrado con las pruebas que obran en el expediente, como son los oficios respondidos por los diferentes medios de comunicación, donde se encuentran noticias, videos, y editoriales, entre otros, evidenciando que el apoyo hacia la aplicación es realmente generalizado. Como ejemplo, tenemos una de las noticias remitidas por la Revista Semana, donde se constató que:

*“Los usuarios premian la comodidad, el precio o la calidad que estas plataformas ofrecen y el Estado tiene la obligación de incluir esa satisfacción dentro de sus normatividades. La tecnología siempre ha estado dos pasos más adelante que el gobierno. La responsabilidad de la política pública es ajustar la regulación a las nuevas plataformas y no al revés.”<sup>35</sup>*

Incluso, la solidaridad que los propios usuarios han mostrado alrededor de la plataforma es considerable, aun en medio de las vías de hecho implementadas por los taxistas para atacar el uso de la plataforma. Para la muestra, se tiene:

---

<sup>35</sup> Noticia Revista Semana “¿Qué pasará con Uber en Colombia?” Folios 447-449.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*“En medio de la amenaza de entrar en paro por parte del gremio de taxistas, como una muestra de desacuerdo frente a los taxis de servicio especiales (blancos) usados a través de la plataforma Uber, ahora son los usuarios quienes convocan a un día de ‘no taxi’”<sup>36</sup>*

Con el fin de demostrar su apoyo, los usuarios han buscado los espacios dentro de diferentes medios de comunicación con el fin de hacerse escuchar ante las diferentes autoridades del Gobierno:

*“Volvemos a usar este espacio, por tercera vez en un tiempo bastante reducido, para pedirle al Ministerio de Transporte el favor (porque eso parece a estas alturas) de que regule de manera pronta y efectiva el gran problema en el que se convirtió Uber (...) que no le permite regirse por las normas del transporte público, en frente hoy el lastre de ser declarado ilegal por el gobierno colombiano y ser perseguido en las calles”<sup>39</sup>*

Y en ese mismo sentido, en otra oportunidad, otros ciudadanos manifestaron:

*“[...] Esta opción de transporte [a través de Uber], ha sido violentamente atacada por algunos taxistas. No todos, debo decir. Muchos de ellos dependientes del ciudadano Uldarico Peña, el zar de los taxis en el país y quien cuenta con el apoyo de altos funcionarios del Gobierno que han decidido interpretar las leyes para prohibirles a los ciudadanos una opción como Uber, que en las ciudades donde funciona ha sido la solución cuando no hay taxis disponibles. Es un servicio bastante más caro que el de los taxis, pero por alguna razón miles de ciudadanos (100.000 a la fecha) hemos decidido pagar más, pero ir más confortables, sintiéndonos más seguros y sin tener que pelear con el famoso ‘yo por allá no voy’.”<sup>37</sup>*

Así pues, no en vano el uso de estas plataformas ha sido percibido como generador de soluciones para la movilidad en las ciudades. Lo anterior se confirma con diversas noticias publicadas en periódicos de amplia circulación nacional. Para el ejemplo, se tiene:

*“[...] De cualquier forma, el gran beneficio de los nuevos servicios de autos mediados por la tecnología de la información llegará si hacen posible que mucha gente (y no solo la gente de Manhattan) tanto en el origen como se olvide de comprar sus propios autos”<sup>41</sup>*

Pero, además del reiterado apoyo recibido alrededor de la implementación de dicha aplicación, ocurre que en reiteradas ocasiones el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha manifestado su principal interés sobre la apropiación de tecnología e información, que representa una oportunidad de crecimiento económico y de aumento de la calidad de vida de la población. Esta entidad ha sido partidaria del desarrollo de aplicaciones que fomenten el desarrollo de industria y mejoren la calidad de vida de las personas.

En efecto, el Plan Digital 2010-2014, documento base para el plan de desarrollo tecnológico del MINTIC, establece

<sup>36</sup> Noticia Periódico El Espectador “Usuarios convocan a “un día de no taxi” por redes sociales” Folio 680. <sup>39</sup> Noticia Periódico El Espectador “Regulación Pendiente”. Folio 692.

<sup>37</sup> Noticia Periódico El Espectador: “Uberizarse o Uldarizarse”. Folio 694. <sup>41</sup> Noticia Diario La República. Folio 488.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*“Por esto, uno de los principales enfoques del Plan Vive Digital será la generación de aplicaciones y contenidos locales útiles para el ciudadano y la microempresa nacional<sup>38</sup> (...) El Plan Vive Digital pretende estimular tanto la Oferta (Infraestructura y Servicios) como la Demanda (Aplicaciones y Usuarios) del Ecosistema Digital. Al estimular la demanda, más proveedores de servicios e infraestructura encontrarán un caso de negocio válido para justificar sus inversiones y aumentarán su base de clientes. En esta sección, como parte del estímulo a la demanda, presentamos varias de las iniciativas del plan para estimular el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales locales y facilitar la apropiación de TIC por parte de la población”<sup>43</sup>.*

A través de iniciativas como Apps.co, el MINTIC ha buscado el fortalecimiento de la población mediante herramientas que le permitan generar conocimiento. Según lo establecido en la página del MINTIC:

*“Esta iniciativa busca fortalecer los sectores en la industria que generen conocimiento y desarrollen nuevas formas de pensamiento en la parte digital a través de la tecnología. A partir de fomentar la creatividad, desarrollar las capacidad, fortalecer los procesos de pre-producción, producción y postproducción para facilitar el acceso a mercados con mecanismos de financiación y aseguramiento de calidad.”<sup>39</sup>*

Así pues, las aplicaciones y/o plataformas tecnológicas son un medio eficaz para generar un entorno innovador, seguro y ágil que promueva y potencie los nuevos negocios y la distribución de bienestar entre la población. Por esto, sus ventajas son innegables y absolutamente compatibles con el plan que ha establecido el Gobierno Nacional para lograr con las TICs nuevas e innovadoras soluciones para los ciudadanos, las ciudades, y la conectividad del mundo en general.

En esa medida, que la Superintendencia catalogue como afectación del orden público la implementación de las plataformas tecnológicas y pretenda de forma tan enérgica reprimir su uso, evidentemente cuestiona la coherencia de las políticas públicas y el fin común que dentro de ellas debería prevalecer. Las manifestaciones represivas y arbitrarias que diferentes funcionarios han realizado en los medios de comunicación, carentes del debido sustento fáctico y jurídico, demuestran un desgaste innecesario de la Administración, que pone en duda la ejecución efectiva de su rol como representantes de la ciudadanía, ejecutores del interés público y guardianes de la cosa pública.

Como ya tuvo oportunidad de referirse en instancias procesales anteriores, al proceso se allegaron las diferentes declaraciones de los funcionarios gubernamentales, entre las que importa destacar lo dicho por la entonces Ministra Natalia Abello, quien expresó:

*“Seremos implacables. No permitiremos que haya ilegalidad ni informalidad en el servicio. Uber y UberX no van a ser legalizados, todo lo contrario, van a tener ustedes, los taxistas, toda la posibilidad de tener un servicio de taxis de lujo.”<sup>45</sup>*

En otra ocasión, la ex Ministra también realizó comprometedoras aseveraciones, tal y como se extrae de una noticia del periódico El Espectador:

<sup>38</sup> <http://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-article-1518.html>. Consultado el 14 de abril de 2015. <sup>43</sup> [http://www.mintic.gov.co/images/MS\\_VIVE\\_DIGITAL/archivos/Vivo\\_Vive\\_Digital.pdf](http://www.mintic.gov.co/images/MS_VIVE_DIGITAL/archivos/Vivo_Vive_Digital.pdf). Consultado el 14 de abril de 2015.

<sup>39</sup> <http://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-propertyvalue-661.html>. Consultado el 14 de abril de 2015.

<sup>45</sup> Noticia Diario El Tiempo: “Los puntos calientes de la pelea por Uber”,. Folio 804.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*“El Gobierno Nacional se comprometió en las últimas horas a no permitir que sigan operando en el país los taxis de servicio especial (blancos) como transporte público ordinario a través de la plataforma Uber. La ministra de Transporte, Natalia Abello, en presencia del ministro de Trabajo, Luis Eduardo Garzón, les anunció a los taxistas tradicionales (amarillos) que no se regulará Uber y se pasará a perseguir a quienes operen con esa plataforma”<sup>40</sup>*

En ese mismo sentido se pronunció el entonces Vice-Ministro de Transporte, el señor Nicolás Estupiñán, quien igualmente sostuvo que:

*“El verdadero problema de Uber es [...] que se está prestando un servicio en automóviles que no son los ideales y en que distorsiona las estructuras tarifarias de los taxis”<sup>41</sup>.*

Y adicionalmente, preocupa la alianza entre el Gobierno Nacional y el gremio taxista, la cual ha llegado hasta el punto de incluso afectar la ciudadanía en general, tal y como se evidencia, entre otras, de una noticia expuesta en Revista Semana, donde se mostró que: *“[...] en una reunión entre representantes de ese ministerio [de Transporte], el de Tecnología, y la Superintendencia de Transporte, taxistas de varios lugares del país y algunos funcionarios les trataron de explicar las alternativas que el gobierno está buscando con respecto al tema de las plataformas tecnológicas. **En el debate surgieron algunas iniciativas como crear programas de delación y conformar redes de informantes para buscar transportadores ilegales. Para muchos de los que asistieron a la reunión ese tipo de afirmaciones se convirtió en una patente de corso para, como si se tratara de grupos de justicia privada, salir a las calles a ‘cazar’ Uber como ocurrió la semana anterior**”<sup>42</sup>* (subrayas y negrilla fuera del texto original).

De hecho, si alguien ha afectado el orden público de la ciudad no ha sido nadie más que el propio gremio taxista, el cual, con la anuencia y apoyo del Ministerio de Transporte, en múltiples ocasiones ha acudido a las vías de hecho y así realizar paros en las ciudades, destrucción de automóviles, bloqueos en las calles, e incluso infringir temor y zozobra en la ciudadanía.

Todo lo anterior, sin que se haya iniciado una sola investigación en contra de ninguno de ellos, aún a pesar de que algunos señores que dicen ser voceros del gremio de taxis, como el señor Hugo Ospina, han amenazado con ‘bloquear el país’. Resulta cuando menos curioso que mientras los taxistas hacen lo que quieren, bloquean vías, destruyen carros, golpean usuarios y amenazan al Gobierno, entre otros, sin la más mínima consecuencia, UBER Colombia es multada por no hacer nada distinto de haber incorporado la palabra ‘UBER’ en su objeto social. No se entiende con qué cara viene el Gobierno a decir que lo que ha ocurrido respecto de mi representada no es una persecución netamente política.

Así las cosas, no deja de sorprender con qué contundencia realizan dichos funcionarios estas afirmaciones, cuando se estaba adelantando una investigación administrativa en contra de mi representada. Y por si existe alguna duda al respecto, frente a este punto vale la pena nuevamente hacer una mención puntual a lo establecido en el Pliego de Cargos, a cuyo tenor:

---

<sup>40</sup> Noticia Periódico El Espectador. “Gobierno decidió acabar y perseguir el servicio de transporte Uber” Folio 678.

<sup>41</sup> Noticia: “‘Decreto Uber’ le imprimiría lujo al servicio de transporte público”, Diario La República – 17 de julio de 2014, folio 485.

<sup>42</sup> Noticia Revista Semana: “La ofensiva amarilla” Folio 451.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*“Para el caso concreto, encontramos la empresa llamada UBER COLOMBIA SAS, la cual a través de su aplicación informática de público conocimiento, invita a Empresas de Servicio Público de Transporte Especial; Propietarios de vehículos de Servicio Público de Transporte Especial y propietarios de vehículos particulares, a participar de la prestación de unos servicios de transporte público de personas los cuales se asemejan o emulan los establecidos y reglamentados en el Decreto 172 de 2001, empero sin ser una empresa habilitada para la prestación de dicho servicio público y sin contar con los equipos automotrices autorizados para esta operación; encontrándonos entonces ante una empresa que facilita, incentiva y provoca la prestación de un servicio no autorizado”* (subraya y negrilla fuera de texto).

Además de que, como bien se dijo ya, este aparte corrobora la indebida adecuación típica del cargo único formulado, lo cierto es que dicha aseveración es de suma gravedad y así se reflejó en las Resoluciones, por cuanto parte de una premisa absolutamente equivocada, cual es la de que la plataforma UBER supuestamente es ilegal, siendo que ello no es así.

Sin embargo, lo cierto es que a la fecha la ‘plataforma tecnológica Uber’ no ha sido declarada ilegal mediante ningún acto administrativo y/o providencia judicial. De hecho, es importante mencionar nuevamente que en el mes de abril de 2015 se promovió una acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual, en términos generales, pretendía que el Gobierno Nacional “*requiera dichas plataformas tecnológicas que se constituyan en empresas de transporte para poder competir en igualdad de condiciones y que se ordene la inmediata desactivación de dichas plataformas tecnológicas por generar un grave perjuicio al gremio de taxistas a nivel nacional*”.

Sin embargo, la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante Sentencia de 17 de abril de 2015, con ponencia del Dr. Samuel José Ramírez Poveda (Rad. 2015-4552), negó la acción de tutela atrás mencionada, y, en su providencia, incluyó las siguientes consideraciones, las cuales tienen pleno valor y vigencia para el caso de autos:

*“Parte la Sala de la legalidad de la empresa UBER, que al momento de contestar acreditó tener Matrícula Mercantil No. 02376814 del 15 de octubre de 2013 renovada el 31 de marzo de 2015 (Fls. 108.110) que está formalmente constituida, puesto que si hubiere un juicio de legalidad contra dicha compañía, este no es el escenario para esa discusión, ya que tienen los accionantes el derecho de impugnación ante el juez natural de la causa. Por otra parte, no aparece demostrado en el expediente que se haya declarado mediante decisión en firme la ilegalidad de esta entidad.*

*“[...]*

*“Y en efecto, del material probatorio antes relacionado se observa que ninguna de las investigaciones y actuaciones administrativas iniciadas contra la Sociedad Uber Colombia S.A.S. por los hechos que dan lugar a esta acción de tutela fue iniciada por el accionante; adicionalmente a ello se tiene que a la fecha ninguna de esas investigaciones que de otras fuentes se han solicitado ha culminado, no pudiendo por lo tanto pretender la entidad accionante que el Juez constitucional invada la esfera del juez natural de la causa y efectúe un pronunciamiento al respecto, pues quién más que a ellos corresponde la definición de la situación que actualmente se*

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**presenta por los servicios prestados por la Sociedad Uber Colombia S.A.S.**

[...]

**“Diferente es que existan otras alternativas que sean preferidas por el mercado, lo que lleva a la inevitable conclusión que si quiere tener la preferencia del consumidor el servicio deber ser bueno y si es deficiente, tendrá que mejorarse. En efecto, la prestación del servicio de transporte público individual, no debe tener en cuenta solamente el aspecto económico de los prestadores, sino el buen servicio al usuario, el cumplimiento de las normas de tránsito, la seguridad para pasajeros y demás vehículos que circulan en las vías, la existencia de controles y sanciones para los transgresores, y demás aspectos derivados de una actividad que debe tener altos estándares de calidad”** (subraya y negrilla por fuera del texto).

Pero a, más allá de que las Resoluciones se hayan llevado de calle cualquier consideración probatoria que debía sustentar su muy grave afirmación frente a la afectación del orden público como criterio para graduar la sanción, resulta que, muy por el contrario de lo afirmado por la Superintendencia, hasta ahora tan solo se han podido predicar beneficios de su implementación. En ese orden de ideas, la entidad demandada también vulneró flagrantemente el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, y a su vez, el principio de proporcionalidad y graduación de las sanciones administrativas en materia de transporte.

En primer lugar, las Resoluciones omiten citar adecuadamente la modificación introducida al artículo 46 de la Ley 336 de 1996 mediante el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011, donde se eliminó el hecho de que por una supuesta prestación de servicios no autorizados, se aplicaría el máximo de la multa permitida, lo cual ya de por sí acarrea un muy reprochable comportamiento de mala fe por parte de la Superintendencia. Y, por ende, una muy clara ilegalidad de las Resoluciones demandadas.

Pero, además, como evidentemente se extrae del hecho de que bajo ninguna circunstancia logró acreditarse la supuesta afectación del orden público, que, valga mencionar, tan solo se enuncia al final de la primera Resolución, lo cierto es que la Superintendencia evidentemente contradujo el principio de proporcionalidad que debe imperar a la hora de imponer cualquier sanción administrativa.

Al respecto de este principio, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de establecer que:

**“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”**<sup>43</sup>.

Tal y como ocurrió en el caso de autos, la Superintendencia pretendió imponer una sanción absolutamente improcedente y desproporcionada, que, como bien se sabe ya: (i) bajo ninguna circunstancia era atribuible a mi representada por cuanto la plataforma aludida no

<sup>43</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-125 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

le pertenece a UBER Colombia, ni la controla, administra, usufructúa, maneja y/o manipula, así como tampoco la explota ni se beneficia de la misma; y, sin perjuicio de lo anterior, (ii) la plataforma tecnológica en cuestión no sólo no ha sido declarada ilegal mediante decisión alguna de autoridad competente, sino que, además, ha tenido fallos a su favor, como es el caso de la providencia judicial anteriormente citada, la cual, valga mencionar, se encuentra en firme.

Por si lo anterior no fuera poco, resulta pertinente enfatizar que constituye una muy reprochable contradicción el hecho de que la Superintendencia alegue que esta sanción busca cumplir propósitos de prevención y corrección para que no se siga contrariando el interés público, cuando lo cierto es que es a todas luces evidente que la sanción fue impuesta para cumplir satisfacer intereses políticos y particulares. Porque si la realidad fuese como la Superintendencia pretende hacerla ver, la entidad sería consciente que dichos propósitos nunca podrían haberse cumplido, y que, por ende, la sanción es a todas luces innecesaria.

Lo anterior, se insiste, habida cuenta de que aún en el remoto e improbable evento en que se hubiese probado una afectación del orden público –que ni por asomo sucedió–, lo cierto es que mi representada nada puede hacer para evitarlo o cambiarlo, por cuanto, como bien se sabe ya, no es la propietaria de la plataforma, no la administra, maneja o controla, y por ende no puede influir para que dicha contravención al orden público, de suyo inexistente, en algún momento cese.

Así las cosas, no cabe duda alguna, y ninguna podría caber, respecto de la indebida imposición de la máxima multa impuesta, no solo por cuanto ni por asomo cabía imponer sanción alguna, lo que de por sí acarrea que la sanción pierda cualquier propósito, sino que, además, por cuanto el criterio utilizado para imponer ese monto en la sanción, como es una supuesta afectación del orden público, es absolutamente inexistente y carece de cualquier sustento fáctico y/o jurídico que lo acredite, mientras que, sí existen numerosas pruebas que demuestran lo contrario.

De conformidad con lo anterior, surge la necesidad de que las Resoluciones sean anuladas, por cuanto las pruebas que obran en el proceso y la coyuntura nacional, bajo ninguna circunstancia permiten que se materialice la sanción impuesta a mi representada. De no hacerlo, lejos de considerar que la presente investigación se erigió como materialización del principio de legalidad, en caso de mantenerse dicha sanción se estaría concretando una de las más notorias y lamentables violaciones de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa de UBER Colombia.

5. Las Resoluciones desconocieron el derecho al debido proceso que le asiste a mi representada, al no haber agotado la fase inicial de averiguaciones preliminares.

Sostienen erradamente las Resoluciones que bajo ninguna circunstancia puede considerarse que se ha violado el debido proceso de mi representada al no haber agotado una etapa de averiguaciones preliminares con anterioridad a proferir el Pliego de Cargos. Lo anterior, por cuanto, bajo su muy errado criterio, dicha etapa es facultativa y no obligatoria, y aun así existían méritos suficientes para iniciar la investigación. En ese sentido, las Resoluciones expresamente reconocieron que la Superintendencia de manera deliberada omitió adelantar tan importante fase del procedimiento administrativo.

Tan evidente era el afán de la Superintendencia por iniciar la investigación administrativa en contra de mi representada, que ni siquiera intentó aducir que en efecto sí había realizado cualquier tipo de indagación antes de dar apertura al procedimiento, ni siquiera para intentar menguar el tinte absolutamente arbitrario y subjetivo que manchó este procedimiento desde antes de su inicio.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En efecto, tal y como se ha puesto de presente en reiteradas ocasiones, la investigación administrativa que terminó con la expedición de las Resoluciones inició viciada, pues sin la más mínima consideración por la legalidad del procedimiento, se expidió el Pliego de Cargos sin que haya surtido la averiguación preliminar que la ley exige para el efecto.

Como bien se sabe, una de las principales novedades del procedimiento administrativo diseñado por la Ley 1437 de 2011 consistió en haber consagrado un proceso administrativo sancionador propiamente dicho, de manera que tanto la Administración como los administrados puedan tener plena certeza del procedimiento que se seguirá en caso de que aquella decida adelantar un trámite tendiente a determinar si estos han vulnerado o no las disposiciones legales aplicables a su actividad. Dicha regulación se encuentra en el Capítulo III de la Parte Primera del CPACA.

Particularmente, el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 expresamente dispone que:

*“Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. **Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso**” (subraya y negrillas por fuera del texto).*

Por supuesto, no en vano se establece en la norma anteriormente transcrita que el primer y más elemental de los deberes de la Administración a la hora de decidir iniciar una actuación administrativa de naturaleza sancionatoria, es el de adelantar la etapa previa que la ley ha denominado de “*averiguaciones preliminares*”. Evidentemente, son de tal grado de importancia y relevancia dichas averiguaciones preliminares que sólo cuando se haya agotado esta instancia la Administración puede: (i) establecer que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, y, de ser el caso, formular cargos mediante acto administrativo; o (ii) archivar las diligencias adelantadas hasta el momento, por no encontrar causa o razón que amerite adelantar una investigación en contra del administrativo.

Sobre el particular, la doctrina se ha pronunciado en el sentido de manifestar que se deben adelantar estas averiguaciones preliminares:

*“[c]on el fin de determinar si hay lugar a continuar con la actuación o se archiva la denuncia. Sobre la forma de hacer estas averiguaciones el artículo guarda silencio, por lo que habrá que acudir a las reglas generales en materia de audiencias, y de pruebas que se encuentran en el artículo siguiente. **Una vez realizadas estas averiguaciones habrá que decidir si se archiva el expediente o existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, caso en el cual abrirá la investigación y lo comunicará al interesado**”<sup>44</sup> (subraya y negrillas por fuera del texto).*

<sup>44</sup> Arboleda Perdomo, Enrique Jose, “Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011”, Ed. Legis, 2ª Ed., 2012, p. 89.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Así pues, las averiguaciones preliminares constituyen la primera y una de las más importantes etapas del procedimiento administrativo sancionatorio, al punto de que a raíz de las actuaciones surtidas en esta instancia es que la Administración puede determinar si hay mérito o no para formular cargos en contra del o los particulares.

Por ende, el hecho de que la Administración omita la etapa de averiguaciones preliminares constituye una muy grave violación del debido proceso del investigado, pues no otra consecuencia puede desprenderse del hecho de que la entidad pase por alto la primera y más importante de las etapas del procedimiento administrativo sancionador. Ello implica, entre otras cosas, que el procedimiento que en adelante se tramite se encontrará viciado de una nulidad de suyo insubsanable, pues no hay remedio ni solución cuando la Administración decide omitir la primera de las instancias del proceso administrativo sancionador.

Ello es, precisamente, lo que ocurrió en el caso de autos, habida cuenta de que, muy desafortunadamente, la Superintendencia omitió adelantar la etapa de averiguaciones preliminares, y, en su lugar, resolvió formular cargos en contra de UBER Colombia con base en un oficio recibido del Ministerio de Transporte. Lo anterior, sin preocuparse en lo más mínimo por verificar o constatar si existían méritos o no para investigar, y, peor aún, para formular cargos en contra de mi representada.

De hecho, en el caso de autos lo que ocurrió es bastante sencillo, y demostrativo de que la Superintendencia no se preocupó en lo más mínimo por adelantar la etapa de averiguaciones preliminares. Efectivamente, **tan sólo un día después** de haber recibido el Oficio No. 20144000421721 proveniente del Ministerio de Transporte la Superintendencia profirió el Pliego de Cargos.

Como lo demuestran los documentos que obran en el expediente, la Superintendencia recibió el Oficio anteriormente mencionado el 25 de noviembre de 2014, y, sin el más mínimo grado de pudor, profirió el Pliego de Cargos al día siguiente, esto es, el 26 de noviembre del mismo año. Por supuesto, no es preciso adelantar un análisis exhaustivo para comprender que físicamente no es posible adelantar una etapa de averiguaciones preliminares de un procedimiento administrativo sancionador en menos de 24 horas, que es el tiempo que transcurrió entre la recepción del Oficio por parte del Ministerio de Transporte y la expedición del Pliego de Cargos por parte de la Superintendencia.

*Contrario sensu*, la Superintendencia, guiada por un criterio netamente político e inquisidor, y sesgada por las declaraciones y prejuizgamientos del señor Superintendente y de su Delegado para Tránsito y Transporte –las cuales les valieron las sendas recusaciones que oportunamente se presentaron en su contra y que prosperaron– formuló cargos en contra de UBER Colombia al día siguiente de haber recibido el Oficio del Ministerio de Transporte.

De ahí que en el mismo brille por su ausencia cualquier análisis probatorio y/o fáctico de los elementos que le permitirían concluir a la Superintendencia que supuestamente existía mérito para adelantar una investigación en contra de UBER Colombia, y que, en su lugar, en el acto administrativo en comento se hubiesen encontrado afirmaciones tan equivocadas y contrarias a la realidad, como que mi representada opera o es propietaria de una “*aplicación informática de público conocimiento*”.

De hecho, resulta indicativo que, como parte de la misma persecución política en contra de UBER Colombia que se ha denunciado, otras autoridades tales como la DIAN, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y las Superintendencias de Industria y Comercio y de Sociedades, en lugar de proceder de la forma arbitraria e inquisidora como la Superintendencia de Puertos y Transporte, sí han seguido los

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

postulados del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido de haber agotado la etapa de indagaciones preliminares. Ello explica que, hasta la fecha, ninguna de dichas entidades haya encontrado causa o mérito para formular cargos en contra de mi representada, pues esa es la inevitable conclusión a la que se llega cuando se surte el debido proceso y se agotan en debida forma las averiguaciones preliminares, tal como lo establece la ley.

Es claro entonces que en el caso de autos la Superintendencia omitió en su integridad la etapa de averiguaciones preliminares, y, en su lugar, simplemente resolvió formularle cargos a UBER Colombia con base en consideraciones eminentemente políticas, llevándose de calle así las disposiciones del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 en consonancia con el artículo 29 de la Constitución Política, y causando una muy grave violación del derecho del debido proceso de mi representada.

Por ende, resulta claro y no existe duda alguna de que todo lo actuado a partir de la expedición del Pliego de Cargos se encuentra irremediablemente viciado de nulidad, motivo por el cual no podría la Superintendencia haber seguido adelantando actuaciones dentro del mismo, y sin embargo así decidió culminar el procedimiento y expedir las Resoluciones. Tan evidente fue la violación del debido proceso de mi representada, que poco o nada dijeron las Resoluciones sobre este particular.

6. Las Resoluciones se expidieron pese a que durante el procedimiento administrativo se adelantaron actuaciones mientras éste se encontraba suspendido.

Sea lo primero mencionar que en las Resoluciones brilla por su ausencia cualquier mención tendiente a desvirtuar los argumentos que respecto de esta irregularidad habían sido presentados a lo largo del procedimiento, con especial énfasis en los alegatos de conclusión. En efecto, el único pronunciamiento que la Superintendencia hizo sobre este particular fue para tratar de armar una supuesta e inexistente intención de dilación procesal por parte del apoderado de UBER Colombia, siendo que, como es claro, e incluso fue reconocido en la segunda Resolución, lo único que siempre se buscó fue ejercer adecuadamente el derecho de defensa que le asiste a mi representada, pese a todos y cada uno de los obstáculos que frente a ello se tuvieron que atravesar.

En esa medida, se hace realmente necesario enfatizar nuevamente en las muy evidentes irregularidades que se cometieron durante todo el procedimiento, al adelantar actuaciones mientras éste se encontraba suspendido. Y tan contundentes resultaron las advertencias del suscrito, que fueron aceptadas por la Superintendencia, y por ende en 2 ocasiones se procedió a suspender el proceso tal y como legalmente correspondía, aun cuando de todas formas quedaron irregularidades sin subsanarse.

A fin de ser absolutamente claros sobre este particular, es del caso recordar que mi representada presentó sendas recusaciones en contra de los señores Javier Antonio Jaramillo Ramírez, Superintendente de Puertos y Transporte, y Jorge Andrés Escobar Fajardo, Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte, los días 2 y 8 de enero de 2015, respectivamente, con el fin de que se declararan impedidos para adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, practicar pruebas y/o pronunciar decisiones definitivas que involucren, se relacionen y/o afecten, directa o indirectamente, a UBER Colombia.

Lo anterior, habida cuenta de que existían suficientes elementos y evidencias que permitían concluir que la imparcialidad, independencia y objetividad de dichos funcionarios, para conocer y decidir esta actuación, se encontraban seriamente comprometidas. Lo cual, a la larga, terminó siendo una verdad irrefutable, tal como lo reconocieron expresamente, y por escrito, ambos funcionarios recusados.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Según el último inciso del artículo 12 del CPACA, la presentación de dichas recusaciones suspende la actuación administrativa hasta tanto no sean debidamente resueltas. Al tenor de la norma en comento:

*“La actuación administrativa **se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida.** Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo”* (subrayas y negrilla fuera del texto original).

Sin embargo, en absoluta y flagrante violación de la norma de marras, la Superintendencia reiteradamente decidió omitir sus muy claros mandatos, y, en su lugar, profirió: (i) el Auto No. 4301 del 4 de marzo de 2015; y (ii) el Auto No. 10458 del 17 de junio de 2015, ambos decretando pruebas dentro de la presente investigación administrativa.

Frente al primero, no fue sino hasta que el apoderado de UBER Colombia acudió a la audiencia de testimonios decretada en dicho auto, que la Superintendencia cayó en cuenta de la muy evidente irregularidad en que estaba incurriendo, motivo por el cual se suspendió la práctica de la mencionada prueba.

Con posterioridad, y como se desprende de una simple lectura del expediente, el Superintendente Delegado aceptó la recusación presentada por UBER Colombia, y, en consecuencia, se declaró impedido para conocer de la investigación.

Acto seguido, el Superintendente nombró un Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte *ad hoc*, cuya primera actuación fue revocar el Auto No. 4301 del 4 de marzo de 2015, no sólo en razón a su manifiesta ilegalidad –pues fue proferido mientras se encontraban pendientes de decidir las recusaciones aludidas–, sino, además, porque el 10 de marzo de 2015 mi representada radicó una solicitud de revocatoria directa de dicho acto administrativo, precisamente, por ser manifiestamente contrario a los términos de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, todo parecía indicar que la Superintendencia, consciente del muy grave error en que incurrió, había tomado las medidas necesarias para hacer las correcciones pertinentes de las muy graves irregularidades que se presentaron desde el momento en que decidió seguir adelante con esta investigación sin haber resuelto las recusaciones presentadas desde enero del presente año.

De manera que, lo que en estricto derecho correspondía, era que, previo a continuar con el trámite de la investigación, se resolviera la recusación presentada en contra del Superintendente de Puertos y Transporte, o por lo menos que hubiera algún pronunciamiento al respecto. Lo anterior, considerando que el artículo 12 del CPACA expresamente dispone que el procedimiento administrativo se suspende desde que se presenta la recusación, sin distinguir si se trata del funcionario encargado en primera o segunda instancia.

En ese orden de ideas, y en vista de que aún no había sido resuelta la recusación presentada en contra del Superintendente de Puertos y Transporte, es claro que la investigación administrativa de la referencia todavía permanecía suspendida. Sin embargo, sorprendentemente, el 17 de junio del año en curso el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte *ad hoc* profirió el Auto 10458 de 2015, en virtud del cual decretó las pruebas dentro de la investigación administrativa, y seguidamente se procedió a fijar fecha para la recepción de uno de los testimonios.

Nótese que aun cuando con ocasión de la expedición del nuevo auto de pruebas mi representada radicó: (i) solicitud de revocatoria directa; (ii) solicitud de corrección de irregularidades procesales; e (iii) incidente de nulidad, lo cierto fue que la Superintendencia,

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

en vez de revocar dicho auto, tal y como procedía por haber sido proferido mientras el procedimiento se encontraba suspendido, se limitó a suspenderlo con efectos hacia futuro, lo cual evidencia una irregularidad que a hoy no ha sido saneada.

En esa medida, aun cuando las Resoluciones intentan desconocer que en efecto sí existía un deber de suspender el procedimiento por no haberse resuelto la recusación interpuesta en contra del señor Superintendente de Puertos y Transporte, lo cierto es que la misma Superintendencia había reconocido ya dicha necesidad, y le había dado la razón a UBER Colombia en relación con este aspecto.

En efecto, no en vano el 22 de julio del presente año el Superintendente Delegado *ad hoc* suspendió una diligencia de recepción de testimonio, todo lo cual consta en la respectiva acta, luego de que mi representada le puso de presente que todavía estaba por resolverse una de las recusaciones, y de que UBER Colombia había radicado varias solicitudes en relación con este particular, que también estaban pendientes de ser resueltas.

De ahí que el Superintendente de Puertos y Transporte, no teniendo más opción, se haya visto obligado a manifestarse sobre la mencionada recusación en su contra, estableciendo que:

*“dada las manifestaciones a que Usted hace referencia en su escrito, he procedido a informar a la señora Ministra de Transporte de dicha circunstancia para que en el hipotético caso en que el expediente identificado en su escrito llegue a tener que ser conocido por el Despacho del Superintendente en apelación, **para dicho trámite y decisión se designe un Superintendente ad hoc**”* (subraya y negrilla por fuera del texto).

Es claro entonces que, en dos oportunidades distintas la entidad demandada pretendió continuar con la presente investigación pese a que, por expreso mandato del artículo 12 del CPACA, la misma se encontraba suspendida desde el 8 de enero del año en curso. Cuesta pensar en una irregularidad más sobresaliente que aquella que se comete cuando la autoridad, que para este caso es juez y parte, decide continuar sustanciando una investigación que se encontraba suspendida por expreso mandato legal.

Al respecto, nuevamente resulta necesario resaltar la importancia que tiene interponer recusaciones contra los funcionarios públicos y que estas sean debidamente resueltas, pues esto se erige como una forma de velar por la imparcialidad de la actuación, y por ende como una garantía fundamental dentro del debido proceso administrativo sancionatorio. Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional que:

*“El principio de imparcialidad está contemplado tanto en tratados internacionales, de los cuales descuellan al efecto la Declaración Universal de la Derechos Humanos (art. 10), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8.1) y el Pacto Internacional del Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1), como en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y en la legislación interna, artículos 3° y 30 del Código Contencioso Administrativo vigente, en adelante CCA y la Ley 610 de 2000, en lo pertinente.*

***“En desarrollo de dicho principio, se han consagrado instituciones jurídicas que preservan la imparcialidad, por ejemplo, el principio de juez natural, la adscripción de competencia, las reglas de reparto y, en general, el debido proceso, debiendo recordarse de momento lo atinente a impedimentos y recusaciones, tanto en las actuaciones judiciales como en las administrativas.***

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**“En esa medida, es necesario identificar el trámite que debe surtir para garantizar la neutralidad, objetividad e imparcialidad del servidor público que ha de resolver un asunto, al interior de un proceso de responsabilidad fiscal, encauzado, como se indicó por los derroteros trazados cimeramente por los artículos 29 y 209 de la Carta Política, este último que específicamente determina la imparcialidad como uno de los principios rectores de la función pública”<sup>45</sup>** (subrayas y negrilla fuera del texto original).

De conformidad con todo lo anterior, no existe duda alguna de las muy graves irregularidades que se cometieron al interior del procedimiento, ya que pese a que mi representada destinó sus mejores esfuerzos para que éste se surtiera adecuadamente, la Superintendencia no tuvo ningún problema en adelantar actuaciones mientras el mismo se encontraba suspendido.

7. Las Resoluciones se expedieron aun cuando se demostró que existían serias dudas justificadas respecto de la independencia, imparcialidad y objetividad de los funcionarios de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Dando alcance a lo expuesto en la sección anterior, es igualmente necesario poner de presente que a partir de la manera como se surtió el procedimiento administrativo que nos ocupa, resulta absolutamente lógico y entendible que siempre existieran dudas justificadas respecto de la imparcialidad e independencia de los funcionarios que terminaron sancionando a UBER Colombia. Ello tan es así, que la propia Superintendencia se abstuvo de hacer cualquier pronunciamiento en las Resoluciones frente a las advertencias que al respecto presentó mi poderdante en este sentido.

En efecto, con todo y que mi representada siempre buscó apartar a los funcionarios que directamente habían rendido conceptos fuera de la presente investigación, y que se nombró un Superintendente Delegado *ad hoc*, lo cierto es que todo parece indicar que la garantía de imparcialidad y objetividad estuvo lejos de cumplirse.

Lastimosamente, a partir de que el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte *ad hoc* decidió retomar el procedimiento luego de la manifestación de impedimento del Superintendente de Puertos y Transporte, se han evidenciaron numerosas actuaciones dentro de la etapa probatoria, con las cuales se demuestra que la imparcialidad e independencia de este funcionario se han visto realmente comprometidas.

Al respecto, basta con observar la fecha para cual fue fijada la recepción del testimonio del señor Raúl Wexler Pulido Tellez y la fecha en que ello fue comunicado, tanto al propio testigo como a mi representada y al suscrito, para darse cuenta de que entre una y otra mediaron menos de 16 horas, situación que evidentemente desconoce el deber que tenía el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte *ad hoc* de tramitar este procedimiento conforme a los cánones de la buena fe procesal. En efecto, resulta apenas lógico que exista un término prudencial entre el envío de la citación para la audiencia y la fecha programada para la misma, con el único fin de que quienes están llamados a comparecer puedan garantizar su asistencia.

Ello no es ninguna novedad, ni mucho menos un invento de mi representada, pues es práctica común, reiterada e inveterada, tanto en los despachos judiciales como en las autoridades administrativas, que entre la decisión que fija la fecha para la práctica de una prueba y la fecha misma exista un término prudencial.

---

<sup>45</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-949 del 16 de diciembre de 2011. M. P.: Nilson Pinilla Pinilla.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

De hecho, la existencia de este término prudencial fue elevada a rango legal por los recientes códigos procesales expedidos por el Congreso. Así, por ejemplo, el inciso final del numeral 10° del artículo 180 del CPACA dispone que la audiencia de pruebas se lleve a cabo dentro de los cuarenta (40) días siguientes a la audiencia inicial.

No cabe duda entonces de que constituyó un acto manifiestamente contrario a la buena fe y a la lealtad procesal (porque mal podría la Superintendencia olvidar que ella era juez y parte en la presente investigación), el hecho de notificar la fecha para practicar un testimonio tan sólo 16 horas antes de su realización. Pese a lo anterior, y con el único ánimo de no entorpecer el normal curso de la investigación, tanto el testigo como el apoderado defensor se hicieron presentes en la Superintendencia a las 9:00 a.m. del día siguiente al del recibo de la notificación.

Adicionalmente, dentro de la audiencia para la recepción del testimonio de la señora Ayda Lucy Ospina, llevada a cabo el 18 de agosto de 2016, se evidenciaron algunas actitudes del Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte *ad hoc* que aparentemente pretendían influenciar las respuestas de la testigo, situación que obligó al apoderado a realizar la anotación en el respectivo acta de la diligencia, en el sentido de expresar que:

*“(…) la respuesta anterior no surge de un relato espontáneo de la testigo, **sino de varios nombres que se le sugirieron por parte del Despacho durante la audiencia**”* (subrayas y negrilla por fuera del texto original).

Dentro de esta misma audiencia, igualmente, surgió la necesidad de manifestar que el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte *ad hoc* nunca puso a disposición de mi representada las pruebas que desde el mes de junio habían sido allegadas al expediente, cuando lo cierto es que en reiteradas ocasiones se solicitó observar el expediente y esos documentos jamás fueron oportunamente incorporados, y mucho menos puestos en conocimiento de UBER Colombia.

Lo anterior se demuestra con una simple revisión de la foliatura de las respuestas de algunos de los medios de comunicación que fueron oficiados dentro de la presente investigación, las cuales si bien fueron recibidas durante los meses de junio y julio, tan solo se incorporaron al expediente luego de culminada la audiencia del 18 de agosto de 2015.

Y como si lo anterior fuera poco, el propio Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte *ad hoc* expidió el auto mediante el cual se corrió traslado a mi representada para alegar de conclusión pese a que la etapa probatoria de la investigación no ha culminado aún, por cuanto, tal y como se puso de presente mediante los memoriales que se radicaron el 27 de agosto de 2016, el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte *ad hoc*:

- (i) No practicó en debida forma todas las pruebas que fueron debidamente decretadas, por cuanto algunos medios de comunicación todavía no han dado respuesta a los oficios enviados por esta Superintendencia;
- (ii) No puso en conocimiento de mi representada la respuesta dada por el Diario El País, de conformidad con la cual debía suministrársele a dicho diario cierta información para que remitieran al expediente la información solicitada;
- (iii) No le permitió a mi representada controvertir algunas de las pruebas que fueron allegadas al expediente, entre las que se encuentran el informe realizado por los ingenieros de la Superintendencia a la página web de UBER Colombia; y

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

- (iv) Puso en conocimiento de mi representada la respuesta dada por la Superintendencia de Sociedades con posterioridad a haber corrido traslado para alegar de conclusión.

Así las cosas, resulta a todas luces evidente que las actuaciones realizadas por el señor Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte *ad hoc* dan cuenta de que, como viene de decirse, existen dudas justificadas acerca de su imparcialidad e independencia para haber sancionado a mi representada, como efectivamente lo hizo.

Lastimosamente, es claro que todo lo anterior ha ocurrido en evidente contradicción de lo establecido en el ordenamiento jurídico, el cual promulga por la prevalencia del valor justicia. Particularmente, el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, **imparcialidad** y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”* (subrayas y negrilla fuera del texto original).

En ese mismo sentido se tiene que el numeral 3 del artículo 3° del CPACA, donde se precisa el alcance del principio de imparcialidad de las autoridades y funcionarios administrativos, en los siguientes términos:

*“En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna **y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva**”* (subrayas y negrilla fuera del texto original).

Adicionalmente, en relación con el referido principio de imparcialidad la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

*“**la imparcialidad subjetiva garantiza que el juzgador no haya tenido relaciones con las partes del proceso que afecten la formación de su parecer, y la imparcialidad objetiva se refiere al objeto del proceso, y asegura que el encargado de aplicar la ley no haya tenido un contacto previo con el tema a decidir y que por lo tanto se acerque al objeto del mismo sin prevenciones de ánimo.**(...) La imparcialidad de los órganos de la administración al pronunciar decisiones definitivas que afectan los derechos de las personas, en cuanto aplican el derecho al igual que los jueces, no obstante admitirse por la doctrina administrativa el interés de la administración en la solución del conflicto, según lo demanden los intereses públicos o sociales, **comporta para aquéllos la asunción de una conducta recta, ausente de todo juicio previo o prevenido, acerca del sentido en que debe adoptarse la decisión.** El trato imparcial y por lo tanto ajeno a todo favoritismo, traduce del mismo modo, no solamente la garantía de independencia con que deben actuar dichos órganos, sino la observancia y vigencia del principio de igualdad, en el sentido de que debe darse un tratamiento igualitario a todas las personas que se encuentren dentro de una misma situación fáctica y jurídica”<sup>46</sup>* (subrayas y negrillas fuera de texto original).

De conformidad con todo lo anterior, resulta absolutamente evidente que aun cuando mi representada tomó todas las medidas que tenía a su alcance, en el curso de la investigación no existió ni la más mínima consideración respecto de las garantías procesales a las que

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1034 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

UBER Colombia tenía derecho, sobre todo en un componente tan importante de las mismas como es asegurar un juzgador verdaderamente imparcial para su causa.

8. Las Resoluciones se expedieron pese a que la Superintendencia de Puertos y Transporte ordenó correr traslado para alegar de conclusión cuando la etapa probatoria todavía no había culminado.

Sostiene erradamente la Superintendencia en las Resoluciones que supuestamente no se violó el debido proceso de mi representada por haber corrido traslado para alegar de conclusión cuando la etapa probatoria no había culminado, pues, en su muy equivocado criterio, *“no es cierto que haya que esperar a que se incorporen la totalidad de las pruebas al expediente para poder proferir una decisión de fondo dentro del presente trámite”*.

En relación con tan grave y sorprendente afirmación, a continuación procederá demostrar por qué la misma no resiste el más mínimo y elemental análisis legal, y que, por ende, se cae de su propio peso.

En primer lugar, la Superintendencia, mediante la expedición del Auto No. 16017 del 20 de agosto de 2015 en virtud del cual corrió traslado a mi representada por el término de diez (10) días para alegar de conclusión, desconoció lo dispuesto por el artículo 48 del CPACA, a cuyo tenor:

*“**Vencido el período probatorio** se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos”* (subraya y negrilla por fuera del texto).

Al respecto, es necesario mencionar que el precepto de la norma todavía nunca se cumplió dentro del mencionado trámite administrativo, toda vez que, tal y como se puso de presente en los memoriales presentados ante la Superintendencia el 27 de agosto de 2015, quedaron varias pruebas que no se han practicaron y/o incorporaron al presente proceso, no obstante haber sido decretadas. Por ende, contrario a lo dicho por la Superintendencia, el periodo probatorio no había culminado para cuando se corrió traslado para alegatos de conclusión.

En efecto, al expediente nunca llegaron las respuestas de los diarios El Nuevo Siglo, El Mundo, Portafolio y El Colombiano, y el canal de televisión CITYTV, a los oficios que la Superintendencia les envió conforme, a lo ordenado mediante Auto No. 10458 del 17 de junio de 2015. Es decir, se trata de cinco (5) pruebas que ni siquiera fueron debidamente practicadas, de manera que no es cierto que la etapa probatoria hubiera culminado.

Y como si lo anterior fuera poco, ocurre que la respuesta de otros medios de comunicación realmente no correspondió a lo requerido por el oficio que les fue enviado, pues se condicionó la obtención de la prueba a una información y actuaciones posteriores que debía ejecutar mi representada. Lo cual, evidentemente, nunca le fue comunicado a UBER Colombia por parte de la Superintendencia.

Ello ocurrió, por ejemplo, con el diario El País, en cuya respuesta del 7 de julio de 2015 al oficio respectivo, condicionó la entrega de la información solicitada a que se le enviaran las fechas exactas de publicación de las noticias requeridas, por una parte, o a la comparecencia ante uno de los centros de consulta del diario, solicitando cita previa para poder revisar directamente allí los ejemplares depositados, por otra. Frente a esto, la Superintendencia no desplegó ninguna de las conductas a su alcance para asegurar la obtención de la prueba, o al menos para informar a mi representada de las condiciones impuestas por dicho diario para conseguir la información, de manera que ésta emprendiese las acciones respectivas para obtenerla.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Adicionalmente, el 13 de agosto de 2015 la Superintendencia ordenó a su área de informática que inspeccionara la página web de UBER Colombia, lo cual se hizo se procedió a realizar. Posteriormente, el 20 de agosto de 2012 dicha entidad puso en conocimiento de mi representada el resultado de la práctica de dicha prueba.

Sin embargo, el mismo 20 de agosto del año en curso se ordenó correr traslado para alegar de conclusión dentro de esta investigación administrativa, privándose así a UBER Colombia de la oportunidad de controvertir y/o pronunciarse sobre dicha prueba.

Y como si lo anterior fuera poco, la Superintendencia de Sociedades sí respondió a lo oficiado en el Auto No. 10458 del 17 de junio de 2015, y lo hizo mediante comunicación del 14 de agosto de 2015. Pese a lo anterior, dicha respuesta fue puesta en conocimiento de mi representada varios días después de haberse incorporado al expediente y cuando ya se había avanzado a otra etapa del procedimiento administrativo. Nuevamente, teniendo la oportunidad de informar a UBER Colombia sobre la existencia de dicha prueba en el momento en que esta le fue allegada y dentro del período probatorio, la Superintendencia puso en conocimiento de la misma a mi representada luego de haber corrido traslado para alegar de conclusión en el proceso.

Tan evidente y claro fue todo lo anterior, que en las Resoluciones brilla por su ausencia cualquier intento de negarlo o desvirtuarlo, lo cual demuestra que fue incontrovertible el hecho de que ello efectivamente ocurrió. Y, más grave aún, se reconoció expresamente en los actos demandados que sí existen pruebas decretadas que todavía faltaban por incorporar al expediente.

Al respecto, resulta realmente sorprendente que la Superintendencia intente defender su muy frágil argumento bajo la equivocada premisa de que aunque las pruebas hayan sido decretadas por considerarse conducentes y pertinentes, ya obran otras que lleven al convencimiento razonable de la entidad, haciendo entonces prescindible su práctica. Faltaba más. Ahora resulta que la Superintendencia decide, *motu proprio*, qué pruebas son prescindibles y cuáles no.

Pues bien, ante tan increíble aseveración, vale la pena preguntarse cómo podía la entidad descartar de plano la importancia de las pruebas que fueron debidamente solicitadas y decretadas, si lo que se reprocha es que ni siquiera pudieron incorporarse al expediente para ser objeto de dicha valoración. Pero no contenta con la errónea aseveración anterior, la Superintendencia estableció que, en su criterio, los falladores no están obligados a ponderar una por una y exhaustivamente todas las pruebas agregadas a la causa, sino tan solo aquellas que tengan el carácter de decisivas.

Al respecto, importa nuevamente enfatizar en la gravedad de dicha afirmación, por cuanto con ello la Superintendencia tan solo demuestra que es consciente de que efectivamente faltaron pruebas por incorporarse al expediente, y de que, además, fue la propia entidad la que resolvió que aquellas faltantes realmente no eran decisivas. Cabría preguntarse, ¿cómo puede la Superintendencia saber que las pruebas faltantes no eran decisivas, si las mismas ni siquiera fueron allegadas al expediente?

Resulta a todas luces necesario hacer hincapié en la muy preocupante posición de la Superintendencia, por cuanto confunde el momento de la práctica misma de las pruebas y su incorporación al expediente, con un momento muy posterior, el cual es ya la valoración probatoria que conforme a los criterios de la sana crítica ésta se proponga a realizar. Porque realmente no se entiende cómo la Superintendencia enfatiza en el hecho de que la irregularidad sí podría predicarse del procedimiento si las pruebas faltantes en el expediente fueran “*en verdad útiles y eficaces*”, cuando, por una parte, no tiene cómo saber que ello

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

es así, y, por la otra, lo que se denuncia el hecho de que las pruebas faltantes fueron ya decretadas por considerarse conducentes, pertinentes y útiles, pero cuya trascendencia para el procedimiento no puede descartarse de plano cuando las mismas ni siquiera fueron incorporadas al expediente.

Y como si las aseveraciones anteriores no fueran suficientemente improcedentes, erróneamente fundamenta la Superintendencia su criterio de la relevancia de la prueba para justificar el hecho de que la misma no sea practicada, con que la Corte Constitucional determinó como una causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales o actos administrativos, el hecho que se deje de apreciar una prueba fundamental para la solución del proceso. El anterior sustento se cae de su propio peso, por cuanto lo cierto es que dicho defecto corresponde a un momento posterior al que mi representada pretende hacer valer, como es el de la valoración probatoria, el cual sin duda parte del presupuesto de que todas y cada una de las pruebas ya han sido incorporadas al expediente luego de ser decretadas, situación que en el caso de autos claramente no ocurrió.

Muy por el contrario, si se pretende justificar la procedencia del argumento sobre la teoría establecida por la Corte Constitucional, debe tenerse en cuenta que esta Corporación específicamente reconoció que existiría un defecto fáctico en la sentencia o acto administrativo por la omisión en el decreto y práctica de pruebas, situación que a todas luces corrobora lo ya establecido por mi representada<sup>47</sup>.

Así las cosas, resulta claro y no existe duda alguna de que todas y cada una de las pruebas que fueron oportunamente solicitadas y decretadas dentro del presente proceso no fueron efectivamente practicadas, sin perjuicio de que además las existentes no fueran oportunamente puestas en conocimiento de mi representada, y por ende no asistía razón ni derecho para que la Superintendencia procediera a correr dicho traslado. Esta muy preocupante situación evidentemente atenta contra el derecho al debido proceso del cual goza cualquier sujeto que sea sometido a cualquier investigación por parte de la Administración.

Frente a la importancia de la integridad de la etapa probatoria, la Corte Constitucional ha manifestado que:

**“2.1. Parte esencial de dichos procedimientos lo constituye todo lo relativo a la estructura probatoria del proceso, conformada por los medios de prueba admisibles, las oportunidades que tienen los sujetos procesales para pedir pruebas, las atribuciones del juez para decretarlas y practicarlas, la facultad oficiosa para producir pruebas, y las reglas atinentes a su valoración. || 2.2. Aun cuando el art. 29 de la Constitución confiere al legislador la facultad de diseñar las reglas del debido proceso y, por consiguiente, la estructura probatoria de los procesos, no es menos cierto que dicha norma impone a aquél la necesidad de observar y regular ciertas garantías mínimas en materia probatoria. En efecto, como algo consustancial al derecho de defensa, debe el legislador prever que en los procesos judiciales se reconozcan a las partes los siguientes derechos: i) el derecho para presentarlas y solicitarlas; ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de**

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-267 del 8 de mayo de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>54</sup> Ver Sentencia C-1270 de 2000 de la Corte Constitucional.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*éste; v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (arts. 2 y 228); y vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso*<sup>54</sup> (subraya y negrillas por fuera del texto).

En idéntico sentido, esta misma Corporación ha manifestado la garantía esencial que constituye practicar todas las pruebas, una vez solicitadas y decretadas. En sus palabras:

**“La práctica de las pruebas, oportunamente solicitadas y decretadas dentro del debate probatorio, necesarias para ilustrar el criterio del fallador y su pleno conocimiento sobre el asunto objeto del litigio, así como las posibilidades de contradecirlas y completarlas en el curso del trámite procesal, son elementos inherentes al derecho de defensa y constituyen garantía de la idoneidad del proceso para cumplir las finalidades que le han sido señaladas en el Estado Social de Derecho”**<sup>48</sup> (subraya y negrillas fuera del texto original)

De conformidad con todo lo anterior, y aun cuando las Resoluciones pretenden negarlo bajo el muy cuestionable y errado presupuesto de que antes de incorporar la prueba al expediente puede determinarse si ésta será decisiva, es absolutamente evidente que bajo ninguna circunstancia debía prescindirse de incorporar al expediente las pruebas que fueron debidamente decretadas, -para lo cual superaron su juicio de conducencia, pertinencia y utilidad<sup>49</sup>- sobre todo teniendo en cuenta que la parte solicitante, es decir mi representada, nunca desistió de ellas.

Así las cosas, no cabe la menor duda de que haber culminado la etapa probatoria cuando ello no era posible ni procedente implicó un atentado contra los derechos al debido proceso y defensa que le asisten a mi representada. Y, además, contra la integridad misma del procedimiento administrativo sancionatorio, aun cuando la Superintendencia pretenda negarlo.

En esa medida, por esta y por todas y cada una de las irregularidades procesales que se cometieron al interior de dicho procedimiento, sin perjuicio además de las irregularidades de fondo ya mencionadas, resulta a todas luces necesario que se proceda a anular las Resoluciones, y se declare la ausencia de responsabilidad administrativa de mi representada.

### **C. Las Resoluciones se encuentra falsamente motivadas.**

De conformidad con el desarrollo mismo que ha tenido el caso de autos, es necesario poner de presente que éste inició y culminó con sendos actos administrativos, cuya motivación es a todas luces falsa. En efecto, a partir del único cargo formulado en contra de mi representada, resulta evidente que la Superintendencia no sólo careció de material probatorio que sustentara la apertura de la investigación, sino que, como no podía ser de otra forma, no existió motivación adecuada para expedir las Resoluciones.

Respecto de la falsa motivación de los actos administrativos, la cual, de hecho, conlleva la nulidad de los mismos, el Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:

**“La falsa motivación se configura cuando para fundamentar el acto se dan razones engañosas, simuladas, contrarias a la realidad. La**

<sup>48</sup> Ver Sentencia T-504 de 1998 de la Corte Constitucional.

<sup>49</sup> Al respecto, el inciso tercero del artículo 47 del CPACA establece que: “Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.”

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica, y ella debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable.*<sup>50</sup>  
(Subrayas y negrillas fuera del texto)

Así mismo, en Sentencia del 26 de junio de 2008, el Consejo de Estado estableció:

*“Se reconoce esta causal cuando la motivación de los actos administrativos es ilegal, es decir cuando las circunstancias de hecho y de derecho que se aducen para su emisión, traducidas en la parte motiva del acto, **no tienen correspondencia con la decisión que se adopta o disfrazan los motivos reales para su expedición. De manera pues que el acto administrativo, ya sea que su emisión corresponda a una actividad reglada o discrecional, debe basarse siempre en hechos ciertos, verdaderos y existentes al momento de emitirse**, so pena de configurar el vicio de falsa motivación que afecta su validez y que confluye en la nulidad del mismo”*  
(subrayas y negrillas fuera del texto)

Al respecto, vale la pena resaltar, que, como se puso de presente en reiteradas ocasiones durante el procedimiento, lo cierto es que desde la expedición del Pliego de Cargos se evidenció que la Superintendencia simplemente se limitó a transcribir las normas que a su juicio resultaron vulneradas con las supuestas conductas de mi representada, sin explicar cuáles fueron dichas conductas ni en qué medida eran violatorias de las disposiciones transcritas.

De hecho, tal como quedó evidenciado en secciones anteriores del presente escrito, las normas que supuestamente fueron vulneradas por UBER Colombia son normas cuyo contenido no podía dar lugar a la imputación de responsabilidad que hizo la Superintendencia a mi poderdante.

Lo anterior, habida cuenta de que, como es claro ya, dichas normas se refieren, única y exclusivamente a: (i) modalidades de prestación del servicio de transporte; (ii) las competencias que ciertas autoridades tienen en la materia, y a las habilitaciones que se requieren para la prestación del servicio de transporte en vehículo taxi; y (iii) el servicio de transporte terrestre automotor especial, así como a los requisitos que se requieren para ello.

No obstante, y sin que se configuraran los presupuestos jurídicos exigidos para el efecto, la entidad concluyó que UBER Colombia había incurrido en ciertas conductas que supuestamente ameritaban iniciar una investigación en su contra, y, como bien se sabe ya, a la indebida sanción que se impuso.

Pero además, y tal como bien se reiteró anteriormente, es claro que las supuestas pruebas con las que contaba la entidad para iniciar la investigación, -que de hecho nunca aparecieron relacionadas en el Pliego de Cargos-, no podían sustentar, en lo absoluto, ni los argumentos ni las conclusiones a las que llegó la entidad, así como tampoco aquellas pruebas que dentro de la etapa probatoria fueron aportadas, pudieron apoyar la sanción.

Muy por el contrario, ha quedado claro que la Superintendencia no analizó las circunstancias fácticas que pudieran ameritar iniciar una investigación en contra de mi representada –y mucho menos emitir una decisión sancionatoria– debido a que, se insiste, ninguno de los documentos que obraron como prueba le habrían permitido hacerlo, así

---

<sup>50</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda -subsección “A”. Consejera ponente: Clara Forero de Castro. Santa Fe de Bogotá veinte (20) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997). Radicación número: 10022.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

como tampoco los recopilados durante la investigación otorgan méritos para sancionar, pues de ninguna manera demuestran la supuesta responsabilidad de mi representada frente al cargo único que se le imputó.

En efecto, tal y como se puso de presente en acápites anteriores, resulta a todas luces evidente que la expedición de las Resoluciones obedeció a una muy equivocada valoración de los hechos del caso por falta de sustento probatorio, aunada al ánimo de lograr a toda costa una imputación que redunde en una sanción en contra de UBER Colombia.

Lo anterior, evidentemente llevó a la entidad a hacer una indebida aplicación y evaluación de las normas supuestamente transgredidas –desde el inicio mismo de la investigación-, lo cual culminó en una muy tergiversada y adaptada adecuación de lo que la Superintendencia encontró probado, al cargo único formulado y a las normas que supuestamente lo sustentan.

De hecho, no se puede perder de vista que, como ya se puso de presente, la Superintendencia enfáticamente corroboró que mi representada no era la propietaria de la aplicación tecnológica a que siempre se hizo referencia, pero en vez de reconocer que por ese hecho elemental se hacía imposible que ésta utilizara dicha plataforma para facilitar la violación de normas del sector transporte, decidió sostener que dicha facilitación de la violación a que se hace referencia se cumple por un supuesto “beneficio” que “por tolerancia” de unas firmas extranjeras, mi representada obtiene y de ello se aprovecha.

Así las cosas, es claro que las Resoluciones se encuentran falsamente motivadas, no solo porque el único cargo formulado en contra de mi representada siempre careció de apoyo probatorio que lo sustentara, sino además, por razón de que ninguna de las conclusiones a las que arribó la Superintendencia en su decisión demuestran que se cumplió el supuesto de hecho por el cual ameritaba sancionar a mi representada de conformidad con el cargo formulado en su contra.

En este caso, se insiste, es claro que la Superintendencia olvidó acreditar que los antecedentes de hecho –las conductas por parte de UBER Colombia que se probaron en las Resoluciones– y las circunstancias de derecho, -supuestas normas transgredidas y el cargo único formulado-, debían tener una íntima correlación con el fin de lograr la expedición de este acto administrativo sancionatorio.

Lo anterior, habida cuenta de que, como se ha venido explicando, el Despacho terminó aceptando, como no podía ser de otra forma, que mi representada no era propietaria de la plataforma, por lo que de ninguna forma podría “invitar” a ninguna persona, natural o jurídica, a prestar ningún tipo de servicio, ni contactar a dichas personas con los usuarios del servicio. Pero llevándose de calle el principio de legalidad de las actuaciones administrativas, decidió sacarse del sombrero una muy equivocada teoría frente a que cualquier remota relación con la plataforma daría lugar a declararla responsable de la sanción que muy equivocadamente se impuso.

Y como quedó debidamente demostrado ya, en lugar de probarse realmente cualquier responsabilidad en cabeza de mi poderdante, lo cierto es que adicionalmente dichas Resoluciones resultaron abiertamente violatorias de los derechos de UBER Colombia pues, no solo no estuvieron claras las supuestas conductas cometidas por esta, ni las pruebas con base en las cuales supuestamente se acreditaron, pero mucho menos, la relación de dichas conductas con el cargo único formulado y las normas en que el mismo supuestamente se fundamentó.

Así las cosas, no solamente quedó absolutamente demostrada la falsa motivación en que se fundó el Pliego de Cargos, habida cuenta de que la misma partió de una premisa

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

absolutamente falsa y contraria a la realidad, sino que lo mismo se predicó de las Resoluciones, en la medida en que lejos de reflejar un estudio juicioso de las pruebas que obraban en el expediente, se notó la muy clara intención de tergiversar las pruebas obtenidas, con el reprochable fin de imputar responsabilidad a mi representada. Muy por el contrario la contundencia del material probatorio obtenido en el presente proceso demuestra que los argumentos esgrimidos en los actos demandados se caen de su propio peso, y, de las pruebas recaudadas tan solo se permite corroborar que UBER Colombia no incurrió en ninguna de las conductas que se le imputan, y que por tanto este acto administrativo sancionatorio debe ser revocado.

#### **D. La Superintendencia de Puertos y Transporte carecía de competencia para expedir las Resoluciones.**

Sostiene la Superintendencia en las Resoluciones, equivocadamente, por supuesto, que dicha entidad supuestamente sí es competente para investigar a UBER Colombia, por cuanto dicha entidad ostenta poder de policía administrativa, el cual le permite ejercer *“actividades preventivas de mantenimiento del orden público, de carácter material, que lleva a cabo este ente de vigilancia y control para mantener el orden público en materia de transporte, entre las que se cuentan los procedimientos administrativos sancionadores”*. Argumenta, además, la Superintendencia que su supuesta competencia se encuentra soportada dentro de sus competencias de conformidad con lo establecido en el artículo 9º de la Ley 105 de 1993.

Frente al primer punto, resulta necesario destacar que dicha afirmación constituye una muy severa desviación de poder por parte de la Superintendencia, tal y como se pasará a explicar en acápite posteriores, por cuanto contradice flagrantemente el principio de legalidad al establecer que tiene funciones de mantenimiento del orden público, y que además, las normas de transporte constituyen normas de orden público.

Frente a su atribución de competencias al amparo de lo dispuesto por la Ley 105 de 1993, vale la pena resaltar que dentro del procedimiento administrativo quedó absolutamente claro que la Superintendencia carecía de competencia para investigar, y mucho menos para sancionar, a UBER Colombia, como mal lo hizo, y de hecho se sabía que lo haría. Lo anterior, por cuanto se demostró que en el presente caso se configura una muy clara falta de competencia respecto de la facultad de investigar a mi representada, pues, al tenor de la misma norma citada, mi representada no puede ser sancionada por violar o facilitar la violación de las normas reguladoras del transporte.

Como bien se sabe ya, y jamás debería perderse de vista, uno de los principios fundamentales sobre el cual se cimienta el Estado Social de Derecho, y, por ende, las relaciones entre la administración y los ciudadanos, es el principio de legalidad del ejercicio de la función administrativa, reivindicado desde los tiempos de las revoluciones liberales de los siglos XVIII y XIX. Desde aquel entonces se consideró que gobernantes y gobernados debían regirse todos por la misma ley, lo cual limitaba los abusos y excesos de poder, a la vez que redundaba en una garantía para el ciudadano y para el goce efectivo y disfrute de sus derechos.

Hoy en día, el principio de legalidad permea la totalidad del derecho constitucional y administrativo, al punto de que fue elevado a rango constitucional por virtud de los artículos 121, 122 y 123 de la Carta de 1991, a cuyo tenor, respectivamente:

*“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”;*

*“No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento”;*

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*“Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”.*

Frente al concepto de competencia, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de manifestarse, para establecer que ésta constituye la materialización del principio de legalidad de la actuación administrativa, y su inobservancia evidentemente constituye un vicio de nulidad del acto. En sus palabras:

*“La competencia, en derecho público, equivale a la capacidad en el derecho privado. Pero mientras en éste ésta es la regla, en aquél constituye la excepción, pues **los funcionarios sólo pueden hacer aquello para lo que estén expresamente facultados por el ordenamiento. Es ella un presupuesto esencial de validez de los actos que el funcionario cumple,** como la capacidad es un requisito de validez de los actos jurídicos de derecho privado.*

*“Asimilar ese presupuesto a la forma, es incurrir en una confusión inadmisibles, puesto que a ésta sólo puede acceder el sujeto calificado (competente o capaz, según el caso) para verter en ella el contenido que de ese modo cobra significación jurídica. **La falta de competencia genera, pues, un vicio que hace anulable el acto de derecho público indebidamente producido, así como la incapacidad,** en el derecho privado, genera una nulidad que nada tiene que ver con la inadecuada elección de la forma que ha de corresponder al acto, conforme a su naturaleza jurídica.”<sup>51</sup>*

Así pues, resulta claro que las autoridades administrativas sólo se encuentran autorizadas para ejercer las funciones que les fueran expresamente atribuidas por la ley, so pena de viciar su actuación y de que la misma sea anulada por los jueces encargados de controlar los actos de la administración.

Por lo tanto, los servidores públicos solamente son competentes para ejercer las funciones que le han sido previa y expresamente atribuidas por la ley, y, por lo mismo, carecen de competencia para desarrollar cualquier otra función. Esa es la más clara y más rotunda manifestación del principio de legalidad de la función administrativa.

Lastimosamente, muy por contrario de las garantías que frente a la arbitrariedad decidieron instituirse en nuestro ordenamiento jurídico, lo cierto es que con la presente investigación y su posterior sanción se demostró el quebrantamiento absoluto del principio de legalidad en las actuaciones administrativas.

En efecto, de conformidad con el artículo 9º de la Ley 105 de 1993, norma indebida e inadecuadamente citada por la Superintendencia como supuestamente vulnerada, las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte. Y a renglón seguido, señala la norma en comentario que podrán ser sujetos de sanción, entre otras, las personas que violen o faciliten la violación de normas (numeral 4º).

Como la Superintendencia bien lo reconoció, UBER Colombia ciertamente no ha violado ninguna norma reguladora del transporte en Colombia. Muy por el contrario, el evidentemente equivocado criterio de la autoridad parte de la premisa –así mismo equivocada– de que mi representada facilita la violación de normas a través de una aplicación informática que no es de su propiedad, lo cual reiteradamente reconoce en las

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Resoluciones, aplicación que, como es claro ya, mi representada evidentemente no maneja, controla, explota, usufructúa ni mucho menos administra.

Tal y como quedó demostrado con las pruebas que obran en el expediente, y fue debidamente reconocido por la Superintendencia en las Resoluciones, mi representada no es –y es que no podía ser– la propietaria de la plataforma, de manera que las actividades desarrolladas por UBER Colombia no están relacionadas con el sector transporte, razón por la cual mucho menos podría estar con ellas facilitando su violación.

Al respecto, valga reiterar, por una parte, lo dicho anteriormente en el presente escrito, en el sentido de que, conforme quedó perfectamente claro y explicado, UBER Colombia ni por asomo ha facilitado la violación de ninguna norma jurídica reguladora del transporte en Colombia, lo cual resalta a la luz luego de que la misma Superintendencia corroboró que mi representada no es la dueña de la plataforma. Y, por la otra, todo el análisis en relación con la ausencia de pruebas por parte de la Superintendencia que permitan concluir que mi representada, supuestamente, está facilitando la violación de normas del sector transporte, mucho menos cuando intentó hacerlo aludiendo a un supuesto “beneficio” obtenido por mi representada de la plataforma, cuestión que bajo ninguna circunstancia tuvo asidero siquiera en el cargo único formulado.

En la medida en que UBER Colombia ni viola ni facilita la violación de normas jurídicas reguladoras del transporte en Colombia, al tenor de lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley 105 de 1993, mi representada no podía ser sujeto de sanción alguna por parte de esta Superintendencia. En vista de esta circunstancia, mal hizo este ente de control al sancionar a un particular como UBER Colombia, que no se encuentra dentro del supuesto de hecho previsto en el numeral cuatro del mencionado artículo 9º de la Ley 105, pues con ello traspasó los límites de su competencia para investigar y sancionar, los cuales, valga recordarlo, se circunscriben a violar o facilitar la violación de las normas reguladoras del transporte en Colombia.

Así las cosas, contrario a lo sostenido por la entidad demandada en las Resoluciones, en el presente caso se configuró una muy clara falta de competencia de la Superintendencia de Puertos y Transporte para investigar y sancionar a UBER Colombia, pues todo muestra a las claras que se adelantó un procedimiento administrativo y se sancionó a mi representada, pese a que esta última no viola, facilita, ni ha violado o facilitado la violación de las normas del sector transporte. Todo ello, se insiste, ha quedado suficientemente claro y demostrado con las pruebas que obran en el expediente, circunstancia que obligó a la Superintendencia a sacarse del sombrero la teoría de que mi representada pudo hacerlo supuestamente por el remoto hecho de “beneficiarse” con la plataforma a que se alude.

Para reforzar este punto valga mencionar que el criterio con base en el cual la Superintendencia terminó sancionando a UBER Colombia, esto es, supuestamente ser beneficiaria y/o explotar la plataforma tecnológica UBER, serviría también de apoyo para sancionar a todos los particulares que acceden o son usuarios de dicha aplicación. Y, curiosamente, en reiteradas oportunidades la Superintendencia ha manifestado que carece de facultades para sancionar a dichos usuarios, al punto de, sin éxito, intentó tramitar ante el Congreso un proyecto de ley sobre la materia.

Siendo entonces que, como expresamente lo señalan las Resoluciones, la relación entre mi representada y la plataforma tecnológica UBER es la misma que se predica respecto de sus usuarios, ¿por qué razón la Superintendencia considera que sí goza de competencia para sancionar a UBER Colombia, y no a los otros particulares? ¿Cuál es la justificación de ese doble rasero con que esta autoridad mide a los particulares? La respuesta es simple: que la Superintendencia siempre ha querido sancionar a mi representada y a los otros particulares no. Ese es, evidentemente, el meollo de la presente cuestión.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Fuerza concluir entonces que las Resoluciones están irremediablemente viciadas de nulidad por falta de competencia de la Superintendencia.

**E. La Superintendencia de Puertos y Transporte desvió sus propias atribuciones al proferir las Resoluciones.**

Como bien se sabe ya, y emana de la propia Constitución Política, la legalidad de las actuaciones de los servidores públicos es uno de los principios más preciados de los últimos tiempos, por cuanto el hecho de que las autoridades administrativas tan solo puedan ejercer las competencias y funciones que la ley les permite, se erige como una garantía de seguridad frente a los Administrados y una manera de evitar comportamientos arbitrarios por parte de las mismas.

Frente a tan preciado principio, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse, en el sentido de manifestar que:

*“Las funciones que en un Estado de Derecho se desempeñan por los servidores públicos, son una actividad **que en manera alguna puede ser arbitraria, ni dejarse librada al capricho del funcionario, sino que, siempre se trata de una actividad reglada, cuyo desempeño exige el sometimiento estricto a la Constitución, la ley o el reglamento**”<sup>52</sup> (subrayas y negrilla fuera del texto original).*

Y en ese mismo sentido, la Corte Constitucional también demarcó la absoluta sujeción de las autoridades administrativas al imperio de la ley, pero además estableciendo que en caso de no cumplirse, los particulares tienen a su disposición diversos recursos antes las autoridades judiciales para hacerlo valer. Al tenor de lo establecido por esta Corporación:

*“En este sentido, debemos decir que la administración debe actuar con sujeción al orden público normativo, entendido éste como **“el conjunto de normas positivas absolutamente obligatorias, donde no cabe transigencia ni tolerancia, por afectar a los principios fundamentales de la sociedad, de una institución o de las garantías precisas para su subsistencia...”** (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Guillermo Cabanellas), **en donde el legislador ha previsto, como una forma de mantener el respeto por ese orden normativo, las acciones de simple nulidad (artículo 84 del Código Contencioso Administrativo), cuyo propósito principal es la conservación y restitución del principio de legalidad y las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 85 del Código Contencioso Administrativo), en las que no sólo se busca la efectividad del principio de legalidad sino la indemnización de los daños causados con la expedición del acto administrativo correspondiente**”<sup>53</sup> (subrayas y negrilla fuera del texto original).*

Lastimosamente, contraviniendo todas y cada una de las disposiciones que reflejan la necesidad mantener absoluta observancia del principio de legalidad, lo cierto es que la Superintendencia demostró que poco o nada le importaba ejercer sus funciones de conformidad con lo que la ley le permite.

En efecto, tal y como quedó debidamente demostrado en el acápite anterior, esta entidad erróneamente concluyó que el hecho de ostentar funciones de policía administrativa le permitía iniciar investigaciones –de plano infundadas e improcedentes–, en contra de cualquier sujeto, sin tomarse el verdadero trabajo de constatar si las actuaciones del mismo siquiera se encajaban en el sector dónde puede ejercer vigilancia.

<sup>52</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-175 de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>53</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-136 del 25 de octubre de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Pero además, si en gracia de discusión se aceptara que la Superintendencia sí tenía el poder para iniciar la investigación que nos ocupa (que no es cierto), vale la pena resaltar la muy reprochable forma en que la Superintendencia formuló el cargo único en contra de mi representada, por cuanto no solo lo fundamentó en normas supuestamente violadas que eran de plano improcedentes, sino que, se insiste, adicionó verbos rectores no contemplados en las normas, para entonces por ellos pretender imputar responsabilidad a mi representada, cuando lo cierto es que la ley no se lo permitía.

Y por si lo anterior no fuera suficiente, pues la investigación iba a iniciar viciada, la Superintendencia contrarió sus propios actos al proferir un Pliego de Cargos bajo unos supuestos de hecho puntuales, y delimitados, -que valga mencionar eran el punto de partida de la defensa de mi representada-, para luego determinar en las Resoluciones que estos no se habían probado, pero que otros sí, y por esos otros, nunca puestos en conocimiento de mi representada aunque de por sí de plano absurdos, es que procedía aplicar la sanción. Y, como bien se dijo ya, contrariando todas las disposiciones normativas que contemplan cómo debe la entidad fundamentar su decisión, la Superintendencia decidió otorgar valor probatorio a unos documentos que ni por asomo estaban llamados a ser considerados como pruebas, pero además, de todo ello derivó unas muy erróneas, remotas e improcedentes conclusiones.

Pero más allá de todo lo anterior, importa mencionar que en los actos demandados brilló por su ausencia una explicación contundente frente a por qué consideró la Superintendencia que el solo hecho de haberse probado que mi representada supuestamente se “beneficiaba” de la plataforma –lo cual ni siquiera quedó demostrado–, daba lugar a sostener que UBER Colombia la violación de las normas de transporte. Pero no podría ser de otra forma, por cuanto bajo ninguna circunstancia podría sostenerse que las normas en modo alguno le permitían sancionar a mi representada por ese supuesto beneficio, como mal la Superintendencia lo quiso hacer valer.

En relación con el alcance de la desviación de poder, el Consejo de Estado ha precisado que:

*“La jurisprudencia y la doctrina clasifican las diferentes manifestaciones de la desviación de poder, generalmente en dos grandes grupos: aquellos casos en que (1) **el acto o contrato administrativo es ajeno a cualquier interés público –venganza personal, motivación política, interés de un tercero o del propio funcionario-**, (2) el acto o contrato es adoptado en desarrollo de un interés público, pero que no es aquel para el cual le fue conferida competencia a quien lo expide o celebra; categoría a la que se aproxima igualmente la desviación de procedimiento en la que la administración disimula el contenido real de un acto, bajo una falsa apariencia, recurriendo a un procedimiento reservado por la ley a otros fines, con el fin de eludir ciertas formalidades o de suprimir ciertas garantías” (subraya y negrilla por fuera del texto).*

Pues bien, las Resoluciones se enmarcan dentro del primer grupo de los anteriormente mencionados, habida cuenta de que se trata de un acto administrativo ajeno a cualquier interés público, y que obedece a intereses políticos y personales de un grupo minoritario de personas que han declarado la guerra frontal a mi representada, y, por conducto suyo, equivocadamente, a la plataforma tecnológica UBER.

Desafortunadamente, ninguna empresa en este país –ni aquellas que como es de conocimiento público, se han dedicado a promover la delincuencia, como, por ejemplo, las captadoras masivas ilegales–, han sido objeto de una persecución y un hostigamiento tan fuerte y pronunciado como el que ha venido sufriendo mi representada. En efecto, es difícil pensar en una empresa en contra de la cual se hayan iniciado tantas investigaciones,

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

visitas, requerimientos y averiguaciones por parte de distintas entidades estatales como lamentablemente lo han hecho en contra de UBER Colombia, así como también cuesta recordar un empresa en contra de la cual se hayan pronunciado tantas veces, y de forma tan manifiestamente contraria y adversa, funcionarios de la talla de la Ministra de Transporte y del Superintendente de Puertos y Transporte.

Lo que lamentablemente ha ocurrido con UBER Colombia, y que se materializó mediante las Resoluciones, da cuenta de cómo el Gobierno ha pretendido ejercer todo su poder para emprender una persecución netamente política en contra de una empresa legalmente constituida en el país, cuyo objeto social no requiere ningún permiso ni habilitación previa por parte de alguna autoridad. Esta investigación, iniciada tan sólo un día después de haber recibido la Superintendencia la respectiva instrucción por parte del Ministerio de Transporte y sin haberse agotado la etapa de indagación preliminar, es tan sólo uno de los frentes a través de los cuales se ha buscado, a como dé lugar, acabar con las actividades y el buen nombre de mi representada en el país.

Es más, la forma cómo se tramitó esta investigación, desde su mismo inicio, demuestra que la Superintendencia formó parte de ese ejército de entidades públicas que, sin causa, fundamento o razón, se han venido lanza en ristre en contra de UBER Colombia. De ahí que no haya sorprendido, para nada, el comportamiento de los funcionarios de la Superintendencia a lo largo de la investigación, no solo al interior del procedimiento, sino, peor aún, fuera del mismo.

En vista de todo lo anterior, UBER Colombia claramente no fue sancionada por una entidad imparcial, independiente y objetiva. De hecho, mal podría hablarse de una supuesta independencia, imparcialidad u objetividad por parte de esta Superintendencia cuando, entre otras circunstancias, por una parte, su máximo Jefe (el Superintendente de Puertos y Transporte), sin el más mínimo grado de pudor, y sin consideración alguna al hecho de que había una investigación en curso ante la entidad que él dirige, reiteradamente ha hecho pública su animadversión hacia mi representada, y su firme intención de sancionarla. Y cuando, por la otra, en reiteradas oportunidades mi representada se vio en la penosa tarea de poner de presente todas y cada una de las irregularidades que se estaban cometiendo en su contra, para que, muy a su pesar, la Superintendencia una y otra vez hiciera caso omiso de las mismas.

Así las cosas, y como oportunamente se anticipó, poco o nada importó el hecho de que mi representada haya desvirtuado todos y cada uno de los elementos que componen el cargo único que se le imputó, ni que lo haya hecho con base en la contundencia de los argumentos expuestos y de las pruebas allegadas al expediente, pues, como era de esperarse, la Superintendencia terminó sancionando a UBER Colombia. Y lo hizo no porque existan argumentos de hecho y de derecho que le permitieran hacerlo, sino porque desde el comienzo ha estado decidida a imponer dicha sanción, se insiste, sin siquiera reparar en los fundamentos jurídicos y las pruebas en que se sustenta la defensa de UBER Colombia.

Penosamente, contradiciendo cualquier mínima consideración al debido proceso y el derecho de defensa que debería permear cualquier actuación administrativa, el trámite procesal de esta investigación demostró que los tiempos de indefensión de los particulares ante la Administración no han acabado, y que, con el fin de satisfacer los intereses particulares de unos pocos interesados en acabar con mi representada, se ha vuelto nuevamente a los tiempos de la inquisición, en los que primero se sanciona y luego se pregunta por qué se sancionó. Siendo ello así, desafortunadamente, la presunción de inocencia pasa de ser uno de las más preciadas garantías constitucionales a una idea o ilusión de imposible alcance.

Se siente una profunda desilusión al ver cómo la Administración, en lugar de proteger a los ciudadanos y garantizarles el ejercicio de sus derechos, consciente y dolosamente pretende llevárselos de calle, tal como en este caso hizo la Superintendencia con mi representada.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Es por ello que esta batalla por los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la presunción de inocencia y a la libertad de empresa y actividad económica de UBER Colombia se está librando ahora ante la jurisdicción contencioso administrativa, la cual, a diferencia del Gobierno, sí ha protegido a mi representada de algunos ataques injustificadamente lanzados en su contra.

Así las cosas, quedó debidamente demostrado que la Superintendencia decidió utilizar sus poderes como autoridad administrativa para satisfacer a toda costa, sus ánimos sancionatorios en contra de mi representada, porque si una cosa debe quedar absolutamente clara dentro del presente proceso, es que si hay algo que la ley no le permitía, era pues, llevarse de calle el ordenamiento jurídico en general y revestir de legalidad sus muy reprochables fines vengativos en contra de mi representada.

Por ende, no existe duda alguna –y es que ninguna puede existir– de que las Resoluciones deberán ser anuladas, para que bajo ninguna circunstancia se perpetúe el escenario de arbitrariedad que se ha propiciado en contra de mi representada, y en consecuencia, se tome la decisión que conforme a derecho realmente corresponde, la cual es absolver a UBER Colombia de la muy maliciosa responsabilidad imputada por el cargo formulado en su contra.

## **1.2. DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Admitida la demanda y luego de notificada<sup>54</sup>, la Superintendencia de Puertos y Transportes la contestó, por intermedio de apoderado judicial.

No se formularon excepciones previas ni excepciones de fondo.

Las razones de la defensa serán abordadas al momento de resolver cada uno de los cargos formulados contra el acto administrativo demandado.

## **1.3 AUDIENCIA INICIAL Y MEDIOS DE PRUEBA**

Tal como se indicó en audiencia inicial llevada a cabo el 22 de octubre de 2018, se saneó el proceso, se fijó el litigio, se determinó que no hubo excepciones previas, se fijó el litigio, y se decretaron pruebas.

---

<sup>54</sup> Folios 95 a 98 y 106 a 110 del expediente

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La audiencia de pruebas se llevó a cabo el 25 de enero del 2019 y en la misma se incorporó prueba documental requerida. El Superintendente de Transporte aportó informe requerido por el despacho visible a folios 1039 a 1047 del expediente. Sin embargo, es lo cierto que el informe presentado no se ha formulado conforme a las reglas señaladas por la ley, siendo que el señor Superintendente dio respuesta, sin tener la obligación de hacerlo, a un cuestionario propio de un interrogatorio de parte, razón por la cual dicho informe carece de valor legal.

El apoderado de UBER desistió de los testimonios decretados en audiencia inicial.

En la misma audiencia se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión.

En la medida de su necesidad, se hará mención especial del medio probatorio pertinente.

#### **1.4. DE LOS ALEGATOS.**

Dentro del término concedido para tal efecto, las partes presentaron escritos de alegatos de conclusión.

No hubo pronunciamiento del Ministerio Público.

### **2. CONSIDERACIONES.**

#### **2.1. COMPETENCIA.**

En atención a que en ese caso se ejerce la acción ordinaria contencioso administrativa en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en la que se controvierte un acto administrativo cuya cuantía excede de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de presentación de la demanda, de conformidad con el numeral 3o del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, y en atención a que el acto acusado fue expedido dentro del Distrito Judicial Administrativo de Cundinamarca, este Tribunal es competente para conocer y decidir en primera instancia del proceso de la referencia.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

## 2.2. TRÁMITE PROCESAL

No encontrándose causal de nulidad que pueda afectar la validez del proceso que deba declararse de oficio en los términos del artículo 133 del Código General del Proceso y ss., y determinada la competencia por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitida la demanda<sup>55</sup> y trabada la relación jurídica procesal en legal forma, luego de haberse surtido la audiencia inicial<sup>56</sup>, la cual se hizo en los términos del artículo 180 de la Ley 1437 del 2011, en la cual se dispuso que no se haría pronunciamiento sobre las excepciones formuladas por tenerse por no contestada la demanda, así como se reconocieron los medios de prueba aportados por las partes. Al no haber pruebas que practicar en dicha audiencia se prescindió de la etapa probatoria, así como se corrió traslado a las partes, razón por la cual procede la Sala a proferir la sentencia que en derecho corresponde, en el proceso que en ejercicio de la acción ordinaria contencioso administrativa en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se ha tramitado en primera instancia. Basado en el principio de la justicia rogada, la Sala procede a estudiar los cargos formulados por la actora, atendiendo la posición de parte demandada, y otorgándole el valor probatorio que corresponde a los medios de prueba, en la forma señalada en la presente providencia.

## 2.3. FIJACIÓN DEL LITIGIO.

Corresponde a la Sala pronunciarse sobre los siguientes actos administrativos proferidos por la Superintendencia de Puertos y Transportes, a saber:

Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte

---

<sup>55</sup> Auto admisorio de la demanda de 23 de octubre de 2015 (folios 95 a 97 del expediente)

<sup>56</sup> Audiencia inicial de 25 de septiembre de 2018 (folios 136 a 144 del expediente)

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Resolución No. 23211 del 17 de noviembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, “Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2, contra la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015”

Resolución No. 007838 del 2 de marzo de 2016, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, notificada por aviso a Uber Colombia S.A.S. el 10 de marzo de 2016, “Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015, por medio de la cual se sancionó a la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2”

Sobre los actos antes mencionados, la Sala pone de presente que se pronunciará sobre su legalidad de conformidad con los cargos formulados por la parte demandante y las pruebas aportadas al proceso.

#### **2.4. PROBLEMA JURÍDICO.**

Consiste en decidir si son nulos total o parcialmente los actos administrativos demandados proferidas por la Superintendencia de Puertos y Transportes por falta de competencia, violación de la ley, falsedad en los motivos, violación al debido proceso y desviación del poder.

#### **RESPUESTA AL PROBLEMA JURIDICO:**

La Sala considera que los cargos endilgados contra los actos demandados tienen vocación de prosperidad y, en consecuencia, se accederá de manera parcial a las súplicas de la demanda.

La decisión se soporta en los argumentos que se relacionan a continuación:

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

## 2.5. CALIFICACION DE LOS CARGOS FORMULADOS CONTRA EL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO

### 2.5.1. Violación del debido proceso sancionatorio.

#### 2.5.1.1 Posición de la parte actora

Manifiesta que la actuación administrativa que dio origen a los actos demandados en realidad es un proceso sancionatorio, debiendo atender la administración lo establecido por el artículo 29 de la Constitución Política.

#### 2.5.1.2. Posición de la demandada

La parte demandada funda su defensa en los siguientes argumentos:

VI. SOBRE LA CONDUCTA IMPUTADA A UBER COLOMBIA S.A.S. EN EL ACTO DE APERTURA Y LOS HECHOS PROBADOS DENTRO DE LA PRESENTE ACTUACIÓN.

**Mediante la Resolución 19172 de 26 de noviembre de 2014, el cargo imputado a la sociedad demandante se formuló en los siguientes términos:**

“CARGO ÚNICO: La empresa UBER COLOMBIA S.A.S., presuntamente provoca, facilita, e incentiva a Empresas de Servicio Público de Transporte Especial: a propietarios de vehículos matriculados tanto para la prestación de servicio público de transporte Especial, como de servicio particular para que realicen, desarrollen y se lucren, de la prestación de un servicio para el cual no están autorizados. Así las cosas, la empresa UBER DE COLOMBIA S.A.S. probablemente estaría facilitando la transgresión de lo establecido **en el numeral 2° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993 y el Decreto 172 de 2001,** especialmente de sus **artículos 10, 11, 13 y 14; en concordancia con lo establecido en el Decreto 174 de 2001 en cuanto a los artículos 10 y 22, al igual que del artículo 53 del Decreto 3366 de 2003;** y en consecuencia trasgrede lo establecido en el **numeral 4° del artículo 9° de la Ley 105 de 1993**” (sic) (subrayado fuera del texto original).

Así las cosas, se evidencia que la conducta imputada consistió en la facilitación de la violación de normas, siendo así como se consideró que tal actuación tuvo como fundamento que la sociedad investigada i) provoca, u) facilita e iii) incentiva a propietarios de vehículos matriculados tanto para la prestación de Servicio Público de Transporte Especial como de Transporte particular para que realicen, desarrollen y se lucren de la prestación de un servicio para el cual no están habilitados, razón por la cual UBER COLOMBIA S.A.S. estaría facilitando la violación de la normativa transcrita.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Es decir, que en el marco en el cual se debía circunscribir la actuación se evidencia que la imputación elevada a la sociedad investigada permitía que en ese momento las conductas alegadas como violatorias describieran las actuaciones de Uber, lo cual dejaría a la administración dentro de un campo de acción en el cual podría recabar en aras de buscar la verdadera naturaleza de conducta desplegada por UBER COLOMBIA S.A.S.

Asimismo, dentro del cargo imputado a la sociedad investigada se indicó de forma clara las normas dentro de las cuales se enmarcaría la presente actuación, esto es, lo establecido i) en el numeral 2° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993 y el Decreto 172 de 2001, especialmente en sus artículos 10, 11, 13 y 14, en concordancia con establecido en el Decreto 174 de 2001 en cuanto a los artículos 10 y 22, ii) el artículo 53 del Decreto 3366 de 2003 y iii) el numeral 4° del artículo 9 de la Ley 105 de 1993. En este sentido, en particular se debe observar el contenido del numeral 4 del inciso segundo del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, el cual dispone:

“Las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte.

(...)

Podrán ser sujetos de sanción:

**4.Las personas que violen o faciliten la violación de las normas.”**

(Subrayado fuera del texto original)

Así pues, se evidencia que, por medio de la normativa anteriormente citada, se ha facultado a la autoridad competente para que imponga sanciones a aquellas personas naturales o jurídicas que violen o faciliten la violación de las normas del sector. En este sentido, se resalta que el numeral cuarto del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, permite evidenciar que aquello que se reprocha es que se viole o se facilite por medio de una actuación u omisión, directa o indirecta, la violación de una norma, sin importar si se trata de una persona natural o jurídica que participe o no en el mercado del transporte público.

En este orden de ideas, y sobre el caso en particular, debe resaltarse que a la investigada se le imputó la conducta contenida en el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, como quiera que por medio de sus actuaciones habría permitido la violación de normas relacionadas con el servicio de transporte público, pues **“aún cuando UBER COLOMBIA S.A.S. no es la propietaria de la plataforma, si se beneficia de la misma, la ofrece, la promueve, la publicita, la explota comercialmente para que los usuarios de transporte y los propietarios de vehículos de transporte entren en contacto”**, conducta que evidentemente facilita la violación de normas de transporte.

Ahora bien, determinadas las conductas imputadas en el auto de apertura, así como la competencia que recae en cabeza de esta autoridad administrativa para sancionar a las personas naturales o jurídicas que violen o faciliten la violación de las normas, debe anotarse que por medio de la Resolución No. 19172 de 26 de noviembre de 2014, no se incluyeron o trataron conductas diferentes a las contenidas en la norma transcrita, pues el comportamiento específico atribuido a la investigada, se reitera, consistió en la violación o en la facilitación de la violación de normas relativas a la prestación del servicio público de transporte.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Consecuentemente, y como se pasará a demostrar, la inconformidad planteada por el recurrente consistente en que no existe una coincidencia entre los comportamientos que se demostraron en el curso del trámite administrativo, los cargos imputados y las normas en que se fundamentó la sanción impuesta, no está llamada a prosperar.

Sobre este asunto, resulta importante señalar que la sociedad aquí recurrente adujo que "(...) el Despacho, luego de reconocer como no podía ser de otra forma, que UBER Colombia no era la propietaria, administradora o controladora, licenciataria y/o gestora de la plataforma tecnológica UBER. - decidió sancionar a mi representada bajo la muy equivocada premisa de que, como mi poderdante supuestamente es "beneficiaria" de dicha plataforma tecnológica, con ello se facilitaba la violación de normas del sector transporte. Dicha conclusión no solamente contradice la formulación misma del pliego de cargos estructurado en contra de mi representada, como pasará a exponerse también, sino que además contraría las normas que regulan el sector transporte, dentro de las cuales se encuentra el artículo 9° de la Ley 105 de 1993. Pues bien, de una simple lectura de la norma es posible evidenciar que la Superintendencia tendría la potestad para sancionar a personas que faciliten la violación de normas de transporte, y dado que quedó absolutamente demostrado que las actividades desarrolladas por mi representada ni siquiera se relacionan con dicho sector, no existe duda alguna de que la Superintendencia se excedió arbitrariamente en el ejercicio de sus competencias como autoridad administrativa".

Así las cosas, sostuvo el demandante que la Superintendencia de Puertos y Transporte "(...) al formular el único cargo en contra de mi representada la Superintendencia señaló que: "La empresa UBER COLOMBIA S.A.S., provoca, facilita e incentiva (...)"(negrilla fuera de texto), y por tanto concluyó que UBER Colombia, al supuestamente haber incurrido en la violación de las normas que se han venido señalando, debía ser sancionada de conformidad con lo previsto en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996". En este orden de ideas, adujo que los verbos provocar e incentivar no podía fundamentar la apertura de la investigación, por cuanto no se encuentran incluidos en el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 105 de 1993 como verbos rectores. En consecuencia, consideró que se habían violado los principios de legalidad y tipicidad que rigen la aplicación del derecho administrativo sancionador.

Adicionalmente, argumentó que "(...) si la relación que se iba a imputar a (...) UBER es que se beneficia de la misma, y que por ello facilitaba la violación de normas de transporte, evidentemente así debió haberse comunicado en el pliego de cargos, porque, ciertamente la defensa de mi representada habría estado estructurada en forma diferente. Pero lo cierto es que como bien se sabe ya, la Resolución 19172 se fundamentó en el hecho de que UBER Colombia era dueña de la plataforma y que a través de esta que se facilitaba la violación de dichas normas. Por ende, este muy reprochable elemento de sorpresa, como lo es introducir otro criterio de imputación y otros hechos en virtud de los cuales se pretenda establecer la sanción, es evidentemente ilegal e improcedente".

A pesar de los esfuerzos que hace la parte recurrente, advierte este Despacho que no es de recibo el argumento conforme al cual al usarse los verbos facilitar, provocar e incentivar<sup>14</sup>, se estuviera estipulando de forma poco clara la conducta imputada, o que por el contrario la unión de estos, dentro de una actuación estuviera desnaturalizando la conducta o abrogando comportamientos que no fueran sujetos de ser subsumidos. **Al respecto, resalta el Despacho que actos tales como provocar o incentivar son**

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**acciones que para el asunto en comento se encuentran ligadas a la conducta imputada a UBER COLOMBIA S.A.S.**

Lo anterior se deduce de la misma definición de las palabras en cuestión, pues etimológicamente provocar hace referencia a “producir o causar algo”<sup>15</sup>, mientras que la acepción de facilitar hace alusión a “hacer fácil o posible la ejecución de algo o la consecución de un fin”<sup>16</sup>. Es decir, que las acciones tanto de facilitar como de provocar tienen como confesado propósito una ejecución positiva de un comportamiento en busca de un resultado, que para este caso no es otro que la violación reiterada de las normas de transporte por parte de la investigada.

**Así las cosas, se evidencia que aquello que se le imputó a la sociedad investigada fue la facilitación de la violación de normas relacionadas con la prestación del servicio público de transporte, situación que radicaba en el hecho de que estimulaba, apoyaba o causaba que se violara la referida normativa.**

Adicionalmente, al observar las consideraciones contenidas en el numeral 5.4. de la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015 “Por la cual se profiere decisión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante Resolución No 19172 de 26 de noviembre de 2014”, es posible evidenciar que la infracción imputada y atribuible a la sociedad investigada consistió” (...) en facilitar que las empresas de servicio público de transporte especial y los propietarios de vehículos matriculados, tanto para la prestación del servicio público de transporte especial como para la de servicio particular, emprendan, a título oneroso, una actividad para la cual no están autorizados”

Igualmente, en la mencionada Resolución el Delegado Ad Hoc señaló que “(...) que aun cuando UBER COLOMBIA S.A. S. no es la propietaria de la plataforma, si se beneficia de la misma, la ofrece, la promueve, la publicita, la explota comercialmente para que los usuarios de transporte y los propietarios, de vehículos de transporte entren en contacto”. De esta manera, se consideró que “(...) está probado dentro del expediente que UBER COLOMBIA S.A.S. ha favorecido la ejecución de servicios de transporte terrestre automotor no autorizados por conducto del aplicativo tecnológico para dispositivos móviles de que se aprovecha.

Ahora bien, no puede perderse de vista lo señalado en la Resolución No. 18417 de 2015 por la cual se resolvió el recurso de reposición, en la que se dijo que “(...) la intermediación de los servicios de transporte entre los usuarios y los socios y conductores del aplicativo, no constituyen el reproche que se le efectúa aquí a la empresa investigada” pues el objeto de reproche en contra de la sociedad sancionada consistió en “(...) la infracción de normas de transporte por facilitar las condiciones para la ejecución de un servicio no autorizado, por parte de quienes se encuentran habilitados en su sistema como socios, pero en desdén de las condiciones inicialmente otorgadas para ello.” (Negrilla fuera de texto).

En este orden de ideas, resulta evidente que en la citada Resolución se señaló de forma clara que la conducta endilgada a UBER COLOMBIA S.A.S. consistió en facilitar la violación de las normas de transporte la cual se materializa a través del uso de un aplicativo tecnológico, siendo así como por medio de sus actuaciones, la sociedad recurrente incentiva y provoca la violación de las normas sobre transporte público terrestre automotor, ya que a pesar de no ser propietaria de la plataforma tecnológica, se beneficia de su uso, la ofrece, la promueve, la publicita, y la explota comercialmente. Lo anterior, tal como se señalará en los párrafos siguientes se encuentra plenamente probado en el plenario, pues el mismo representante legal, así como los voceros de la investigada han señalado de manera enfática ante los distintos medios de comunicación

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

y en diferentes actuaciones que participan de en el mercado del transporte, que representan a los socios conductores y a los usuarios, que son una empresa debidamente constituida para estos fines, entre otros.

En este orden de ideas, se reitera que el supuesto de hecho por el cual se inició la investigación administrativa consistió en la facilitación de la violación de las normas, supuesto que fue probado en el curso del proceso, y por el cual se sancionó a la sociedad mencionada

Sobre este asunto, resulta pertinente resaltar que en el curso de la actuación administrativa se demostró lo siguiente:

- Que conforme al certificado de existencia y representación legal de UBER COLOMBIA S.A.S., esta tiene como objeto social la “(...) PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR DEMANDA DE APOYO Y SOPORTE A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS CON DISPOSITIVOS MÓVILES O CON APLICACIONES BASADAS EN DESARROLLOS WEB, JUNTO CON TODOS LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS QUE RESULTE RELACIONADOS CON ÉSTE”.
- Que UBER TECHNOLOGIES INC.<sup>21</sup> es la titular de las marcas “UBERX” y “EVERYONE’S PRIVATE DRIVER”, conforme al Registro Público de Propiedad Industrial. Las mencionadas marcas están registradas para la coberturas de varias clases de servicios y productos de la Clasificación Internacional de Niza, que contemplan el software de ordenador para coordinar servicios de transporte, los servicios de telecomunicaciones, en concreto, el enrutamiento de llamadas, mensajes de texto cortos y notificaciones instantáneas a operadores locales de vehículos automóviles de terceros que se encuentren cerca del usuario que llama por teléfonos móviles, el suministro de información sobre servicios de transporte y reservas de servicios de transporte mediante sitios web, y el servicio de uso temporal en línea de programas no descargables para servicios de transporte, reserva de servicios de transporte y envío de vehículos motorizados a clientes, así como el diseño y desarrollo de software de ordenador.
- Que la empresa UBER TECHNOLOGIES INC. maneja, administra y gestiona la plataforma tecnológica UBER disponible para dispositivos móviles en Colombia, pues es de su propiedad, conforme al testimonio del señor Raúl Wexler Pulido Téllez.
- Que de acuerdo al testimonio del señor Raúl Wexler Pulido Téllez, la plataforma UBER “(...) **presta servicios de conexión entre usuarios con el fin que accedan a servicios de** movilidad, transporte y personas que brindan un transporte”
- Que UBER TECHNOLOGIES INC. y UBER BV22, toleran y permiten la explotación de la aplicación UBER para dispositivos móviles por parte de UBER COLOMBIA S.A.S. Lo anterior se encuentra demostrado con el testimonio del señor Raúl Pulido Téllez y con la copia de la minuta del contrato de colaboración.
- Que el sitio web de la empresa investigada tiene un servidor con localización en Estados Unidos, y que la página web de UBER COLOMBIA S.A.S. (www.ubercolombia.com) alberga “hash” de la página web que condensa la plataforma tecnológica UBER, siendo así como la página web de la investigada contiene representaciones de forma compacta de un archivo o conjunto de datos de la página global UBER. Lo anterior tiene sustento probatorio en la inspección practicada por parte del Grupo de Informática y Estadística de la

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Superintendencia de Puertos y Transportes y al testimonio del señor Raúl Pulido (folios 853 a 870).

- Que UBER COLOMBIA S.A.S tiene la posibilidad de acceder de forma directa a la página global de UBER. Lo anterior se desprende del testimonio de Raúl Wexler Pulido Téllez, quien señaló lo siguiente:

“En Uber Colombia S.A. S. pude determinar que tiene una página web que presta servicio a nivel informativo de lo que es UBER a nivel global, se encontró que cuenta con links o accesos directos hacia la página global en la que se pueden descargar aplicativos que es un servicio app se puede encontrar servicios de otras páginas como inscripción de personas que se realizan en Colombia que me imagino que dentro de sus políticas tienen patrocinar, asimismo, se encuentran servicios de capacitación en cuanto al uso de los servicios que ellos prestan, eso es lo que pude encontrar.” (Subrayado fuera del texto original).

De esta manera, **aunque en el testimonio se señala con claridad que la investigada no es propietaria o licenciataria de la plataforma, ciertamente es posible advertir que la investigada tiene acceso a ella desde Colombia y con efectos globales, situación que se desprende del informe realizado en la inspección administrativa de la página web [www.ubercolombia.com](http://www.ubercolombia.com). De esta manera, se evidenció que UBER COLOMBIA S.A.S. podía ingresar o facilitar el ingreso de la información de los denominados “socios” o conductores que pretenden afiliar sus vehículos a la plataforma para ofrecer el servicio de transporte por medio de la plataforma tecnológica UBER.**

- Que conforme al testimonio del señor Pulido Téllez, UBER COLOMBIA S.A.S. “(...) técnicamente (...) sí tiene acceso a la plataforma UBER porque es una plataforma con algunas limitantes de nivel público, pero que cualquier usuario que tenga acceso a la APP puede tener acceso.”
- Que UBER TECHNOLOGIES INC. habilitó a la aquí recurrente para acceder a su plataforma para manejar y modificar los contenidos de la página web que usan sus “socios” y conductores en Colombia.
- Que UBER COLOMBIA S.A.S. se beneficia o aprovecha de la aplicación de dispositivos móviles disponibles en el país para acceder a la plataforma tecnológica, contribuyendo a que se preste el servicio de transporte. Lo anterior se fundamenta en el testimonio de la ex—Directora de Transporte y Tránsito del Ministerio de transporte, conforme al cual, en el curso de las reuniones entre personal de UBER COLOMBIA S.A.S. y el personal del Ministerio, los representantes de UBER fueron “(...) muy reiterativos en que la solución tecnológica que ellos aportan atiende una demanda insatisfecha (...) y lo que pretendían era prestar un servicio de calidad que la gente estaba aclamando, argumentaban además que ellos hacían era el enlace entre el usuario y el vehículo prestador del servicio y frente a esos argumentos que ellos nos daban nosotros les explicábamos que utilizar vehículos de servicio especial para atender una demanda que es correspondiente a la caracterización del servicio individual se constituía en la prestación de un servicio por fuera del marco normativo (...)” (Negrilla fuera del texto original)

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

- Que Michael Shoemaker es el representante legal y el vocero de UBER COLOMBIA S.A.S., y de 22.050 colombianos entre quienes se encuentran usuarios, “socios” y conductores, como así lo ha declarado (folio 396), y conforme lo han publicado distintos medios de comunicación.

- Que, conforme al derecho de petición remitido al Ministerio de Transporte, por el señor Shoemaker, éste reconoció expresamente que UBER COLOMBIA S.A.S. hace posible la prestación del servicio de UBER y de UBERX en Colombia.

- Que la sociedad ha afiliado entre sus “socios” y conductores, a personas que tienen una vinculación contractual con empresas autorizadas por el Ministerio de Transporte para prestar el servicio de transporte público especial. Esto se ratifica con la nota publicada el 29 de noviembre de 2014 por la Revista Semana 23, por la aseveración del representante legal de la sociedad sancionada en El Tiempo el pasado 5 de mayo de 201124 y en la afirmación que se encuentra en la edición de 5 de junio de 2014 en el mismo periódico.

- Que la sociedad facilita la oferta del servicio de transporte que prestan los conductores y “socios” por medio de la aplicación UBER, tal y como lo señaló el representante legal de la aquí recurrente, conforme se lee en la edición de Bogotá del Periódico El Tiempo de 5 de mayo de 2011, conforme a la cual:

“Uber es totalmente legal, es la plataforma tecnológica que facilita el surgimiento de una oferta de este tipo de servicio especial. Los usuarios de la plataforma suscriben un contrato y se convierten en miembros de una comunidad. Uber realiza diversos tipos de contratos con conductores debidamente afiliados a empresas de transporte especial y con estas” (Negrilla fuera del texto original).

Asimismo, la mencionada facilitación fue señalada por el representante legal y vocero de la recurrente en la edición de 5 de junio de 2014 del periódico El Tiempo, en la cual se puede leer lo siguiente:

“Somos una empresa de tecnología, un intermediario y facilitamos el servicio de transporte especial. Nosotros trabajamos exclusivamente con vehículos y propietarios conductores de esta categoría. En cuanto a la competencia, nosotros ni siquiera llegamos al 1% de los viajes que hacen los taxis tradicionales” (negrilla fuera del texto original).

- Al prestar los servicios de transporte que se ofrecen por medio de la aplicación UBER, no se expide contrato escrito con los usuarios que contactan por medio de dicha herramienta. Dicha situación se encuentra probada por medio del Oficio No. 20144000357831 de 2 de octubre de 201426 y por el Oficio No. 20154000087131 de 9 de abril de 201527, expedidos por la Directora de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte.

- Que a los vehículos que prestan el servicio de transporte por medio de la aplicación tecnológica UBER, se les han impuesto 401 comparendos por no portar el extracto de contrato; adicionalmente, se han puesto comparendos y se han inmovilizado 899 vehículos pues al usar el referido aplicativo tecnológico están prestando servicios no autorizados, conforme se probó por medio del Oficio No. S-2015-000288 de 7 de enero de 2015, expedido por la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional de Colombia.

Así las cosas, de los hechos mencionados anteriormente, es posible observar que UBER COLOMBIA S.A.S. es una sociedad que participa en el mercado colombiano, siendo así como a pesar de no ser la propietaria de la plataforma tecnología UBER, en

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

la cual aparecen 22.050 personas inscritas, entre usuarios y “socios”, se beneficia de la misma, la ofrece, la promueve, la publicita y la explota comercialmente.

Lo anterior, por cuanto se encuentra probado que UBER COLOMBIA S.A.S. cuenta con links o accesos directos a la plataforma, de manera que puede ingresar o facilitar el ingreso de información de los “socios” o conductores para afiliar sus vehículos a la plataforma para ofrecer el servicio a través de dicha plataforma. Esta situación, junto con la posibilidad de manejar y modificar los contenidos, permite vislumbrar que la investigada se beneficia y es usuaria de la plataforma tecnológica empleada para prestar el servicio de transporte.

Se resalta al respecto, que llama la atención como una sociedad que reconoce ante los medios de comunicación que es una intermediaria que facilita el transporte especial, luego de manera abierta ante una autoridad administrativa prende retractarse sin mantener la coherencia de su dicho.

Se encuentra entonces probado que UBER COLOMBIA S.A.S., ha facilitado la ejecución de servicios de transporte terrestre automotor no autorizados, y como consecuencia de ello, se ha beneficiado de la prestación de servicios de transporte público terrestre no autorizados.

En conclusión, de los hechos probados a lo largo de la investigación administrativa, es posible evidenciar que, por medio de la plataforma tecnológica, UBER COLOMBIA S.A.S. facilitó la violación de normas sobre transporte público automotor terrestre.

Sobre este asunto es posible observar que en la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015 se señaló que “(...) ha quedado evidenciado, por/os medios de prueba oportuna y legalmente incorporados al expediente, que (i) El servicio prestado por los socios y conductores adscritos a la plataforma de que se aprovecha UBER COLOMBIA S.A.S. es, efectivamente, no autorizado; (II) UBER COLOMBIA S.A.S. facilita su prestación en esas condiciones irregulares mediante la plataforma tecnológica de que se aprovecha, por tolerancia de acuerdo con las firmas extranjeras UBER TECHNOLOGIES INC. y UBER BV’28.

Con fundamento en lo anterior, se insiste en que la conducta imputada -y probada- consistió en que UBER COLOMBIA S.A.S. facilitó a socios y conductores adscritos a una plataforma tecnológica la prestación de un servicio de transporte público no autorizado.

En este punto, resulta necesario advertir que la conducta por la cual se investigó y posteriormente se sancionó a UBER COLOMBIA S.A.S. no hacía referencia a que la sociedad se beneficiara, como en algún momento lo parece interpretar el investigado; pues esto es una consecuencia de la facilitación de la violación de normas por parte de quienes prestan el servicio de transporte público automotor en condiciones ilegales y sin autorización, pues así se demostró en el curso del presente proceso administrativo. En conclusión, se advierte que, de un lado, la Resolución por medio de la cual se impuso la sanción estipuló de forma clara las conductas que le fueron imputadas, y del otro, es posible evidenciar que los hechos probados dentro de la investigación administrativa se refieren al supuesto que se incluye en la resolución de apertura, esto es, la facilitación de la violación de normas.

### **2.5.1.3. Posición de la Sala -**

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

### 2.5.1.3.1. Falta de competencia

Sobre la falta de competencia se ha manifestado el Consejo de Estado, en los siguientes términos:

Se ha definido por el Consejo de Estado la falta de competencia, así: <sup>57</sup>

“(…) Es claro que la falta de competencia radica en que una autoridad adopta una decisión sin estar legalmente facultado para ello y se configura dicha causal de nulidad cuando se desconocen cualesquiera de los elementos que la componen, como por ejemplo, cuando no se tiene atribución sustancial para la expedición de un acto jurídico (competencia material) o cuando éste no puede dictarse sino dentro de determinada jurisdicción (competencia territorial) o cuando solo se cuenta con un tiempo determinado para su expedición (competencia temporal) (…).”

### 2.5.1.3.2. Caso concreto

Del contenido del cargo, encuentra la Sala que la actora señala lo siguiente: as Resoluciones demandadas adolecieron de vicios de nulidad por falta de competencia al ser proferidas por autoridad sin competencia para hacerlo.

Para la Sala, resulta claro que la Superintendencia de Puertos y Transporte es el órgano de inspección, vigilancia y control del servicio público de transporte en Colombia. Dicha competencia no le permite ir más allá de su fueron sin desconocer el artículo 6° de la carta y el artículo 122 de la misma, en tanto que una y otra, constituyen el desarrollo del principio de legalidad, que caracteriza el ejercicio de la función administrativa.

En el caso sometido a examen, se ha sometido a un procedimiento administrativo sancionatorio del sector del transporte a una empresa que no es prestadora del servicio público de transporte, denominada UBER COLOMBIA SAS.

Dicha empresa tiene como propósito social el siguiente.

---

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Expediente 25000-23-25-000-2002-08388-01(4807-04). Sentencia de 1 de marzo de 2007. Consejero Ponente: Alberto Arango Mantilla.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Revisada la web, no se encuentra la existencia de una página electrónica de acceso a Uber Colombia SAS.

Que es UBER COLOMBIA SAS:

1. Uber Colombia es una sociedad anónima simplificada, constituida de acuerdo a las leyes de la República de Colombia, y domiciliada en Bogotá D.C., creada por documento privado el 9 de octubre de 2013, inscrita el 15 de octubre de 2013.
2. Su objeto social comprende cualquier actividad comercial o civil lícita, en Colombia o en el extranjero, incluyendo pero sin limitarse a la prestación de servicios **por demanda de apoyo y soporte a personas naturales o jurídicas con dispositivos móviles o con aplicaciones basadas en desarrollos web, junto con todos los productos y servicios que resulten relacionados.**
3. Se trata, evidentemente, de un objeto social absolutamente lícito y apegado a la normatividad aplicable, como ocurre con otras muchas empresas que tienen un objeto similar o idéntico al de mi representada.

Qué hace **UBER COLOMBIA SAS?**

**Presta servicios tecnológicos a UBER y cobra por dichos servicios.**

Dicha circunstancia ha hecho que en el caso sometido a examen, la Superintendencia de Puertos y Transporte hubiese adelantado una investigación en contra de una empresa que presta servicios tecnológicos a un tercero, propietaria de la plataforma UBER.

La presente providencia entonces, no tiene como propósito establecer la existencia o no de regulación legal que permita la prestación del servicio de transporte a través de aplicaciones que se descargan en los móviles.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La parte demandada, con base en testigo técnico afirma que: “En Uber Colombia S.A. S. pude determinar que tiene una página web que presta servicio a nivel informativo de lo que es UBER a nivel global, se encontró que cuenta con links o **accesos directos hacia la página global en la que se pueden descargas aplicativos que es un servicio app** se puede encontrar servicios de otras páginas como inscripción de personas que se realizan en Colombia **que me imagino** que dentro de sus políticas tienen patrocinar, asimismo, se encuentran servicios de capacitación en cuanto al uso de los servicios que ellos prestan, eso es lo que pude encontrar.” (Subrayado fuera del texto original).

La imaginación de experto no puede convertirse en prueba de un hecho. UBER COLOMBIA SAS es una empresa que presta servicios tecnológicos a un tercero. La circunstancia de que en su página web comparta accesos directos a la Plataforma UBER no la convierte por sí misma, en una empresa que ejerce la actividad del transporte por medios ilegales.

Lo cierto es que la Superintendencia asume que UBER COLOMBIA SAS es una empresa que facilita la violación del régimen de transporte por un tercero. Para la Superintendencia, es su cómplice. Sin embargo, es lo cierto que la complicidad no es, ni puede ser un comportamiento autónomo, pues condenar a un cómplice, se hace necesario condenar al autor de la infracción, y en el caso sometido a examen, la investigación se adelantó de manera autónoma contra una empresa colombiana, que presta servicios tecnológicos a un tercero, que no ha sido ni investigado ni condenado en la presente actuación administrativa.

Le asiste razón a la parte demandante al afirmar que la actuación administrativa se adelantó por una autoridad sin competencia, vinculado a una empresa que no puede controlar e imponiéndole sanciones propias del sector de transporte, desconociendo con ello las normas en que debe fundarse y la transgresión del debido proceso.

Por lo anterior, prospera el primer cargo de la demanda, pues la violación del debido proceso administrativo es evidente toda vez que: (1) la venta de servicios tecnológicos

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

es una actividad amparada por la ley; (2) la venta de servicios tecnológicos no requiere de autorización, permiso o licencia; (3) la vinculación de empresas colombianas con extranjeras para la prestación de servicios tecnológicos, tampoco tiene control o restricciones legales (excepción hecha de delitos transnacionales); (4) la empresa es legal; (5) la sanción impone el cierre de la empresa pues impide desarrollar un objeto que resulta legítimo, conforme al artículo 6º de la Carta, según el cual, los particulares pueden hacer absolutamente todo lo que no esté prohibido por la Constitución y la ley.

De otro lado, los actos administrativos demandados no están sustentados en la existencia marco normativo regulatorio del servicio de transporte a través de aplicaciones.

La Sala recurre a la información contenida en la red.

Cuántas aplicaciones de servicio público de transporte existen en Colombia?

La AFP citada en la portal económico Portafolio, publica:

POR: AFP

La justicia europea determinó que Uber es un servicio de transporte, al que se pueden exigir las mismas licencias y autorizaciones que a los taxis, un revés judicial para la plataforma estadounidense objeto de las críticas de taxistas en todo el mundo.

(Lea: Uber pagó 100.000 dólares a hackers para que no revelaran robo de datos)

"El servicio de puesta en contacto con conductores no profesionales prestado por Uber está comprendido en los servicios en el ámbito de los transportes", por lo que los países "pueden regular los requisitos de prestación de dicho servicio", indicó en un comunicado el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE).

(Lea: Uber compró 24.000 vehículos autónomos de Volvo)

Con este fallo que sienta jurisprudencia en la UE, el alto tribunal responde a las dudas planteadas por un tribunal de Barcelona (noreste de España) sobre la naturaleza de esta plataforma electrónica antes de resolver una demanda interpuesta en 2014 por una asociación de taxis por competencia desleal.

La empresa con sede en Estados Unidos estimó que la decisión judicial no cambiará la situación "en la mayoría de los países de la UE", donde ya operan en virtud de la legislación de transporte nacional, indicó una portavoz de Uber.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La clave del fallo era determinar la naturaleza de este tipo de plataformas, que ofrecen precios más bajos por el mismo servicio y están en el punto de mira de taxistas de todo el planeta desde España a Brasil, pasando por El Salvador.

La justicia europea considera que Uber "no se limita a un servicio de intermediación", de poner en contacto mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, a cambio de una remuneración, a clientes con conductores no profesionales que utilizan sus vehículos para un desplazamiento urbano. Uber crea "una oferta de servicios de transporte urbano" y su aplicación es "indispensable" tanto para los conductores, sobre quienes ejerce también una "influencia decisiva" sobre las condiciones de prestación del servicio, como para los clientes.

Este servicio, cuyo "elemento principal es un servicio de transporte", responde así en virtud del marco legal europeo al "ámbito de los transportes" y no al "de la sociedad de la información", como pretendía demostrar la empresa estadounidense.

Al ser un servicio de transporte, las diferentes administraciones de los países europeos pueden regular las condiciones de prestación, como en el caso de Barcelona, donde los taxistas deben disponer de licencias para poder operar.

El mismo informativo da muestras que en Colombia se han autorizado varias aplicaciones:

La inclusión de plataformas tecnológicas al servicio público de transporte tuvo un boom importante en lo corrido del 2017.

El Ministerio de Transporte avaló a 16 de estas durante todo el año, con el fin de que presten el servicio, junto con las distintas empresas que la misma cartera tiene habilitadas.

(Lea: Unión Europea da revés jurídico a Uber al declararlo como un servicio de transporte)

Las plataformas avaladas son: Red Amarilla, Acar Technology, Etaxi, Farley ETC, Coopebombas, TaxisYa, Digi+ y Digitaxi, Taxi Finder, City Taxi, Taxi Web, Mi Águila, Taxi Élite, T-Driver, Me Voy y Megataxi VIP.

(Lea: Supertransporte confirma millonaria multa a Easy Taxi)

Detrás de estas marcas están las empresas Comunicación Tech y Transportes, Transportes Especiales Acar, Etaxi Colombia, Farley ETC, Cooperativa de Transportes Tax Coopebombas, Taxis Ya, Digimarketing, Widetech, Mobility Solutions, Eleinco, Mi Águila Group, Heinsohn Business Technology, Webnet, Processoft y Megataxi VIP.

Le asiste razón a la parte demandante, al afirmar que los actos administrativos demandados se produjeron como consecuencia de la falta de regulación normativa, asumiéndolos entonces, como cómplices de Uber, empresa extranjera a la que le vendías servicios tecnológicos.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La falta de regulación constituye entonces flagrante violación del principio de tipicidad en materia punitiva, lo que confirma entonces la prosperidad de este primer cargo.

## **2.5.2. Infracción a las normas en las que debió fundarse, en particular los mandatos de la Ley 1437 de 2011.**

### **2.5.2.1 Posición de la demandante**

Afirma la parte demandante que con los actos demandados se desconocieron las normas en que debía fundarse la decisión, pues las mismas no les son oponibles a dicha empresa.

### **2.5.2.2. Posición del demandado**

En relación con el cargo imputado, no se indica cuáles fueron las normas violadas por la Superintendencia, en el procedimiento sancionatoria administrativo. Afirma que se infringieron la Constitución Política y el CPACA, sino que además existió una indebida adecuación típica del cargo único imputado.

Este cargo resulta acéfalo en su demostración puesto que ni siquiera indica en que consisto su infracción. En consecuencia al respecto, debe partirse por precisar que la potestad sancionatoria administrativa busca “(...) garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración, y cumplir los cometidos estatales; cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados; que descartan la imposición de sanciones privativas de la libertad’9, es decir, que el fin último del derecho sancionatorio es adecuar los comportamientos de los sujetos vigilados a las regulaciones propias del sector, sin importar si en estas se establece claramente una obligación o prohibición.

Si bien éste propósito de garantizar el efectivo cumplimiento de los deberes y mandatos consignados en las leyes, se traduce muchas veces en normas prohibitivas con “verbos rectores”, acepción propia del derecho penal conforme lo señala el principio de tipicidad,

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

ciertamente, se debe resaltar que, en el derecho administrativo sancionador, dicho principio no es aplicable de la misma forma que en penal. Tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en materia administrativa sancionatoria existe cierta flexibilidad en relación con los principios de legalidad y tipicidad sin que esto implique violación al debido proceso o restricciones al derecho de defensa.

Frente a este tema, la Corte Constitucional en Sentencia C-595 de 2012 señaló lo que “(...) [La jurisprudencia constitucional, ha sostenido reiteradamente que el derecho administrativo sancionador guarda importantes diferencias con otras modalidades del ejercicio del ius puniendi estatal, específicamente con el derecho penal, especialmente en lo que hace referencia a los principios de legalidad y de tipicidad, al respecto se ha sostenido que si bien los comportamientos sancionables por la Administración deben estar previamente definidos de manera suficientemente clara; el principio de legalidad opera con menor rigor en el campo del derecho administrativo sancionador que en materia penal; por lo tanto el uso de conceptos indeterminados y de tipos en blanco en el derecho administrativo sancionador resulta más admisible que en materia penal”

Las Resoluciones se expidieron en flagrante infracción de la Constitución en su artículo 6 y 29.

Manifiesta su inconformidad con la violación a estos dos artículos; El artículo 6 lo hace consistir en que se aplicó la sanción a una empresa que está enfocada a la prestación de servicios a empresas extranjeras y que presta los servicios de transporte, ni participa en dicho mercado y si lo fuere no estaría bajo la órbita de vigilancia de la Superintendencia de Puertos y Transportes.

Alega el recurrente, además, que en el presente asunto se violó lo contenido en el artículo 6 de la Constitución Política, como quiera los funcionarios encargados del trámite se extralimitaron el ejercicio de sus funciones. Para sustentar lo dicho, afirmó la investigada que la Superintendencia tendría potestad para sancionar a personas que faciliten la violación de normas de transporte y dado que, según él, quedó absolutamente demostrado que las actividades que desarrolladas por UBER COLOMBIA S.A.S. ni siquiera se relacionan con dicho sector, no existe duda que la entidad se excedió en ejercicio de su competencia como autoridad administrativa e impuso la sanción a la Sociedad UBER COLOMBIA S.A.S. incurriendo de esta manera en la infracción descrita.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Así las cosas, la recurrente sostuvo que se había incurrido en una violación al artículo 6 Superior, conforme al cual “[los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. Dicho artículo se convierte en un “mecanismo de control destinado a evitar la arbitrariedad, brindar seguridad jurídica, garantizar la integridad del patrimonio público y el debido cumplimiento de las funciones públicas, y a obtener el resarcimiento de los perjuicios, si ellos se ocasionaren”<sup>9</sup>

Ahora, indicando que en su objeto social no se encuentra actividad alguna en la que ejecute prestaciones relacionadas con el sector transporte, se le recuerda lo dicho por el señor Michael James Shoemaker quien tiene la representación legal de la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., (ver folio 396), en la que se presenta no solo como vocero de la investigada sino de 22.050 colombianos que hacen parte de “UBER”, los cuales se discriminan entre usuarios, socios y conductores, quien de manera expresa reconoció que la referida sociedad **es “quien hace posible la prestación del servicio de UBER y UBER X en Colombia”**. Ver resolución 18417 del 14 de septiembre del 2015 por la cual se impuso sanción.

Lo anterior se configura en una confesión en los términos del artículo 194 en concordancia con el artículo 191 del Código General del Proceso, de manera que se observa la existencia de un medio probatorio que no se ve limitado por la garantía constitucional de la autoincriminación. Al respecto se recuerda lo dicho por la H. Corte Constitucional en la sentencia C- 102 de 2015, cuyo Magistrado Ponente es Alfredo Beltrán Sierra, quien aduce que la confesión “es la aceptación de hechos personales de los cuales pueda derivarse una consecuencia jurídica desfavorable, como medio de prueba no implica por sí misma una autoincriminación en procesos civiles, laborales o administrativos”.

Es decir, el representante legal de la sociedad investigada confesó que dicha persona jurídica es “quien hace posible la prestación del servicio de UBER y UBER X en Colombia”, razón para que la esta Superintendencia hubiese procedido a imponer la correspondiente sanción.

9. Corte constitucional. sentencia C.595 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio P.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En el presente asunto, contrario a lo dicho por el demandante y tal como se dijo en los numerales 1.2. (hechos probados) y 2.1. de la Resolución impugnada, a lo largo de la actuación se demostró que la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S. sí incurrió en la infracción descrita en el numeral 4 del inciso segundo del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, pues con su comportamiento facilitó la violación de las normas de transporte.

Por esta razón, no prospera el cargo por violación del artículo 6 de la Constitución Política de Colombia, toda vez que su competencia se encuentra dentro del marco normativo en el que se encuentra facultado sin que se observe una extralimitación de sus funciones.

### **2.5.2.3. Posición de la Sala**

Con el fin de absolver el cargo, la Sala pone de presente lo siguiente:

Una cosa es prestar el servicio de transporte por aplicación en ausencia de regulación normativa, originada en la innovación tecnológica, y otra, diferente, conformar una empresa prestadora de servicios de tecnología.

La Superintendencia afirma que la empresa sancionada confiesa que es vocera de 22.050 colombianos que hacen parte de “UBER”, los cuales se discriminan entre usuarios, socios y conductores, quien de manera expresa reconoció que la referida sociedad es “quien hace posible la prestación del servicio de UBER y UBER X en Colombia”

Dicha calificación de la autoridad de inspección, vigilancia y control resulta absolutamente peligrosista y reprochable. Para la administración es delinciente el que presta el servicio, como el intermediario que presta servicios tecnológicos, el afiliado, el usuario y la empresa.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y a esta misma Sección han llegado diversas demandas originadas en la prestación del servicio de transporte por personas no autorizadas para hacerlo.

Veámos:

Las autoridades de tránsito han encontrado que la única infracción que comete quien preste un servicio no autorizado es la prevista en la INFRACCIÓN D12:

D12 Conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días.

La multa es de 30 smldv equivalentes a 2022 a \$ 1.000.000.

Para la Sala, cometida la infracción, se impone el castigo correspondiente, previamente señalado por la ley. Eso es principio de legalidad.

Ahora bien...

- ¿Quién investiga al dueño de la aplicación electrónica?
- ¿Quién investiga al dueño de la plataforma electrónica?
- ¿Quién investiga al usuario de la plataforma electrónica?

Tal como se puede observar, no hay regulación, y en ausencia de regulación no se puede imponer sanción alguna, como se hizo por la Superintendencia en el caso sometido a estudio de la Sala.

La falta está prevista en el numeral 4 del inciso segundo del artículo 9 de la Ley 105 de 1993.- No.

Veámos:

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El artículo 9.4. de la ley 105 de 1993 aplica a las personas que violen o faciliten la violación de las normas.

Sin embargo, no existe regulación alguna del servicio público de transporte de pasajeros por aplicación. A falta de regulación entonces, se puede indicar que existen cómplices, pues eso es, facilitar la violación de normas. La respuesta es que no. A falta de regulación normativa no pueden imponerse sanciones, como el mas caro principio de legalidad que rige todo el sistema punitivo del mundo, desde la Carta Magna de 1215.

Prospera el cargo.

### **2.5.3. Falsedad en los motivos**

Por economía procesal, la Sala se abstiene de revisar el contenido de este cargo, al haberse prosperado los dos primeros.

### **2.5.4 Expedición Irregular de los actos administrativos demandados**

Por economía procesal, la Sala se abstiene de revisar el contenido de este cargo, al haberse prosperado los dos primeros

### **2.5.5 Sobre la desviación del poder**

Para los efectos previstos en el artículo 39 de la ley 2195 de 2022, la Sala considera necesario pronunciarse sobre el cargo de desviación del poder, formulado por el apoderado de la parte demandante:

ARTÍCULO 39. Modifíquese el Artículo 5 de la Ley 678 de 2001, el cual quedara así:

Artículo 5. Dolo. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. Que el acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.
2. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
3. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
4. Obrar con desviación de poder

#### 2.5.5.1 Posición de la parte demandante

Anuncia la parte demandante que la decisión había sido previamente tomada y por eso recurrió al Superintendente.

#### 2.5.5.2 Posición de la parte demandada

La empresa demandante mediante escrito de fecha 8 de enero del 2015 a través de su apoderado judicial presento escrito de recusación contra el Superintendente Delegado Doctor JORGE ANDRES ESCOBAR FAJARDO porque considero que con la Circular Externa 0024 del 30 de diciembre del 2014, en la cual se hizo alusión a la plataforma UBER se configuraba la causal 11 del artículo 11 del CPACA.

En consecuencia y en aras de garantizar el debido proceso se acepta la recusación y con la resolución 6291 del 30 de abril del 2015 se acepta el impedimento para continuar con la investigación iniciada mediante la resolución 019172 del 2014 de apertura de investigación y se designa para continuar con la respectiva investigación al Ingeniero Pablo Antonio Arteaga Castaño, quien fue el fallador en primera instancia.

De la anterior decisión se le comunica la resolución al apoderado demandante.

III. Las actuaciones administrativas adelantadas mientras el procedimiento se encontraba suspendido.

Estas observaciones las formula de los hechos 40 al 55. La respuesta se da en forma concreta. Si bien es cierto se adelantó una actuación administrativa relacionada con las

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

pruebas mediante auto de fecha 4301 del 2015 de fecha marzo 4, también es cierto que mediante la resolución 9012 de mayo 27 del 2015 se revoca el auto de pruebas, al ser manifiesta su ilegalidad por estar en curso una petición de recusación contra el Superintendente Delegado, quien es el funcionario que falla en primera instancia, resolviéndose de esta manera su petición de recusación.

En consecuencia, cualquier controversia sobre este trámite ya quedo superado con la revocatoria del auto de prueba, al tenor de la resolución N 4301 del 04 de marzo del 2015, la cual también le fue notificada a la empresa demandante.

IV. El curso del procedimiento administrativo sancionatorio y la práctica de pruebas.

Los relaciona de los hechos 56 al 76. La inconformidad en todos esos hechos la subsume y la radica en que se siguió el proceso administrativo sin que se le resolviera la recusación interpuesta en contra del Superintendente de Puertos y Transportes, quien es el funcionario en segunda instancia que resuelve el recurso de apelación si llegaren a interponerlo.

Se aclara sobre el particular que en ese momento no se no se había fallado en primera instancia, esto es ante el Superintendente Delegado de Transito y Transportes. El Superintendente de Puertos y transportes conoce en segunda instancia, razón por la cual mediante el oficio 20151000487101 del 10 de agosto del 2015, el Superintendente le responde que la recusación en su contra solo sería resuelta hasta que se profiera el fallo definitivo y de ser sancionatorio, este asumiera la competencia para conocer en segunda instancia del eventual recurso de apelación que en su contra se interpusiera.

En ese sentido se dijo:

“... el despacho del superintendente carece de competencia para todo lo relacionado con la indagación preliminar y posibles investigaciones formales, sus competencias respecto de estos asuntos solo se desatan en el hipotético caso en que una vez

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

notificada una eventual decisión desfavorable al investigado, dentro del término legal aquel presente recurso en vía gubernativa y dentro de ellos opte por la apelación”

Lo anterior, es consecuente en la medida en que no se pudo resolver una recusación, no sin entrar a conocer la investigación por su competencia administrativa, por cuanto se desconoce el resultado del fallo en primera instancia

En relación con tema de pruebas nuevamente manifiesta su inconformidad en que estas se decretaron sin resolver la recusación del Superintendente, pero se le recuerda que ya había sido resuelta la del fallador en primera instancia, quien es el funcionario que estaba decretando las pruebas, tanto las solicitadas por la empresa demandante, como las de la entidad de control.

Al seguir nuevamente con el tema de la recusación de conformidad con el hecho 67, el Superintendente le responde, haciendo la precisión de que en el caso hipotético lo llegaré a conocer por su despacho se designe un Superintendente ad- hoc.

Es de anotar que mediante Resolución No. 232111 de 2015, se resolvió el mencionado recurso de reposición confirmando en su totalidad la resolución recurrida, motivo por el cual se dio trámite al recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria.

El 3 de diciembre de 2015, mediante Oficio identificado con el número 20153210710582, el señor Superintendente de Puertos y Transporte remito a la Ministra de Transporte, el expediente contentivo de la presente actuación solicitando la aceptación de su impedimento para conocer y decidir el recurso de apelación interpuesto por la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S.

Mediante Resolución 005824 del 21 de diciembre de 2015, la Ministra de Transporte aceptó el impedimento elevado por el Señor Superintendente de Puertos y Transporte, nombrando al suscrito Secretario General del Ministerio de Transporte, como Superintendente Ad Hoc, con el fin de que conozca de todas las actuaciones

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

administrativas que cursan y en lo sucesivo adelante la Superintendencia de Puertos y Transporte en la que figure la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S. como investigada. Los demás hechos versan sobre transcripciones parciales de las declaraciones vertidas al expediente, las cuales no son controvertidas.

### 2.5.5.3 Posición de la Sala

En el caso sometido a examen, la Sala no encuentra probada la desviación del poder, en tanto que las expresiones a medios públicos que hacen los representantes de la Nación, no se hacen con el propósito de resolver un caso concreto, sino de poner en conocimiento de la sociedad, las políticas públicas, en este caso, en materia de transporte.

Los informes de prensa allegados no dan cuenta de un hecho. La prestación del servicio de transporte a través de aplicación. La forma como dicho evento ha sido asumido por el Estado, depende la forma como se asuma y comprenda el manejo del sector.

Las tecnologías llegaron para quedarse en el mundo y las aplicaciones no son ajenas al servicio de transporte público, al punto que hoy, han sido autorizadas para algunas de ellas por las autoridades de transporte.

Por esa razón, al gobierno nacional le correspondió reglamentar el sector, de la siguiente forma

Ministerio de Transporte  
Resolución 2163 de 2016  
(Mayo 27 de 2016)

Por la cual se reglamenta el Decreto 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

El Ministro de Transporte, en uso de las facultades conferidas por los artículos 2° y 3° de la Ley 105 de 1993; 3°, y 31 de la Ley 336 de 1996, 1° de la Ley 769 de 2002 y los numerales 6.1, y 6.2 del artículo 6° del Decreto 087 de 2011,

(...)

La utilización de equipos y tecnologías de la información y las comunicaciones son herramientas que deben ser vinculadas al servicio público de transporte, al amparo de lo establecido en la Ley 527 de 1997 o ley de Comercio Electrónico y en el Decreto-ley 019 de 2012.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

(...)

Que la utilización de medios técnicos y tecnológicos para la atención y prestación de servicios de transporte, son una realidad, por ello el Ministerio de Transporte, ha venido contemplado su utilización en varios de los modos establecidos, como lo son en el transporte masivo, integrado, estratégico, especial entre otros, lo que hace necesario su uso y aplicación en las diferentes modalidades.

Que en el servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad de transporte individual se han venido utilizando herramientas tecnológicas sin que tenga una reglamentación clara, lo que ha permitido distorsiones del servicio, siendo por ello necesario incorporar las plataformas o aplicaciones como herramientas para atender las necesidades de los usuarios facilitando aún más el acceso al servicio.

Que la utilización de aplicaciones tecnológicas en el servicio público de transporte terrestre automotor individual tipo taxi en el nivel básico y lujo debe tender a cumplir con los principios que rigen la prestación del servicio y parámetros, funcionalidades e interoperabilidad de dichos sistemas para el debido y adecuado control de las autoridades competentes.

RESUELVE:

Aspectos generales

Artículo 1°. Objeto y principios. Esta resolución tiene por objeto reglamentar el ofrecimiento y prestación del servicio público de transporte terrestre automotor en la modalidad individual en el nivel de lujo definido en el Decreto 2297 de 2015, en aspectos como las características de los vehículos, la formación de los conductores y los indicadores de servicio a cargo de las empresas legalmente habilitadas. Igualmente, se reglamenta y definen las características generales y funcionalidades que deben cumplir las plataformas tecnológicas que participen de la satisfacción de la demanda de movilización cuando las mismas no utilicen equipos propios y pretendan hacer uso del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel básico y/o de lujo. Principios: los principios bajo los cuales debe ser concebido el servicio en el nivel de lujo, están ligados a seguridad, comodidad, accesibilidad y asequibilidad, lo mismo que la adecuada atención al usuario y la efectiva prestación del servicio. La implementación directa o indirecta de las plataforma tecnológicas y su uso, será de carácter obligatorio por parte de las empresas interesadas en obtener y mantener la habilitación para prestar el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel de lujo y opcional para las interesadas en prestar el servicio en el nivel básico, en este último caso, sin perjuicio de lo que dispongan las autoridades locales al respecto.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente resolución son aplicables en todo el territorio nacional y de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas que presten el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel básico o de lujo, que cuenten con la respectiva habilitación de las autoridades locales.

CAPÍTULO I

Característica y condiciones de los vehículos

Artículo 3°. Tipología vehicular. Los vehículos autorizados para prestar el servicio público de transporte de pasajeros en el nivel de lujo dentro de la modalidad individual, **deberán cumplir todas las condiciones técnicas descritas en el Decreto 2297 de 2015** y las que sean considerados por el Ministerio de Transporte en el trámite de homologación de vehículos de servicio público, así como lo dispuesto en materia de accesibilidad y a se quibilidad para las personas con discapacidad.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Parágrafo. Los vehículos de transporte terrestre automotor autorizados para atender la prestación del servicio en el nivel básico que cumplan con las condiciones establecidas en el Decreto 2297 de 2015, y en la presente resolución, podrán pasar al nivel de lujo una vez cuenten con la vinculación a la empresa debidamente habilitada para el servicio individual en el nivel de lujo y realizado el cambio de color de conformidad con las disposiciones vigentes que regulan dicho trámite.

## CAPÍTULO II Plataformas Tecnológicas

Artículo 4°. Integración: Las plataformas tecnológicas que se utilicen para la atención del servicio de transporte público individual en el nivel de lujo, deberán integrarse y migrar la información generada por la prestación del servicio al Sistema Inteligente Nacional para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte (Sinitt), de conformidad con la normatividad y disposiciones sobre estándares, protocolos y fechas que defina el Ministerio de Transporte para tal fin. Efectuada la migración, la información generada por la prestación del servicio en las plataformas tecnológicas, deberá estar disponible para ser utilizada por el Ministerio de Transporte. Parágrafo. La integración y migración de la información generada por la prestación del servicio al Sistema Inteligente Nacional para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte, (Sinitt), solo será exigible una vez entre en operación.

Artículo 5°. Habilitación de la plataforma tecnológica. Es la autorización otorgada por el Ministerio de Transporte a la persona natural o jurídica propietaria de la plataforma tecnológica que se utilicen para la atención del servicio de transporte público individual.

Parágrafo 1°. La habilitación es intransferible a cualquier título y no podrá ser utilizada para atender otras modalidades del transporte de pasajeros.

Parágrafo 2°. Condiciones. Para mantener la habilitación que se obtenga mediante la presente disposición, deberán i) conservar los requisitos inicialmente exigidos y que dieron lugar a la expedición de la habilitación, así como acreditar los mismos cuando así lo requiera la autoridad competente, ii) garantizar que los pagos se efectúen por medios electrónicos, atendiendo lo establecido por el Régimen de Responsabilidad de la Actividad Financiera, la Ley 527 de 1999 y las normas reglamentarias y concordantes en la materia. Este aspecto será vigilado por la autoridad competente, y iii) cumplir las condiciones y mecanismos de interoperabilidad y de migración de información que disponga el Ministerio de Transporte en desarrollo del Sistema Inteligente Nacional para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte (Sinitt), realizando los ajustes y cambios tecnológicos que sean necesarios para cumplir con esta condición.

Parágrafo 3°. Para entrar en operación en el nivel de servicio de lujo, la plataforma tecnológica habilitada por el Ministerio debe acreditar ante la Autoridad Local **su relación con la empresa de transporte habilitada en la modalidad y en dicho nivel.**

Parágrafo 4°. En todo caso, las empresas de transporte terrestre automotor en la modalidad individual en el nivel de servicio básico y de lujo, deberán garantizar a los propietarios de vehículos la posibilidad de acceder a las plataformas habilitadas por el Ministerio de Transporte.

Artículo 6°. Procedimiento para la habilitación. Con el fin de dar trámite a la solicitud presentada por la persona natural o jurídica que requiera habilitar la plataforma tecnológica, el interesado deberá cumplir con los siguientes requisitos:

Paso 1: Documentos. Radicar en el Ministerio de Transporte – Subdirección de Transporte: a) Carta de solicitud de habilitación de la plataforma tecnológica. b) fotocopia del recibo de consignación del costo del trámite. c) fotocopia cédula de ciudadanía y Rut para persona natural. d) Constancia del set de pruebas de software donde certifique que se cumplen todos los ítems de la lista de chequeo mínima requerida con sus respectivos soportes de las pruebas aplicadas en cada

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

funcionalidad de la plataforma tecnológica. La empresa que expida la constancia del set de pruebas de software, deberá estar certificada en la norma ISO 9001:2008. e) Instructivo o manual que contenga los pasos que deben atender los actores de la plataforma tecnológica; usuarios (pasajeros), conductores, empresa de transporte terrestre automotor individual debidamente habilitadas en el nivel básico y o lujo para la prestación del servicio. f) Para el nivel de lujo, acreditar el cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 5° de la presente disposición.

Paso 2: Procedimiento. Con el fin de dar trámite a la solicitud presentada, el Ministerio de Transporte deberá: a) Resolver en un máximo de 15 días hábiles, en dicho período se publicará en el sitio web del Ministerio de Transporte, el resultado del proceso de aprobación de la habilitación de la plataforma tecnológica. b) El solicitante deberá atender los requerimientos de información que el Ministerio de Transporte efectúe para la verificación de las funcionalidades de la plataforma. c) Una vez requerido y allegada la respuesta, el Ministerio de Transporte expedirá una Resolución donde resuelve la solicitud de habilitación, contra la decisión proceden los recursos de la vía administrativa. d) El Ministerio de Transporte publicará en la página web las plataformas tecnológicas debidamente habilitadas.

Parágrafo. De conformidad con lo establecido en el Decreto 019 de 2012, el Ministerio de Transporte, deberá verificar la existencia y representación de las personas jurídicas.

Artículo 7°. Valor trámite habilitación. El costo del trámite de la habilitación será de uno punto cinco (1.5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, los cuales se cancelarán de conformidad con el procedimiento establecido para todos los trámites o autorizaciones que se realizan ante el Ministerio de Transporte.

Artículo 8°. Características de la plataforma tecnológica. La plataforma deberá tener funcionalidad independiente para nivel de servicio básico y/o de lujo, para lo cual contará con perfiles de validación diferentes. Para la gestión de la prestación del servicio público individual de pasajeras, la plataforma debe implementar aplicaciones móviles o interfaces web a los que se pueda acceder directamente desde un teléfono móvil o desde algún otro dispositivo electrónico, de acuerdo a las funcionalidades mínimas, que se describen en el artículo siguiente. Artículo 9°. Funcionalidades. La plataforma deberá garantizar como mínimo las siguientes condiciones y estructura para su operación: 1. Permitir la solicitud del servicio por parte del pasajero, consultando y filtrando por modelo, clase del vehículo y calificación del conductor y del vehículo. 2. Cancelar la solicitud del servicio. 3. Aceptar el servicio por parte del conductor. 4. Registrar la información de conductores y vehículos en la plataforma. 5. Con base en el origen y destino requerido por el usuario, deberá fijar anticipadamente la totalidad de la tarifa a cobrarse por el servicio, informarla al usuario en el momento que éste lo solicita y realizar los registros que sobre la misma correspondan. 6. Estimar el tiempo promedio de viaje. 7. Mantener la trazabilidad de georreferenciación y longitud de los trayectos, tarifas aplicadas y tiempos de recorrido. 8. Gestionar pagos por medios electrónicos. 9. Calificar la calidad del servicio prestado, que integra la calificación del conductor y del vehículo. 10. Calificar al pasajero. 11. Generar indicadores de operación. 12. Recepcionar, gestionar y dar respuesta a las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias. 13. Reportar información generada por la prestación del servicio, como la cantidad de servicios prestados, trayectos recorridos, tarifas aplicadas, calificaciones de los servicios prestados y demás variables de la operación. 14. Presentar al pasajero los vehículos disponibles para el servicio solicitado y el tiempo estimado de llegada al punto de origen. Parágrafo 1°. La información generada por la prestación del servicio deberá estar disponible para las autoridades de control locales y nacionales y, otras entidades que defina el Ministerio de Transporte, atendiendo las condiciones de calidad, protocolos de publicación, seguridad y procesamiento de los datos relacionados que se establezcan. Parágrafo 2°. Las condiciones de habilitación y funcionamiento de las plataformas tecnológicas establecidas en la reglamentación, constituyen

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

fundamentos de hecho y de derecho del acto administrativo de habilitación otorgado y su desaparecimiento dará lugar a la pérdida de ejecutoriedad de los mismos.

Artículo 10. Interoperabilidad de plataformas tecnológicas. Es la capacidad de la plataforma tecnológica de interactuar e intercambiar datos y servicios en línea con otros sistemas de información, de acuerdo con los estándares y protocolos definidos por la autoridad competente para estos efectos, en el momento en que el Sinitt esté en operación. Parágrafo. La interoperabilidad de las plataformas tecnológicas con el Sistema Inteligente Nacional para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte (Sinitt), solo será exigible una vez entre en operación.

**Artículo 11. Estructura mínima para el cargue de información del vehículo.** La plataforma para su habilitación deberá cumplir con la estructura de campos para el cargue de la información del vehículo, la información del conductor y su licencia de conducción, la información de los documentos que soportan la operación de transporte, la información del usuario y las demás que se definen en los anexos de la presente resolución.

Artículo 12. Requerimientos técnicos de la plataforma tecnológica. La plataforma tecnológica debe atender y cumplir con los requerimientos técnicos, funcionales y operacionales, mínimos a saber: 1. Debe contar con un sitio web de fácil acceso y rápido cargue o visualización del contenido, y con una aplicación móvil de fácil uso y navegación, en idioma español, sin perjuicio de utilizarse otros idiomas. 2. Debe ser una plataforma de carácter independiente y de fácil portabilidad, permitiendo el registro de información sobre la prestación del servicio en las condiciones técnicas y operativas de los sistemas de gestión que para tal fin defina e implemente el Ministerio de Transporte, cuando entre a operar el Sinitt. 3. Debe ser parametrizable (variables del negocio accedidas por el usuario), de tal manera que cualquier cambio en la ley de transporte, tránsito e infraestructura puedan ser atendidas mediante opciones y/o procedimientos. 4. Debe garantizar la protección de la información sensible, contra acceso y divulgación no autorizado. 5. Debe generar las herramientas, procesos y procedimientos para asegurar que la información permanezca inalterable; para cumplir con esto, es necesario que las operaciones de registro y mantenimiento de datos incorporen mecanismos de validación que impidan el ingreso de valores que violen las reglas del negocio y, así mismo, tendrán registros de las actividades que se desarrollen en el sistema, relacionadas con la inserción, modificación, borrado y consulta de la información. 6. Debe contener ayudas en línea, en donde se implementen los manuales de usuario. 7. Debe tener consistencia de los datos garantizando que aquellos que se encuentren almacenados en sistemas transitorios sean migrados o integrados al Sistema de Información, cuando así lo determine el Ministerio de Transporte. 8. Deberá contar con un módulo que permita almacenar la información de las fórmulas aplicadas según lo dispuesto por la autoridad local en cuanto a definición de la tarifa, discriminando los valores por cada variable que conforma la tarifa del servicio prestado por las empresas de servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en los niveles básico y/o de lujo. Este módulo y/o funcionalidad en la plataforma, hará las veces de taxímetro. 9. Deberá permitir al conductor calificar el comportamiento del usuario del servicio. El sistema seguirá un modelo de calificación del usuario del servicio, definido por puntos de 1 a 5, donde uno es la calificación más baja y cinco es la calificación más alta, así mismo que permita realizar un comentario al usuario del servicio que genera la calificación. 10. Deberá permitir al usuario del servicio calificar la atención del servicio, teniendo como referente la puntualidad del conductor, comportamiento en la vía del conductor, estado del vehículo, respeto por las normas de tránsito y demás relacionada con el servicio. El sistema seguirá un modelo de calificación de la prestación del servicio, definido por puntos de 1 a 5, donde una es la calificación más baja y cinco es la calificación más alta, así mismo que permita realizar un comentario al usuario que genera la calificación. 11. Deberá permitir visualizar el trayecto, distancia y tiempo de recorrido, tiempo estimado de llegada. 12. Deberá contar con un módulo que permita gestionar y generar indicadores sobre la prestación del servicio, asociados a tiempo de respuesta, tarifas cobradas y demás que defina el Ministerio de Transporte. 13. Deberá permitir registrar los indicadores

**PROCESO No.:** 25000234100020160178000  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UBER COLOMBIA S.A.S  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

de gestión del servicio de las empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en los niveles básico y/o de lujo, y permitir acceso remoto a la plataforma por parte del Ministerio de Transporte y de las autoridades locales o a quienes Estas designen. 14. Deberá contar con un módulo que permita generar reportes sobre la prestación del servicio de transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en los niveles básico y/o de lujo, estos reportes deberán ser entregados por el mecanismo que para tal fin establezca el Ministerio de Transporte o quien este designe, la información debe ser: exacta, precisa, completa, confiable, oportuna, verificable, documentada y sin ningún costo, estos reportes deberán ser almacenados en el sistema de información que para tal fin defina el ministerio de transporte, sin generar ningún tipo de costo. 15. Deberá tener una estructura mínima de campo definidos en el anexo técnico de la presente Resolución para cada uno de ellos.

Artículo 13. Suministro de información. Las plataformas tecnológicas que sean debidamente habilitadas para participar del proceso de satisfacción de la demanda de movilización de las personas cuando las mismas no utilicen equipos propios y pretendan hacer uso del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel básico y/o de lujo, deberán tener en todo momento y a disposición de las entidades de inspección, vigilancia y control y demás autoridades, las estadísticas, libros, documentos y demás productos que permitan validar y verificar los requisitos e información suministrada, de forma electrónica.

Tal como se puede observar, el gobierno permite la incorporación de las plataformas tecnológicas para que las empresas de transporte autorizadas en Colombia, presten sus servicios, atendiendo al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Ello dista del servicio que se presta a través de las aplicaciones universalmente conocidas, lo que confirma la ausencia de reglamentación del servicio, y ante la ausencia de reglamentación, mal se puede sancionar a las empresas que forman parte de la aplicación, quedando vigente solo la infracción D12 como ha quedado relatado en esta providencia.

La Corte Constitucional, negó dicha regulación al considerar que la inmovilización de vehículos destinados al servicio de transporte público, no autorizados, no viola derechos fundamentales. Ello reitera la posición de la Sala al señalar que la única falta que se puede imponer en Colombia es al conductor, pero en manera alguna a una empresa que presta servicios tecnológicos, como se hizo en el presente caso.

Lo cierto es que las intervenciones del Superintendente dieron lugar a su separación del caso, por vía de la recusación, y mientras estuvo suspendido el proceso no existió

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

actuación jurídica alguna con base en la cual se hubiese adoptado la decisión, pues, se reitera lo dicho por el Ministerio, el auto de pruebas que se decretó, estando en trámite la recusación, fue revocado.

Por esa razón, no está probada la desviación del poder alegada por la parte demandante.

### **Restablecimiento del Derecho**

Al quedar demostrado que la empresa no podía ser investigada ni sancionada, se atenderá de restablecimiento del derecho.

La autoridad demandada deberá reintegrar al demandante la multa pagada en virtud del acto administrativo demandado.

El valor deberá ser reintegrado indexado entre la fecha de pago y la fecha de ejecutoria de la presente providencia, con fundamento en la variación del índice de precios al consumidor.

Por lo anterior, el valor a devolver debidamente indexado corresponderá a la aplicación de la siguiente fórmula:

$$V_p = V_h \times \left( \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}} \right)$$

**V<sub>p</sub>** = valor presente

**V<sub>h</sub>** = valor histórico

**Índice Final** = índice final de precios al consumidor a la fecha de ejecutoria de la sentencia.

**Índice Inicial** = índice inicial de precios al consumidor de junio de 2015, mes en el cual se realizó el pago de la diferencia en la contraprestación de la autoliquidación.

Se accederá a la pretensión de condena en costas a la entidad demandada.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Se negarán las demás pretensiones de la demanda.

### CONCLUSIÓN:

Por estos motivos, la Sala procederá a acceder a las pretensiones de la demanda.

### 3. COSTAS PROCESALES

De otra parte, se condenará en costas en esta instancia a la parte vencida, de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del de la Ley 1437 de 2011<sup>58</sup>, en armonía con los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> **Ley 1437 de 2011. Artículo 188:** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

<sup>59</sup> **ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.

**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.

2. Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.

3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.

Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En razón y mérito de lo todo lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO.- DECLÁRASE** la nulidad de la Resolución No. 18417 del 14 de septiembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, confirmada mediante la Resolución No. 23211 del 17 de noviembre de 2015, expedida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, “Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2, contra la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015, confirmada mediante la Resolución No. 007838 del 2 de marzo de 2016, expedida por el Superintendente de Puertos y Transporte Ad-Hoc de la Superintendencia de Puertos y Transporte, notificada por aviso a Uber Colombia S.A.S. el 10 de marzo de 2016, “Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución 18417 del 14 de septiembre de 2015, por medio de la cual se sancionó a la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2, por las razones contenidas en la presente providencia.

**SEGUNDO.- CONDÉNASE** a la Superintendencia de Puertos y Transporte a que devuelva el valor de la sanción a la sociedad UBER COLOMBIA S.A.S., identificada con N.I.T. 900.676.165-2, debidamente indexado, en la forma señalada en la presente providencia.

**TERCERO.- NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

---

y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo.

6. Cuando la condena se imponga en la sentencia que resuelva los recursos de casación y revisión o se haga a favor o en contra de un tercero, la liquidación se hará inmediatamente quede ejecutoriada la respectiva providencia o la notificación del auto de obediencia al superior, según el caso.

PROCESO No.: 25000234100020160178000  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: UBER COLOMBIA S.A.S  
DEMANDADO: LA NACIÓN- SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**CUARTO.- CONDÉNASE** en costas a la parte demandada; en consecuencia, por Secretaría, **LIQUÍDENSE** las costas procesales, de conformidad con lo establecido en el artículo 366 del Código General del Proceso.

**QUINTO.-** Por Secretaría **DEVUÉLVASE** al actor el remanente de los gastos de proceso, previa liquidación.

**SEXTO.- ARCHÍVESE**, previa ejecutoria.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

*Firmado electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*  
**CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO**  
**Magistrada**

*Firmado electrónicamente*  
*Salva Voto*  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por la magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, el magistrado Luis Manuel Lasso Lozano y el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá, D.C., quince (15) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

**Magistrado Ponente:** Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO  
**Ref: Expediente:** 250002324000201601780-00  
**Demandante:** UBER COLOMBIA S.A.S.  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y  
TRANSPORTE  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
**Asunto:** SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto acostumbrado por la posición mayoritaria de la Sala, salvo voto de la sentencia de 10 de noviembre de 2022, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda, dirigidas a la declaratoria de nulidad de las resoluciones Nos. 18417 del 14 de septiembre de 2015, 23211 del 17 de noviembre de 2015 y 007838 del 2 de marzo de 2016, por medio de las cuales se impuso una sanción de multa por \$451.045.000 a la sociedad Uber Colombia S.A.S. y se resolvieron los recursos de reposición y de apelación, respectivamente.

Las razones sobre el particular son las siguientes.

Las pretensiones de la demanda se dirigen a declarar la nulidad de los actos ya mencionados, mediante los cuales la demandada impuso a la sociedad Uber Colombia S.A.S. una sanción de multa por infringir el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 105 de 1993.

Esta norma establece.

**ARTÍCULO 9o. SUJETOS DE LAS SANCIONES.** Las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte.

Podrán ser sujetos de sanción:

1. Los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales.
2. Las personas que conduzcan vehículos.
3. Las personas que utilicen la infraestructura de transporte.
4. **Las personas que violen o faciliten la violación de las normas.**

5. Las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte.
6. Las empresas de servicio público. (Destacado fuera del texto).

La norma transcrita establece que pueden ser sujetos de sanción 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.

En consecuencia, son varios los sujetos pasivos de sanción por la infracción de las normas de transporte, entre ellos, "*las personas*" que violen o faciliten la violación de las normas de transporte.

Lo anterior significa que el numeral 4 de la norma que se analiza, no estableció un sujeto calificado o especial para la comisión de la infracción consistente en facilitar la violación de las normas de transporte.

Por tal motivo, independientemente de si se trata de una persona natural o jurídica, con o sin ánimo de lucro o de si su razón social está destinada al servicio de transporte, en cualquiera de sus modalidades, o si se trata de una plataforma tecnológica, si este sujeto viola o **facilita la violación** de normas de transporte, será sujeto pasivo de sanción administrativa por parte de la autoridad competente.

En este sentido, debe indicarse que la Superintendencia de Puertos y Transporte (artículo 3º del Decreto 2741 de 2001, que modificó el artículo 41 del Decreto 101 de 2000, adicionado por el artículo 1º del Decreto 1402 de 2000 y numeral 3 del artículo 44 del Decreto 101 de 2000), tiene competencia para imponer sanciones por violación a las normas de transporte, según las disposiciones especiales de cada modalidad.

En particular, el numeral 3 del artículo 44 del Decreto 101 de 2000, señala que es función de la Superintendencia de Transporte inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas nacionales de tránsito y aplicar las sanciones correspondientes.

Cabe señalar que el texto de las normas anteriores es el que se encontraba vigente en el momento en el que se profirieron los actos demandados, pues fueron derogadas, posteriormente, por el Decreto 2409 de 2018.

Si bien la sociedad Uber Colombia S.A.S. se encuentra legalmente constituida y su razón social establece que se dedica a la venta de servicios tecnológicos, para lo cual no requiere de autorización, permiso o licencia a fin de operar, según manifiesta en la demanda, lo cierto es que a través de su servicio facilitó la violación de las normas de transporte.

Esto ocurrió porque incentivó y propició con su actividad que propietarios de vehículos matriculados, generalmente como servicio particular, prestaran el servicio público de transporte para el cual no estaban habilitados, razón por la cual Uber Colombia S.A.S. favoreció y patrocinó la violación de la normativa del transporte, tal como lo advirtió la autoridad demandada.

En conclusión, la demandada tiene, a mi juicio, competencia para sancionar a Uber Colombia S.A.S. por facilitar la violación de normas del transporte (numeral 4, artículo 9, de la Ley 105 de 1993) y esta última es sujeto pasivo de la sanción respectiva.

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

El presente salvamento fue firmado electrónicamente en la plataforma SAMAI por el Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.