



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., seis (6) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Expediente: 11001-33-34-002-2018-00277-00  
Demandante: Transportes Armenia S.A.  
Demandado: Superintendencia de Transporte  
Tema: Capacidad Transportadora

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la sociedad Transportes Armenia S.A. en contra de la Superintendencia de Transporte.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

*“1. Que se DECLARE, que los Oficios singularizados con los Nros. 20188000322731 y 20188000322741, ambos de fecha veintisiete (27) de marzo del año dos mil dieciocho (2018), expedidos por la accionada SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, por conducto de la funcionaria LINA MARÍA MARGARITA HUARI MATEUS, quien funge como SUPERINTENDENTE DELEGADA DE TRÁNSITO, son Actos Administrativos, que consagran una manifestación de voluntad de la accionada, y que no son meros ‘actos de ejecución’ de una providencia judicial.*

*2. Que se DECLARE, la NULIDAD, del Acto Administrativo singularizado como Oficio Nro. 20188000322731 de fecha calendada veintisiete (27) de marzo de dos mil dieciocho (2018) por haber sido expedido de forma ilegal, y viciado de nulidad, por la accionada SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, por conducto de la funcionaria LINA MARÍA MARGARITA HUARI MATEUS, quien funge como SUPERINTENDENTE DELEGADA DE TRÁNSITO.*

*3. Que se DECLARE, la NULIDAD, del Acto Administrativo singularizado como Oficio Nro. 20188000322741 de fecha calendada veintisiete (27) de marzo de dos mil dieciocho (2018), por haber sido expedido de forma ilegal, y viciado de nulidad, por la accionada SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, por conducto de la funcionaria LINA MARÍA MARGARITA HUARI MATEUS, quien funge como SUPERINTENDENTE DELEGADA DE TRÁNSITO.*

*4. Que a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se le ORDENE a la autoridad accionada, que se ABSTENGA, de proferir Actos Administrativos, en contra de mi procurada que tengan por objeto, manifestación, o efecto, la RESTRICCIÓN, LIMITACIÓN,*

*IMPEDIMENTO u OBSTRUCCIÓN, en la prestación del servicio público de Transporte Terrestre de Pasajeros por Carretera, en la ruta Cali – Armenia, y viceversa, en uso y ejercicio de la ‘libertad horaria’ establecida en la Resolución 7811 de 2.001, y conforme la ‘capacidad transportadora total de la empresa TRANSPORTES ARMENIA S.A.’, establecida por el MINISTERIO DE TRANSPORTE, en la Resolución Nro. 00223 de fecha veintisiete (27) de enero de mil novecientos noventa y ocho (1.998).*

*5. Que se CONDENE a la autoridad accionada, SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, a PAGAR, a mi procurada, como INDEMNIZACIÓN, a título de DAÑO EMERGENTE, la suma de: TREINTA Y TRES MILLONES CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$33.046.400). por el ‘retiro de vehículos afiliados’ con posterioridad a la expedición de los Actos Administrativos demandados en nulidad.*

*6. Que se CONDENE a la autoridad accionada, SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, a PAGAR, a mi procurada, como INDEMNIZACIÓN, a título de LUCRO CESANTE, la suma de: CIENTO NOVENTA Y SEIS MILLONES CIENTO MIL QUIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$196.100.500), por el no haber podido vender tiquetes en el periodo comprendido desde el veintisiete (27) de marzo hasta el treinta (30) de junio del año en curso, en la ruta Cali – Armenia, y por el no haber podido ejecutar los dos (4) convenios de Colaboración Empresarial que, mi procurada, había suscrito con las sociedades: (i) TRANS ESPECIALES BOTERO S.A.S.; (ii) BUSES ARMENIA S.A., para ‘prestar el servicio de transporte público de pasajeros’, ‘para operar la ruta de la ciudad de Armenia a la ciudad de Cali, y viceversa’, ‘durante la temporada de vacaciones de semana santa’, ni ‘durante la temporada de vacaciones comprendida del quince (15) de junio de dos mil dieciocho (2.018) al treinta y uno (31) de julio de dos mil dieciocho (2.018) en virtud de la expedición de los Actos Administrativos demandados en nulidad, y sus efectos veneratorios y dañinos.*

*7. Que a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, como forma de restablecimiento no patrimonial, que la accionada, en ceremonia dispuesta para tal efecto, de forma pública, PIDA DISCULPAS, a mi procurada, por la expedición de tales actos administrativos viciados de nulidad, proferidos en su contra.*

*8. La condena respectiva, a que se refieren los numerales QUINTO y SEXTO, precedentes, del presente acápite, serán actualizadas de conformidad con lo preceptuado en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2.011 [C.P.A.C.A], hasta la fecha en que efectivamente la accionada, cancele a mi procurada dicha condena.*

*9. Que se causen los intereses legales comerciales a la máxima tasa legal permitida sobre la suma de condena, pretendidas en los numerales QUINTO y SEXTO, precedentes, del presente acápite, hasta cuando efectivamente sea cancelada por la accionada.*

*10. La parte accionada, deberá dar estricto cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 187 y 192 de la Ley 1437 de 2011.*

*11. Que en caso de no llegar a acuerdo conciliatorio alguno, se condene en COSTAS y AGENCIAS EN DERECHO a la accionada”.*

## **2. Cargos**

La sociedad demandante estimó que los actos administrativos demandados se encontrarían viciados de nulidad como quiera que habrían sido expedidos sin competencia, con infracción de las normas en que debían fundarse, así como de forma irregular.

Aseveró, de igual forma, que las resoluciones acusadas se profirieron con falsa motivación, desviación de las atribuciones propias de quien las suscribió y desviación de poder.

Adujo, finalmente, que los actos cuya legalidad se impugna le causaron un agravio injustificado, como quiera que a través de ellos le habrían sido transgredidos sus derechos al trabajo, a la libre empresa y competencia.

### **3. Contestación de la demanda**

#### **3.1. Superintendencia de Transporte**

La Superintendencia de Transporte, a través de apoderado judicial, contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de todas las pretensiones invocadas por la sociedad censora. Así, propuso como “excepciones” los argumentos nominados:

- *“Los actos administrativos demandados no son susceptibles de control judicial”.*
- *“Falta de legitimación en la causa por pasiva de la Superintendencia de Transporte para responder por perjuicios causados con la práctica de medidas cautelares solicitadas por Expreso Palmira S.A.”*
- *“Competencia del juez del proceso de competencia desleal para pronunciarse frente a los perjuicios supuestamente causados con la práctica de medidas cautelares decretadas”.*
- *“Falta de competencia para pronunciarse frente a la legalidad de actuaciones anteriores del Ministerio de Transporte y de la Superintendencia de Transporte”.*
- *“Cumplimiento de una decisión judicial”.*
- *“Falta de configuración de las causales de nulidad alegadas”.*
- *“Falta de prueba del daño”.*
- *“Un hipotético daño derivado de la práctica de las medidas cautelares decretadas en el proceso de competencia desleal no es imputable a la Superintendencia de Transporte”.*

Manifestó, de otro lado, que los actos administrativos demandados fueron suscritos por la Superintendente Delegada de Tránsito de la entidad, como consecuencia de la orden judicial emitida por la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio, por manera que el impedimento que tenía Jaramillo Ramírez, como Superintendente de Transporte, no tuvo incidencia alguna en estos.

Señaló que los actos impugnados no desconocieron la libertad de horarios de la demandante, pues, en ellos se haría referencia a la capacidad transportadora a ella autorizada, la cual ya había sido definida con anterioridad. Por ello, dijo, los oficios en cuestión no modificaron ninguna situación jurídica ya existente.

Afirmó que los oficios demandados no serían actos de ejecución de la sentencia de primera instancia proferida dentro del proceso de competencia desleal, por manera que la interposición del recurso de apelación, en efecto suspensivo, no tendría ningún efecto sobre los mismos.

Explicó, por el contrario, que los actos acusados fueron expedidos con sustento en los Autos: (i) 57875 del 6 de junio de 2016, en el que se ordenó prestar el servicio de acuerdo con la capacidad transportadora; (ii) 61960 del 15 de julio de 2016, por medio del cual se ordenó una medida cautelar; (iii) del 10 de febrero de 2017, a través del cual el Tribunal Superior de Bogotá confirmó la medida; y (iv) 114178 del 6 de diciembre de 2017, que decretó el incumplimiento de la medida cautelar.

### **3.1. Transportes Expreso Palmira S.A.**

La sociedad Transportes Expreso Palmira S.A., en su calidad de tercero interesado en las resultas del proceso, contestó la demanda y manifestó oponerse a la prosperidad de todas las pretensiones. En este sentido, propuso como “excepciones” de mérito los siguientes planteamientos:

- *“Los oficios Nos. 20188000322731 y 20188000322741 del 27 de marzo de 2018 NO son actos administrativos susceptibles de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.*
- *“La medida cautelar decretada por la Superintendencia de Industria y Comercio mediante Auto No. 61960 del 15 de julio de 2016, dentro del proceso de competencia desleal con radicado 2016-76110 se encuentra en firme y vigente”.*
- *“Los oficios proferidos por la Delegatura de Tránsito de la Superintendencia de Puertos y Transporte no modificaron el contenido de la medida cautelar decretada por la Superintendencia de Industria y Comercio, dentro del proceso de competencia desleal promovido por mi mandante en contra de TRANSPORTES ARMENIA”.*
- *“Los Oficios Nos. 20188000322731 y 20188000322741 del 27 de marzo de 2018 se profirieron por la Delegada de Tránsito de la Superintendencia de Puertos y Transporte en cumplimiento de la normativa aplicable al transporte terrestre de pasajeros”.*
- *“No existe vulneración de imparcialidad al momento de proferir los oficios Nos. 20188000322731 y 20188000322741 del 27 de marzo de 2018 por la Delegada de Tránsito de la Superintendencia de Puertos y Transporte”.*

- “La parte demandante confunde las causales de falta de motivación y desviación de poder, y, en cualquier caso, ninguna de las dos se encuentra probada”.
- “El cargo denominado ‘Causar agravio injustificado a mi procurada. Violación del derecho constitucional de propiedad privada, al trabajo, a la libre competencia y libre competencia, y demás derechos adquiridos en legal forma’, debe ser rechazado de plano por no ser una causal de nulidad legalmente prevista en el CPACA”.

#### 4. Actividad procesal

El 14 de agosto de 2018, el Juzgado resolvió rechazar la demanda de la referencia, al considerar que el asunto no era susceptible de control judicial<sup>1</sup>. Sin embargo, dicho proveído fue objeto de recurso de apelación, el cual fue concedido en efecto suspensivo ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 25 de septiembre de 2018<sup>2</sup>, quien, el 15 de marzo de 2019, revocó tal decisión.

El 14 de mayo de 2019, el Despacho dispuso obedecer y cumplir con lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A y, en consecuencia, inadmitió la demanda instaurada por la sociedad actora<sup>3</sup>.

El 2 de julio de 2019, se admitió la demanda de la referencia y se ordenó notificar la misma a la entidad demandada, así como a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>4</sup>.

El 3 y 12 de diciembre de 2019, la Superintendencia de Transporte contestó la demanda<sup>5</sup>.

El 11 de febrero de 2021, se llevó a cabo audiencia inicial en la que el Juzgado, como medida de saneamiento, ordenó oficiar a la Superintendencia de Industria y Comercio para que allegara copia íntegra del proceso de competencia desleal que se habría adelantado en contra de Transportes Armenia S.A.<sup>6</sup>

El 9 de marzo de 2021, el Juzgado dispuso vincular a la sociedad Transportes Expreso Palmira S.A. como tercero interesado en las resultados del proceso.<sup>7</sup>

El 3 de agosto de 2021, Transportes Expreso Palmira S.A. se pronunció respecto de la demanda de la referencia<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Folios 100 y 101 del cuaderno principal 1.

<sup>2</sup> Folio 126 del cuaderno principal 1.

<sup>3</sup> Folio 129 *ibídem*.

<sup>4</sup> Folio 140 *ibídem*.

<sup>5</sup> Folios 150 al 158 y 210 al 129 *ibídem*.

<sup>6</sup> Folios 233 y 234 *ibídem*.

<sup>7</sup> Folio 241 *ibídem*.

<sup>8</sup> Folios 275 al 292 *ibídem*.

El 15 de febrero de 2022, fueron resueltas las excepciones previas formuladas por la entidad demandada, en el sentido de declarar no probada aquella denominada “falta de legitimación en la causa por pasiva”<sup>9</sup>.

El 15 de marzo de 2022, se anunció a las partes que dentro del presente asunto sería adoptada sentencia anticipada y se fijó el litigio; también, se decretaron e incorporaron las pruebas que reunieron los requisitos de conducencia, pertinencia y utilidad<sup>10</sup>. Este auto fue adicionado en providencia del 24 de mayo de 2022, en lo relacionado con la decisión de pruebas<sup>11</sup>; también, fue sujeto de recurso de apelación, el cual fue concedido, en el efecto devolutivo, mediante auto del 20 de septiembre de 2022<sup>12</sup>.

El 13 de diciembre de 2022, se corrió traslado a las partes, por el término común de diez (10) días, para que presentaran sus alegatos de conclusión<sup>13</sup>.

## 5. Alegatos de conclusión

Transporte Armenia S.A., Transportes Expreso Palmira S.A. y la Superintendencia de Transporte presentaron en tiempo sus correspondientes alegatos de conclusión, en los que reiteraron los argumentos esgrimidos en el escrito de demanda y las respectivas contestaciones.

## II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por la sociedad Transportes Armenia S.A. en contra de la Superintendencia de Transporte.

Con esta finalidad, se tendrá en cuenta el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos; ii) caso concreto; iii) conclusiones; y iv) condena en costas.

### 1. Problemas jurídicos

Los problemas jurídicos formulados en la fijación del litigio planteada en auto del 29 de noviembre de 2022, son los siguientes:

1. *¿Profirió, la Superintendencia de Transporte, los actos demandados, de forma irregular, con violación al debido proceso y falta de competencia, como quiera que presuntamente, i) fueron adoptados por un funcionario que se encontraría impedido para intervenir en los asuntos relacionados con las empresas Expreso Palmira y Transportes Armenia S.A.; ii) omitió dar trámite a los recursos interpuestos contra los mismos en sede administrativa; y iii) si profirieron con sustento en una sentencia que no se encontraba en firme?*

---

<sup>9</sup>Folios 448 y 449 del cuaderno principal 2.

<sup>10</sup>Folios 451 y 452 *ibidem*.

<sup>11</sup>Folios 534 al 538 *ibidem*.

<sup>12</sup>Folios 559 al 568 del cuaderno principal 2.

<sup>13</sup>Folios 607 y 608 *ibidem*.

2. *¿Expidió, la autoridad demandada, los asuntos que se estiman nulos, con falsa motivación y desviación de poder, dado que las órdenes allí contenidas, se habrían adoptado sin sujeción a la medida cautelar inicialmente decretada por la correspondiente autoridad jurisdiccional y que, con todo, harían parte de una decisión que no se encontraría en firme?*
3. *¿Emitió, la Superintendencia demandada, los actos cuya legalidad se impugna, con desviación de poder y desconocimiento de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que tuvieron como insumo determinante la decisión sancionatoria contenida en la Resolución 4768 del 26 de marzo de 2015, expedida por un funcionario que omitió declararse impedido para ello?*
4. *¿Profirió, la Superintendencia de Transporte, los autos demandados con transgresión a los derechos del trabajo, la propiedad privada, la libertad de empresa y a la libre competencia, toda vez que con ellos se le habría impedido prestar el servicio público de transporte terrestre de pasajeros?*

## **2. Caso concreto**

Procede el Juzgado a pronunciarse de fondo sobre los problemas jurídicos que se pusieron de presente con antelación. Sin embargo, se pone de presente que las primeras tres (3) preguntas serán absueltas a través de una misma disertación.

Lo anterior, en consideración a que cada uno de ellos se sustenta en premisas comunes relacionadas con el presunto impedimento del un funcionario e la Superintendencia de Transporte, así como la firmeza de las decisiones en las que se sustentarían los actos acusados.

**2.1.** Así, el orden que en que se realizará el correspondiente estudio será el siguiente:

1. *¿Profirió, la Superintendencia de Transporte, los actos demandados, de forma irregular, con violación al debido proceso y falta de competencia, como quiera que presuntamente, i) fueron adoptados por un funcionario que se encontraría impedido para intervenir en los asuntos relacionados con las empresas Expreso Palmira y Transportes Armenia S.A.; ii) omitió dar trámite a los recursos interpuestos contra los mismos en sede administrativa; y iii) si profirieron con sustento en una sentencia que no se encontraba en firme?*
2. *¿Expidió, la autoridad demandada, los asuntos que se estiman nulos, con falsa motivación y desviación de poder, dado que las órdenes allí contenidas, se habrían adoptado sin sujeción a la medida cautelar inicialmente decretada por la correspondiente autoridad jurisdiccional y que, con todo, harían parte de una decisión que no se encontraría en firme?*

3. ¿Emitió, la Superintendencia demandada, los actos cuya legalidad se impugna, con desviación de poder y desconocimiento de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que tuvieron como insumo determinante la decisión sancionatoria contenida en la Resolución 4768 del 26 de marzo de 2015, expedida por un funcionario que omitió declararse impedido para ello?

Al respecto, la sociedad Transportes Armenia S.A. adujo que los actos administrativos acusados se encontrarían viciados de nulidad al haber sido expedidos de forma irregular, con violación al debido proceso, falta de competencia, desviación de poder y transgresión de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, con sustento en los siguientes argumentos:

Señaló que se habría desconocido la órbita funcional del Superintendente Javier Jaramillo Ramírez quien, pese haberse declarado impedido para tramitar cualquier asunto frente a las sociedades Transportes Armenia S.A. y Transportes Expreso Palmira S.A., expidió los actos administrativos demandados.

Aseguró, así, que dichos actos se encontrarían viciados de nulidad, dado que los profirió una autoridad que no tenía la competencia funcional - administrativa para ello. Esto, ante la aceptación del impedimento que manifestó el Superintendente de Transporte Jaramillo Ramírez y la designación de Andrés Chávez Pinzón como Superintendente *ad-hoc*.

Agregó que Jaramillo Ramírez debió declararse impedido para conocer de los asuntos relacionados con Transportes Armenia S.A., desde el mismo día que hizo lo propio frente a la sociedad Transportes Expreso Palmira S.A; sin embargo, ello solo lo llevó a cabo hasta el 9 de noviembre de 2015.

Esbozó que, la descrita circunstancia, conllevó a que se transgrediera lo prescrito en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, pues el Superintendente Jaramillo Ramírez solamente manifestó su impedimento frente a Transporte Armenia S.A., un (1) año después de su posesión, lapso durante el que fueron expedidas las Resoluciones 4768 del 26 de marzo de 2015 y 14878 del 3 de agosto de 2015, que fueron determinantes para el decreto de la correspondiente medida cautelar.

Arguyó, de otro lado, que resultaría contrario al debido proceso que la Superintendencia demandada no hubiera dado trámite a los recursos que interpuso frente a los actos administrativos acusados, por considerar que estos no podían ser objeto de los mismos al ser meros actos de ejecución.

Refirió que tal consideración resultaría errada, puesto que, al comparar el contenido de los Oficios demandados con el de la medida cautelar decretada en la Resolución 61960 del 15 de julio de 2016, sería evidente que entre ellos no existe congruencia alguna.

Expuso, que, en efecto, en la referida medida no se hace limitación alguna a una cantidad determinada de vehículos; tampoco, al tema de libertad horaria ni

a los convenios de colaboración empresarial. Por este motivo, aseguró los Oficios demandados constituirían verdaderos actos administrativos.

Añadió, en este mismo sentido, que la restricción impuesta en los actos demandados sería ilegal y estaría falsamente motivada, dado que esa determinación realmente no se encontraría sustentada ni sujeta a la medida cautelar decretada por la autoridad jurisdiccional, sino que obedecería a una voluntad arbitraria e injustificada de la entidad demandada.

Sostuvo, para terminar, que las causales de nulidad invocadas se configuraron, toda vez que la providencia judicial sobre la cual se cimentó la expedición de los actos administrativos demandados no se encontraría en firme.

Manifestó, que la sentencia de primera instancia, proferida el 14 de marzo de 2018, dentro de la actuación jurisdiccional de competencia desleal que llevó la Superintendencia de Industria y Comercio, fue objeto de recurso de apelación, el cual se concedió en el efecto suspensivo. En consecuencia, dijo, las medidas cautelares allí contenidas debieron mantenerse suspendidas hasta la decisión que la segunda instancia respectiva tomara.

De esa manera, habiendo hecho alusión a la tesis de la actora, pasa el Despacho a pronunciarse del siguiente modo:

Para tal cometido, el Juzgado considera esclarecedor estudiar el contenido de los actos administrativos demandados.

Así, se advierte que Transportes Armenia S.A. pretende se declare la nulidad de los Oficios 20188000322731 y 20188000322741 proferidos el 27 de marzo de 2018<sup>14</sup>, a través de los cuales la Superintendente Delegada de Tránsito, Lina María Margarita Huari Mateus, solicitó a los Gerentes de las Terminales de Transporte de las ciudades de Cali y Armenia lo siguiente:

*[...]*

*Por lo expuesto, solicito que, en su calidad de Gerente del Terminal de Transporte de Cali o Armenia, ordene a quien corresponda, que solamente se permita el despacho de vehículos de la Empresa Transporte Armenia, de tal forma que conforme a solamente se ocupe la capacidad autorizada, es decir máximo dos (2) vehículos. De igual forma, se proceda a eliminar del listado de vehículos de temporada alta los vehículos adicionales, para evitar el incumplimiento de la orden judicial”.*

Según estos oficios, las anteriores solicitudes se efectuaron por virtud del requerimiento realizado por la sociedad Transportes Expreso Palmira S.A., para que se diera cumplimiento a una orden judicial emitida por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Dicha orden sería la contenida en el Auto 61960 del 15 de julio de 2016, a través de la cual se ordenó una medida cautelar dirigida a que Transportes

---

<sup>14</sup> Folios 98 y 99 del cuaderno principal 1.

Armenia S.A. prestara el servicio de transporte en la ruta Cali – Armenia conforme la capacidad transportadora autorizada por el Ministerio de Transporte.

A partir de la lectura del aludido Auto 61960 de 2016<sup>15</sup> se desprende que, a través de éste, el Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales, Fidel Puentes Silva, decretó una medida cautelar en el sentido de ordenar a la sociedad Transportes Armenia S.A. lo siguiente:

*“PRIMERO: Prestar el servicio público de transporte por carretera en la ruta Cali-Armenia y viceversa, únicamente de acuerdo con la capacidad transportadora que le fue otorgada por el Ministerio de Transporte o la entidad regional que haga sus veces.*

*SEGUNDO: Suspender inmediatamente el uso de la figura de ‘conexión’ y/o ‘empalme’ con el fin de ofertar el tramo Cali- Armenia”.*

Ahora bien, de manera previa a continuar con la resolución del asunto, resulta de vital importancia aclarar con relación a la naturaleza jurídica de los actos demandados, que esta discusión ya fue zanjada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en providencia del 15 de marzo de 2019.

En efecto, en esa providencia se señaló que los Oficios demandados “[...] *abordan aspectos distintos a los expresados en la decisión a ejecutar, es decir, no hay relación entre lo ordenado en la medida cautelar del Auto No. 61960 y lo dispuesto en los oficios demandados*”<sup>16</sup>.

Lo anterior, significa entonces que, según el razonamiento planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, los actos que se demandan dentro del presente proceso no tienen relación alguna con lo ordenado en el Auto 61960 del 15 de julio de 2016, por manera que, a juicio de esa corporación, se trata de actos independientes cuyo juzgamiento es procedente en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Hecha la anterior precisión sobre la naturaleza jurídica de los actos demandados, el Juzgado procederá a analizar los argumentos planteados por la sociedad actora en su concepto de violación, los cuales fueron resumidos con anterioridad y fueron los que dieron origen a la formulación de los problemas jurídicos estudiados en el presente acápite.

En primer lugar, se recuerda que sociedad censora sostuvo que los actos acusados se encontrarían viciados de nulidad, en consideración a que habrían sido expedidos por Javier Jaramillo Ramírez, en su calidad de Superintendente de Transporte, pese a encontrarse impedido para tramitar cualquier asunto frente a Transportes Armenia S.A. y Transportes Expreso Palmira S.A.

De este modo, se dijo que los oficios cuya legalidad se impugna fueron adoptados por una autoridad que carecía de competencia para ello.

<sup>15</sup> Folios 224 y 225 del cuaderno principal I.

<sup>16</sup> Providencia del 15 de marzo de 2019. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

Al respecto, esta instancia debe resaltar que mediante Decreto 388 del 26 de febrero de 2018<sup>17</sup>, el Ministerio de Transporte resolvió designar como Superintendente de Puertos y Transportes *ad-hoc*, al señor Andrés Chávez Pinzón, para conocer de los asuntos de su competencia relacionados con la sociedad Transportes Armenia S.A.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, mediante Resolución 0005825 del 21 de diciembre de 2015, se había aceptado el impedimento manifestado por Javier Jaramillo Ramírez en su condición de Superintendente de Puertos y Transporte, para conocer de decidir sobre los asuntos de su competencia relacionados con la sociedad Transportes Armenia S.A.

Sin embargo, el argumento en torno al impedimento del señor Jaramillo Ramírez como sustento para alegar la ilegalidad de los mencionados oficios resulta no solo impertinente, sino inocuo, como quiera que éstos no fueron suscritos por aquel. De esa manera, el planteamiento concerniente a la falta de competencia del precitado se sustentó sobre una premisa inexacta.

En efecto, **los Oficios 20188000322731 y 20188000322741 proferidos el 27 de marzo de 2018 no fueron firmados por el Superintendente Javier Jaramillo Ramírez, sino por la Superintendente Delegada de Tránsito, Lina María Margarita Huari Mateus.**

Además, tampoco se tiene prueba que el mencionado funcionario impedido hubiera adelantado, instruido o decidido algún trámite administrativo en contra de la sociedad demandante que originara la expedición de los mencionados oficios.

Es más, como se pudo observar, en los oficios demandados únicamente se menciona como fundamento algunos actos administrativos expedidos por la Superintendencia de Industria y Comercio dentro de un procedimiento jurisdiccional de competencia desleal, los cuales escapan del objeto del presente medio de control.

De igual forma, no está probado que la Superintendente Delegada de Tránsito, Lina María Margarita Huari Mateus suscribiera los oficios en cuestión, en marzo de 2018, por autorización del señor Javier Jaramillo Ramírez.

De otro lado, y habiéndose encontrado sin asidero el argumento relativo al referido impedimento, el Despacho ha de indicar que la misma suerte corre el planteamiento relacionado con la supuesta transgresión de lo prescrito en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que éste fue cimentado también en una premisa incorrecta.

En efecto, es incuestionable que el posible desconocimiento de dicha normativa únicamente tendría la virtualidad de afectar la legalidad de un acto expedido por un funcionario que efectivamente actuó, encontrándose impedido para ello.

---

<sup>17</sup> Decreto que puede apreciarse en el CD anexo a la demanda.

Así el demandante alegó que el superintendente Jaramillo Ramírez omitió declararse impedido para expedir las Resoluciones 4768 del 26 de marzo de 2015 y 14878 del 3 de agosto de 2015. Sin embargo, el Despacho reitera que no hay una relación de pertinencia en tal argumentación, pues estas resoluciones no son objeto de demanda. Y estas resoluciones nada tuvieron que ver con el procedimiento que culminó con los actos demandados, pues forman parte de otras actuaciones. Ya que éstas <sup>18</sup> fueron proferidas dentro de una investigación administrativa sancionatoria adelantada por la Superintendencia de Puertos y Transporte con ocasión a la prestación de un servicio de transporte no autorizado en la modalidad de “conexión” en el municipio de La Paila; situación en nada relacionada con aquella que fue objeto de pronunciamiento en los actos demandados.

En segundo lugar, se rememora que en el concepto de violación la demanda Transportes Armenia S.A. arguyó que los Oficios acusados debían declararse nulos, en consideración a que la Superintendencia de Transporte omitió dar trámite a los recursos que interpuso en contra de los mismos.

Se expuso que, contrario a lo considerado por la entidad demandada, tales recursos sí serían procedentes, toda vez que los Oficios 20188000322731 y 20188000322741 proferidos el 27 de marzo de 2018 no son actos de ejecución, sino actos administrativos propiamente dichos.

Sobre este argumento, el Juzgado debe señalar que, *prima facie*, también se considera impertinente para desvirtuar la presunción de legalidad que ostentan los actos aquí demandados, como quiera que, si se lee la parte resolutive de dichos oficios, en ninguno de sus ordinales se adoptó ninguna decisión relacionada con la procedencia, o no, de algún recurso en sede administrativa.

Esclarecido lo anterior, el Juzgado pasa a estudiar el argumento concerniente a la falsa motivación de los actos administrativos demandados en razón a que estarían falsamente motivados, dado que no tendrían sustento en la medida cautelar decretada por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Sin embargo, ha de advertirse que tal planteamiento omitió especificar de manera clara y precisa en qué aspectos no se habría observado la medida cautelar.

En efecto, la parte actora únicamente se limitó a indicar que los actos acusados realmente no tendrían sustento en la medida cautelar adoptada en el Auto 61960 del 15 de julio de 2016; empero, no se ocupó de explicar por qué tal circunstancia podría acarrear la nulidad de los actos cuya legalidad se controvierte. Así puede apreciarse cuando en la demanda se indicó:

[...]

*Corolario de la existencia manifiesta de FALSA MOTIVACIÓN deprecada de los actos administrativos demandados, objeto de la*

---

<sup>18</sup> Actos administrativos que se encuentran contenidos en el CD que contiene los anexos aportados con la demanda.

*presente, forzosamente se erige y constituye causal de nulidad por DESVIACIÓN DE PODER- habida cuenta de la arbitrariedad con que actuó la autoridad accionada, máxime si se tiene en cuenta que, de manera reprochable, [...] expidió los Actos Administrativos demandados en nulidad, SIN SUJECCIÓN A LA MEDIDA CAUTELAR DECRETADA POR LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL, [...]*

*[...] NO SON 'ACTOS DE EJECUCIÓN' de una providencia judicial, habida cuenta que, NO GUARDA CORRESPONDENCIA NI SUJECCIÓN IRRESTRICTA [COMO DEBERÍA SER] encuentra inmerso una manifestación de voluntad arbitraria, infundada e ilegal, en contra de mi procurada, que se RECHAZA DE PLANO por lo burdo, y torticero, de ahí que, se devele su FALSA MOTIVACIÓN<sup>19</sup>.*

Aunado a ello, debe recordarse que en el presente asunto se parte de la premisa que los actos acusados no están relacionados con aquel en el se decretó la aludida medida cautelar, puesto que, ello fue lo que dio lugar a que el Despacho admitiera la demanda en cumplimiento de lo decidido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Como quiera que esa Corporación estimó que se trataban de actos independientes.

Con todo, se insiste, tal circunstancia por sí misma no constituye un cargo de nulidad en estricto sentido, toda vez que para ello es necesario que medie una argumentación que en este caso se echa de menos.

En tercer y último lugar, se pone de presente que Transportes Armenia S.A. consideró que los actos administrativos demandados estarían viciados de nulidad, como quiera que la providencia judicial sobre la cual se habría cimentado la expedición de los mismos no se encontraría en firme, esto es, la sentencia proferida por la Superintendencia de Industria y Comercio, el 14 de marzo de 2018.

Dijo que la falta de firmeza se debió a que tal fallo fue sujeto de recurso de apelación, el cual se concedió en efecto suspensivo, por manera que la medida cautelar allí contenida también debió mantenerse suspendida mientras se decidía el recurso.

En relación con este argumento, el Juzgado debe comenzar por señalar que el mismo resulta contradictorio con los demás planteamientos esbozados en el concepto de violación.

Efectivamente, la sociedad demandante sostuvo durante toda su demanda que los Oficios 20188000322731 y 20188000322741 del 27 de marzo de 2018 no tenían relación alguna con la medida cautelar decretada por la Superintendencia de Industria y Comercio, pero, en esta oportunidad consideró que dicha medida al estar contenida en la sentencia proferida el 14 de marzo de 2018, no se encontraría en firme y, por ende, no podía ser utilizada como sustento de los actos demandados.

Con todo, es menester reiterar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en providencia del 15 de marzo de 2019, afirmó que no existiría relación alguna entre lo ordenado en la

---

<sup>19</sup> Folios 52 y 53 del cuaderno principal 1.

medida cautelar del Auto 61960 de 2016 y lo dispuesto en los oficios demandados.

En efecto, se recuerda que en dicha oportunidad se dijo que los Oficios demandados “[...] *abordan aspectos distintos a los expresados en la decisión a ejecutar, es decir, no hay relación entre lo ordenado en la medida cautelar del Auto No. 61960 y lo dispuesto en los oficios demandados*”<sup>20</sup>.

Por este motivo, conforme al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el hecho que tal decisión estuviera contenida en la sentencia del 14 de marzo de 2014 y que la misma se encontrara, o no, en firme, resultaría una circunstancia ajena a la expedición de los Oficios acusados en el presente asunto, por manera que el razonamiento en cuestión tampoco se deduce probado.

En gracia de discusión, se estima pertinente advertir que el auto que decretó la medida cautelar y la correspondiente sentencia son decisiones jurisdiccionales independientes con términos de ejecutoria diferentes. Por lo que el censor no puede confundir la firmeza del fallo con la de un auto anteriormente adoptado.

Es más, a la fecha en que se presentó la demanda en el presente proceso aún se mantenían incólumes las aludidas medidas. Pues, se debe considerar que solo con posterioridad y en el transcurso del presente proceso, en providencia del 13 de octubre de 2020<sup>21</sup>, fue cuando el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión, al solventar el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia proferida por la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio, resolvió levantar las medidas cautelares decretadas durante dicho trámite.

De la anterior situación se sigue entonces que la medida cautelar decretada en Auto 61960 de 2016 se mantuvo vigente hasta su efectivo levantamiento, el 13 de octubre de 2020, luego que fueran expedidos los actos administrativos acusados; hecho que, a juicio de esta instancia, por sí mismo desvirtúa lo dicho por la demandante en su concepto de violación.

En suma, habiéndose entonces analizado los razonamientos esgrimidos por la sociedad transportadora demandante, sin encontrarlos probados, este estrado judicial puede responder los problemas jurídicos bajo análisis en la forma que sigue:

No se acreditó que la Superintendencia de Transporte hubiera proferido los actos demandados de forma irregular, con violación al debido proceso, falta de competencia, falsa motivación, desviación de poder y desconocimiento de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. Por ende, se sigue que los cargos de nulidad no tienen vocación de prosperidad.

---

<sup>20</sup> *Providencia del 15 de marzo de 2019. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.*

<sup>21</sup> *Providencia que puede apreciarse en los folios 421 al 433 del Cuaderno Tribunal 4, aportado por el Tribunal Administrativo Superior de Bogotá como prueba.*

**2.2. ¿Profirió, la Superintendencia de Transporte, los autos demandados con transgresión a los derechos del trabajo, la propiedad privada, la libertad de empresa y a la libre competencia, toda vez que con ellos se le habría impedido prestar el servicio público de transporte terrestre de pasajeros?**

Al respecto, la sociedad demandante sostuvo que consecuencia de la expedición de los actos acusados y los vicios puestos de presente en los anteriores cargos de nulidad, la Superintendencia de Transporte habría causado un resquebrajamiento del orden jurídico, así como una transgresión a sus derechos, así como a sus garantías constitucionales, legales y reglamentarias.

Aseguró que la demandada le impidió su libertad de empresa y, en consecuencia, afectó su derecho al trabajo; circunstancias que derivarían en un daño antijurídico, inconstitucional y legal, sujeto a resarcimiento.

De lo expuesto, resulta claro que lo afirmado por la actora se cimienta sobre la premisa que los cargos estudiados en precedencia se encontrarían probados, esto es, que los actos administrativos demandados efectivamente adolecerían de las causales de nulidad cuya ocurrencia se desvirtuó.

En este orden de ideas, es evidente entonces que la presunta transgresión a los derechos del trabajo, la propiedad privada, la libertad de empresa y la libre competencia no se acreditó en forma alguna, al depender de la comprobación de cargos que se denegaron. Esto es, no puede colegirse la violación de tales garantías, en razón a que no fue desvirtuada la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados.

Por este motivo, la respuesta a problema jurídico en cuestión deviene negativa, esto es, la Superintendencia demandada no profirió los actos acusados con violación a los referidos derechos de la demandante. Así, el cargo de nulidad se niega.

### **3. Conclusiones**

Colofón de lo expuesto, el Despacho negará las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte de la sociedad Transportes Armenia S.A. la presunción de legalidad de los Oficios 20188000322731 y 20188000322741 proferidos el 27 de marzo de 2018 expedidos por la Superintendencia de Transporte.

### **4. Condena en costas**

Advierte el Despacho que en el presente asunto hay lugar a condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, así como en los artículos 361 y 365 del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De igual manera, toda vez que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, el Despacho fijará el pago de las mismas, por el valor que resulte de aplicar el ocho por ciento (8%) del valor total de la suma de todas las pretensiones de la demanda, teniendo como tales las que fueron tasadas por la parte actora al momento de la presentación de la demanda, esto, teniendo en cuenta los parámetros dispuestos en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5.1 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO:** Denegar las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Condénase en costas a la parte vencida, las cuales deberán ser liquidadas por Secretaría.

**TERCERO:** A favor de la parte demandada, fíjense como agencias en derecho, el equivalente al ocho por ciento (8%) del valor que resulte de la suma de todas las pretensiones de la demanda, al momento de la presentación de la misma; de conformidad con lo establecido los artículos 1, 2, 3, 4 y 5.1 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

**CUARTO:** Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
Gloria Dorys Álvarez García  
Juez

Firmado Por:

Gloria Dorys Álvarez García

Juez

Juzgado Administrativo

002

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **23efaddb24383a175620425921a5a6b6b380f8d5902f6a0cccfd0ac22a05f75**

Documento generado en 06/03/2023 06:42:33 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**