



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016)**

**CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**REF: Radicación No. 25000232400020050098001.**

**RECURSO DE APELACIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE 14 DE JUNIO DE 2007, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA.**

**Actora: RADIO TAXI AEROPUERTO S.A.**

**Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ, FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL – FONDATT.**

**Tema: OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE VEHÍCULOS TAXI – TARJETA DE OPERACIÓN.**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la demandante – **RADIO TAXI AEROPUERTO S.A.** –, en contra de la sentencia proferida el 14 de junio de 2007 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “B”, que declaró como no probadas las excepciones formuladas y negó las pretensiones de la demanda.

**I-. ANTECEDENTES**

**I.1. La demanda.**



Mediante escrito presentado ante la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls. 1 a 33, cdno. 1), el representante judicial de la empresa **RADIO TAXI AEROPUERTO S.A.**, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo – C.C.A., presentó demanda en contra del Distrito Capital de Bogotá, Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y el Fondo de Educación y Seguridad Vial - Fondatt, con miras a obtener la siguiente declaratoria:

*“1.- Que se me reconozca dentro del proceso como apoderado principal de RADIO TAXI AEROPUERTO S.A.*

*2.- Que éste Tribunal se sirva decretar la nulidad de la Resolución No. 434 del 16 de marzo de 2005 expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá "Por la cual se resuelve una investigación administrativa adelantada en contra de la empresa RADIO TAXI AEROPUERTO S.A. Expediente 1201-03", con fundamento en las causales y en los conceptos de violación que se precisan y desarrollan más adelante.*

*3.- Que de igual forma se sirva declarar la nulidad de la Resolución 1016 del 1 de julio de 2005 expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la empresa RADIO TAXI AEROPUERTO S.A. en contra de la Resolución 434 del 16 de marzo de 2005 dentro del expediente 1201-03", con base en los fundamentos y causales que se exponen en éste escrito.*

*4.- Que así mismo se sirva declarar la nulidad de la Resolución No. 621 del 11 del 15 (sic) de julio expedida por la Secretaría de*



*Tránsito y Transporte de Bogotá "Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación interpuesto por la empresa RADIO TAXI AEROPUERTO S.A. contra la Resolución 434 del 16 de marzo de 2005 dentro del Expediente 1240-03", con asiento en los fundamentos y causales que se exponen en éste escrito.*

*5.- Que a manera de restablecimiento del derecho éste Tribunal se sirva declarar que la sociedad RADIO TAXI AEROPUERTO S.A. no está obligada a cancelar al FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL, FONDATT, la multa señalada en el artículo tercero de la Resolución 621 del 15 de julio de 2005 que modificó el artículo tercero de la Resolución 434 del 16 de marzo de 2005 y que a su vez fue modificado por el artículo primero de la Resolución 1016 del 1 de julio de 2005.*

*6.- Como consecuencia de esta declaración se sirvan ordenar a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y al Fondo la devolución de los dineros que se hayan consignado a favor de tales entidades con motivo de la sanción irregularmente impuesta cuyos actos administrativos que le sirven de fundamento se impugnan en este escrito, junto con los respectivos intereses comerciales de ley”.*

*7.- Que se condene al Distrito Capital de Bogotá – Secretaría de Tránsito y Transporte y al FONDATT a pagar los gastos y costas (sic) que genere éste proceso” (fls. 1 y 2. Cdno. 1).*

## **I.2. Los hechos.**

Manifestó que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, mediante las Resoluciones 1890, 1917 y 1919 de 12 de noviembre de 2003 y 1928, 1936 y 1937 de 13 de noviembre de 2003, decidió abrir investigación administrativa



en contra de la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. por la presunta violación de los artículos 2º, numerales 7º y 13 del Decreto 176 de 2001, relacionados con la obligación de gestionar, obtener y suministrar oportunamente las tarjetas de operación a los vehículos afiliados a la empresa y la de verificar que éstos presten el servicio con la tarjeta vigente.

Recordó que mediante auto 395 de fecha 20 de septiembre de 2004, el Subsecretario Jurídico de la Secretaría en comento se pronunció sobre la práctica de pruebas, y que al efecto resolvió tener como tales los documentos obrantes en el expediente pero negó los testimonios solicitados por ellos.

Comentó que surtido el trámite administrativo correspondiente, se expidió la Resolución 434 del 16 de marzo de 2005, a través de la cual se cerró la investigación administrativa y en la que se le impuso una sanción en cuantía de trescientos treinta y siete millones ochocientos treinta y cuatro mil pesos (\$337.834.000.00) por la violación de las disposiciones antes señaladas.

Anotó que el representante legal de la empresa, presentó dentro del término de ley recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del anterior acto administrativo.

Indicó que la Subsecretaría Jurídica, mediante Resolución 1016 del 1º de julio de 2005, resolvió el recurso de reposición decidiendo modificar el valor de la sanción, y fijó en la suma de trescientos veintiséis millones doscientos



veinticuatro mil pesos (\$326.224.000.00); de otro lado concedió el recurso de apelación ante el superior.

Finalmente, mencionó que a través de la Resolución 621 del 15 de julio de 2005 se desató el recurso de apelación, confirmado los actos anteriores.

### **I.3. Los fundamentos de derecho y el concepto de violación:**

La parte actora adujo la vulneración de las siguientes disposiciones:

Artículos 2º, 6º, 29, 209 y 229 de la Constitución Política; 2º, 3º, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo – C.C.A.; 174, 175, 177 y 187 del Código de Procedimiento Civil – C.P.C.; 44 del Decreto 172 de 2001; y 4º, 5º y 19 del Decreto 3366 del 21 de noviembre de 2003.

Los cargos de violación, en síntesis, los expuso así:

Afirmó que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. le atribuyó a la empresa actora una responsabilidad administrativa por omisión, argumentando que *“no realizó todas las acciones posibles tendientes a que sus afiliados presten el servicio con plena observancia de las normas”*.

Al respecto, recordó que la sociedad Radio Taxi Aeropuerto S.A. es una persona jurídica de derecho privado, regida por las normas del derecho privado, que tiene la condición de particular, razón por la que no tiene a su cargo funciones públicas atribuidas por la ley y que, por ello, no podía responsabilizársele constitucional ni legalmente por omisión.



De otro lado, resaltó que la entidad demandada al expedir los actos administrativos acusados incumplió su deber legal de aplicar las disposiciones que fueron el fundamento para la imposición de la multa dentro de su verdadero contexto y espíritu.

En efecto, adujo que con la expedición del Decreto 3366 del 21 de noviembre de 2003<sup>1</sup>, las diferentes obligaciones que tenía la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. en virtud del Decreto 176 de 5 de febrero de 2001<sup>2</sup> fueron reformadas, por lo que la administración debía actuar conforme al principio de favorabilidad.

En este sentido, aseveró que la administración debió haber aplicado el artículo 19, numeral 1º, del referido Decreto 3366, toda vez que era la norma más favorable por cuanto condicionaba la infracción a los casos en los cuales el propietario, tenedor o conductor del equipo haya entregado, dentro de los términos legales, la documentación requerida para el trámite de las tarjetas de operación.

En cuanto al derecho al debido proceso, la actora consideró que se desconoció en la medida en que fueron negados como prueba los

---

<sup>1</sup> "Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos".

<sup>2</sup> "Por el cual se establecen las obligaciones de las Empresas de Transporte Público Terrestre Automotor, se determina el régimen de sanciones y se dictan otras disposiciones".



testimonios solicitados, los cuales eran necesarios para demostrar la ausencia de responsabilidad de la administrada.

Señaló que la administración se apartó del principio probatorio de la necesidad de la prueba, olvidando que en esta materia es indispensable demostrar los hechos, el sujeto infractor y la culpa de éste, como presupuestos básicos para enervar la inocencia que ampara a los administrados.

Anotó que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá solamente tuvo en cuenta como pruebas los comparendos impuestos a pesar de ser éstos sólo una citación o una expectativa que se hace al presunto infractor de las normas, y que tan sólo hasta que están dadas y cumplidas ciertas condiciones y situaciones expresas, señaladas por la propia ley, pierden tal característica, y pasan a tener el carácter de multa propiamente dicha.

Por lo anterior, alegó que al tenerse como prueba los reseñados comparendos se violó el principio de legalidad y el derecho al debido proceso, toda vez que no se tuvo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente, el cual, en su entender, podía darle todas las garantías existentes a la demandante para no ver vulnerados sus derechos.

Advirtió que la sola falta del fundamento probatorio sobre la conducta que se le imputa respecto del infractor o autor de los hechos que se examinan, vicia la actuación administrativa por la violación del debido proceso, lo que sería suficiente para declarar la nulidad de los actos demandados.



Finalmente, precisó que la administración se abrogó de forma omnímoda la facultad de decretar pruebas, cercenar las garantías, pretermitir su obligación de indagar sobre las situaciones fácticas que dieron origen a la imposición de la sanción, demostrar la autoría de los hechos por parte de la sancionada, y probar la culpabilidad de la investigada en los hechos ocurridos.

## **II.- ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES VINCULADAS AL PROCESO**

**II.1. INTERVENCIÓN DEL DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ Y DEL FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL – FONDATT -**. El apoderado judicial del ente territorial y del Fondo de Educación y Seguridad Vial, contestó la demanda de la siguiente forma (fls. 1 a 21. Cdno. 2):

Comentó que la demandante presta el servicio público de transporte, el cual hace parte de la extensión social del Estado Social de Derecho y que, por ende, debe estar sometido a la organización, vigilancia y control de dicha actividad por parte del Estado.

Sostuvo que conforme a la Ley 336 de 1996 y en desarrollo de la actividad transportadora, las empresas prestadoras de este servicio deben verificar que se utilicen los vehículos adecuados, además que dicho servicio se encuentre debidamente organizado de manera que sea prestado con calidad, comodidad oportunidad y seguridad.



Indicó que la imposición de la multa obedece a que se vulneraron las normas de transporte público que orientan la prestación del servicio, lo anterior al sustraerse de la obligación de ejercer la vigilancia y control de cada uno de los vehículos afiliados a la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A.

Aseveró que no se desconocieron las garantías constitucionales ni legales de la demandante, puesto que tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción, al presentar descargos, alegatos, recursos, y demás instrumentos que consagra el ordenamiento jurídico colombiano.

Recordó que la Administración determinó que la empresa incurrió en irregularidades que constituían infracciones a las normas del transporte público. Al respecto, se refirió a que el artículo 39 del Decreto 172 de 5 de febrero de 2001<sup>3</sup> establece que la tarjeta de operación es "*el documento único que autoriza a un vehículo automotor para prestar el servicio público bajo la responsabilidad de una empresa de transporte, de acuerdo con el radio de acción autorizado*".

En atención a lo anterior, señaló que no puede pretender la empresa prestadora del servicio público de transporte eximirse de la responsabilidad que le acarrea tener vehículos prestando dicho servicio a su nombre y con su aval, apartándose de su obligación de vigilar que los mismos presten el servicio con la tarjeta de operación vigente.

---

<sup>3</sup> "Por el cual se establecen las obligaciones de las Empresas de Transporte Público Terrestre Automotor, se determina el régimen de sanciones y se dictan otras disposiciones".



Afirmó que, contrario a lo manifestado por la demandante, los comparendos sí tienen alcance de prueba, puesto que esta clase de informes aunados a otros medios de prueba, contribuyen a impulsar y tomar la decisión final dentro de la actuación administrativa, por lo que en este caso en concreto no se tomó como un simple citatorio sino que sirvió de impulso de la investigación administrativa que dio lugar a la expedición de los actos que hoy se demandan.

Advirtió que el servicio público de transporte tiene un carácter esencial, el cual ha sido delegado a los particulares por el Estado, es decir, le ha impuesto a las empresas prestadoras obligaciones encaminadas a cumplir fines como la eficiencia, seguridad y oportunidad, por lo tanto, dicha empresa debe velar porque se garantice la prestación del servicio dentro del desarrollo de estos supuestos.

En cuanto a la aplicación del principio de favorabilidad no se pronunció. Finalmente, propuso las siguientes excepciones:

*“Ineptitud de la demanda”*: Indicó que la demanda está dirigida en contra de un acto administrativo de carácter particular y concreto, por lo que las pretensiones de la misma, más que procurar la protección del orden legal, buscan el restablecimiento automático del derecho, en el sentido de que no se permita, de manera justa, legal y equitativa, sancionar a una empresa que trasgredió y actuó en contravención al Estatuto Nacional de Tránsito.



*“Falta de legitimación por pasiva”*: Señaló que los actos demandados fueron expedidos por el Secretario de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., en ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, los Decretos 354, 172 y 176 de 2001 en concordancia con el Decreto 3366 de 2003, y no como director Ejecutivo del Fondo de Educación y Seguridad Vial – FONDATT.

### **III.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

Mediante providencia de 14 de junio de 2007 (fls. 125 a 143, cdno. 1), el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, declaró no probadas las excepciones formuladas y negó las pretensiones de la demanda con los siguientes fundamentos:

En lo atinente a las excepciones:

En cuanto a la excepción de *“ineptitud de la demanda”*, consideró que la demanda fue presentada en ejercicio del medio de defensa judicial establecido en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo que hace referencia a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con el cual se pretende no sólo la nulidad de los actos demandados sino además el restablecimiento del derecho, por lo que la referida excepción no está llamada a prosperar, pues el actor recurrió a la acción que correspondía.

En relación con la excepción denominada *“falta de legitimación por pasiva”*, advirtió que la misma se sustentó en el hecho de que los actos acusados



habían sido expedidos por el Secretario de Tránsito y Transporte de Bogotá en ejercicio de sus facultades legales y no como Director del Fondo de Educación y Seguridad Vial – FONDATT.

Al respecto el *a quo* sostuvo que dentro de la demanda se señaló a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá como parte demandada, razón por la cual en el auto admisorio se ordenó notificar al funcionario que ejerce su representación, lo anterior por cuanto fue dicha secretaría la que expidió los actos acusados, por lo que en consecuencia la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá si está legitimada en la causa por pasiva.

En lo que se refiere al fondo del asunto, el Tribunal de instancia dividió el concepto de violación en los siguientes cargos:

1. *Responsabilidad de las personas jurídicas de derecho privado.*

Recordó que el apoderado de la demandante precisó que a las personas jurídicas de derecho privado no se les puede atribuir responsabilidad, por cuanto la misma solo es predicable de los servidores públicos. Adujo que la administración la sancionó por incumplir el deber de vigilancia permanente o por no gestionar, obtener y suministrar oportunamente los documentos que sustentan la operación del equipo, obligación que le es propia a los poseedores o tenedores del mismo.

Sobre el particular, el *a quo* manifestó que es claro el contenido del artículo 6º del Decreto 172 de 2001, al establecer que "*el Transporte Público*



*Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes”*

Precisó que si el servicio se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte, lo lógico es que de ella se prediquen unos deberes, por lo que no se puede, como en efecto lo pretende el apoderado de la parte actora, excusarse del deber que le asiste de cumplir con las obligaciones que le son propias.

Resaltó que alega la parte actora que ha debido tenerse en cuenta la obligación que le asiste a los afiliados conforme al artículo 44 del Decreto 172 de 2001, el cual dispone que *"es obligación de las empresas gestionar las tarjetas de operación de la totalidad de sus equipos y entregarla oportunamente a sus propietarios. De igual forma, la empresa deberá solicitar la renovación de las tarjetas de operación por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de vencimiento, para lo cual, los propietarios de los taxis vinculados deberán presentar a las empresas la siguiente documentación para la renovación de la tarjeta de operación, por lo menos con dos (2) meses de anticipación a su vencimiento”*.

Sostuvo que no es causal eximente de responsabilidad el hecho de que los propietarios de los taxis hayan o no presentado la documentación dentro del término establecido por la norma precitada; lo anterior, por el contrario, es un indicio más del incumplimiento de la empresa de servicio público de



transporte de las obligaciones contempladas en los artículos 2º, numerales 7º y 13.

Expuso que es claro que el actuar de la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. fue omisivo en lo que respecta al deber de vigilancia que debe ejercer sobre los vehículos adscritos, pues como tal hay una norma que prevé dicha obligación y, además, el servicio público de transporte es esencial y debe garantizarse su prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Concluyó que la conducta de la empresa de servicio público de transporte fue omisiva, y contrario a lo precisado por el apoderado dicha circunstancia si es predicable y sancionable en el actuar de una persona jurídica de carácter privado cuando presta un servicio público esencial como es el del transporte.

## *2. Indebida aplicación del principio de favorabilidad.*

Manifestó que el apoderado de la parte demandante sostuvo que no se aplicó en debida forma el principio de favorabilidad por cuanto el mismo sólo fue utilizado para modificar el monto de la sanción impuesta, pero no se refirió al cambio de las normas sustanciales que modificaron las infracciones y condicionaron su aplicación.

Advirtió que según el actor la infracción contemplada en el literal a) del artículo 19 del Decreto 3366 exige que para sancionar a la empresa se debe demostrar que la infracción se cometió pese a que los propietarios,



poseedores o tenedores de los equipos si cumplieron a cabalidad con la obligación del artículo 44 del Decreto 172 de 2001.

Recordó que el artículo 19 del Decreto 3366 en su literal a), prevé: *"serán sancionadas las empresas de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, del radio de acción metropolitano, municipal o distrital, con multa de seis (6) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones: a) No gestionar, obtener y suministrar oportunamente los documentos que sustentan la operación de los equipos, cuando el propietario, poseedor o tenedor del equipo haya entregado dentro de los términos legales a la empresa la documentación requerida para dicho trámites"*.

Mencionó que la norma anterior disponía: (artículo 9 del Decreto 176 de 2004 *"Obligaciones. Son obligaciones propias de la empresa transporte público en vehículos taxi, además de las establecidas en el artículo 2 del presente Decreto, las siguientes. 1. Expedir oportunamente la tarjeta de control para los vehículos a ella vinculados sin exigir cobro alguno por la misma"*).

Para el *a quo* la disposición del literal a) del artículo 19 del Decreto 3366 de 2003, contrario a lo apreciado por el actor no modificó las infracciones ni condicionó su aplicación, pues aunque agregó tres verbos rectores *"gestionar, obtener y suministrar"* en nada varió la carga de la prueba, toda vez que es evidente que ante infracciones como las aquí acaecidas debe la empresa de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi demostrar que obró conforme a tal previsión y, de lo contrario,



comprobar que la infracción ocurrió con ocasión del incumplimiento del propietario, poseedor o tenedor del equipo.

### 3. *Violación al debido proceso.*

Comentó que para el demandante la violación alegada se verifica al tenerse como única prueba los comparendos, así mismo por no decretarse en vía gubernativa la práctica de unos testimonios y por haberse atribuido responsabilidad por infracciones que no cometió.

Sobre el particular, sostuvo que la palabra comparendo ha sido definida en el artículo 2º del Decreto 374 de 1970 como la "*orden formal de citación ante la autoridad competente que hace un agente de transporte y tránsito al presunto infractor*".

Recordó que el Consejo de Estado consideró que "*con dicha orden se da inicio al procedimiento que debe culminar con la imposición o no de la sanción que corresponda a la infracción cometida*".

Indicó que en el caso de autos los comparendos fueron las órdenes que propiciaron el inicio de la actuación administrativa, dentro de la cual se imputó responsabilidad a la empresa de transporte público por incumplimiento de unas obligaciones, pero como tal no se constituyeron en el único medio de prueba.



Añadió que no fue la única prueba que se tuvo en cuenta pues, además, se analizaron los documentos aportados, se ordenó una verificación de la vinculación de unos vehículos a la empresa, así como las de oficio consistentes en aportar las copias de las tarjetas de operación, verificación de la base de datos para determinar si los vehículos relacionados contaban con tarjeta de operación a la fecha de ocurrencia de los hechos y que se aportara constancia del recibido de los documentos necesarios para la expedición de la tarjeta por parte de los conductores.

De lo anterior concluyó que los comparendos además de ser citatorios se constituyen en medio de prueba, y además que no fueron la única prueba obrante dentro de la actuación administrativa.

En lo atinente al no decreto de la prueba testimonial solicitada por la empresa accionante en vía gubernativa, precisó que tal como se advirtió en el punto precedente las obligaciones por las cuales se le sancionó se predicen de la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. como operadora del mismo, mas no de las obligaciones de los afiliados de aportar los documentos para la expedición de la tarjeta de operación.

Finalmente y en lo que tiene que ver con la atribución de responsabilidad por hechos que no cometió la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A., el *a quo* encontró que la administración adelantó una actuación administrativa dentro de la cual brindó la oportunidad de rendir descargos, solicitar práctica de pruebas e interponer recursos.



De igual forma expresó que esa actuación culminó con la expedición del acto administrativo mediante el cual se resolvió la investigación, y contra ella también fueron interpuestos los recursos de reposición y apelación. En consecuencia, señaló que no es de recibo la afirmación de que se le está endilgando responsabilidad por hechos que no cometió, pues es claro que tuvo la oportunidad para controvertirlos con pleno goce de las garantías constitucionales que predica el derecho a un debido proceso y aún así no consiguió desvirtuar los cargos que se le imputaban.

En este contexto, sostuvo que las pretensiones de la demanda no pueden prosperar, toda vez que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados.

#### **IV.- RECURSO DE APELACIÓN**

**APELACIÓN DE LA PARTE ACTORA.** En escrito visible a folios 6 a 13 del expediente (Cdn. Ppal) el apoderado judicial de la parte actora apeló la sentencia de instancia, con fundamento en lo siguiente:

1. *Responsabilidad de las personas jurídicas de derecho privado.*

Manifestó que se le está sancionado por “*conductas que se encuentran más allá de la esfera de sus obligaciones*”, dado que es una persona jurídica de derecho privada, regida por las normas de derecho privado y que tiene la condición de particular. En este sentido, adujo que no se le puede sancionar por la presunta violación del numeral 7º del artículo 2º, toda vez que su



actuar está condicionado al de los propietarios de los taxis vinculados a la empresa, lo anterior en razón a que son ellos en quienes radica la obligación de allegar, entre otros, documentos tales como el SOAT y la revisión técnico mecánica para que ésta pudiera “*gestionar, obtener y suministrar oportunamente las tarjetas de operación*”.

Aseguró que se confundió la anterior obligación con la contemplada en el numeral 13 del artículo 2º, referente al deber de vigilancia respecto de los propietarios de vehículos que prestan el servicio de taxi para que tengan vigente la respectiva tarjeta de operación.

## 2. *Indebida aplicación del principio de favorabilidad.*

En cuanto a la indebida aplicación del principio de favorabilidad, aseveró que una de las normas por las que se sanciona a la sociedad demandante en las resoluciones administrativas materia del presente proceso es la consagrada en el numeral 7º del artículo 2º del Decreto 176 que señala gestionar, obtener y suministrar oportunamente las tarjetas de operación, como una de las obligaciones en cabeza de empresas como la actora, la que posteriormente fue reemplazada por la contenida en el literal a) del artículo 19 del Decreto 3366 de 2003, que determina que se puede sancionar a una empresa en la modalidad de taxis que llegue a incurrir en la irregularidad de no gestionar, obtener y suministrar oportunamente los documentos que sustentan la operación de los equipos, cuando el propietario, poseedor o tenedor del equipo que haya entregado dentro de los términos legales a la empresa la documentación requerida para dicho trámite.



Precisó que si bien es cierto las normas contenidas tanto en el Decreto 3366 como en el 176 de 2001 son idénticas, también lo es que de acuerdo con la nueva reglamentación, se hace más viable demostrar las obligaciones de gestionar, obtener y suministrar oportunamente, encuentran claras e insalvables limitaciones si el propietario, poseedor o tenedor de un taxi vinculado no entrega dentro de los términos legales a la empresa la documentación requerida para dicho trámite.

Concluyó que el principio de favorabilidad no fue interpretado y aplicado de forma ajustada a la Constitución y la Ley, pues la administración se limitó a aplicar la favorabilidad desde el punto de vista económico.

### 3. *Violación al debido proceso.*

Señaló el recurrente que la inconformidad con la decisión de instancia no radica en demostrar que se cumplió o no con las obligaciones legales a su cargo, sino en establecer que no tuvo las garantías procesales necesarias para la defensa de sus intereses.

En efecto, mencionó que durante la actuación administrativa le fue imposible demostrar que había cumplido con las obligaciones a su cargo cuando solo se practicaron “*las pruebas que era de conveniencia de la pasiva*”.

Precisó que los comparendos que se aportan a la actuación administrativa terminan siendo plena y única prueba para sancionarlo en el entendido de



que una vez impuesta no tiene la posibilidad alguna de desvirtuar los verdaderos supuestos que llevaron a su interposición.

Precisó que lo anterior es corroborado con la prueba testimonial solicitada, por cuanto que la misma se niega no en razón a las múltiples consideraciones de orden jurisprudencial y doctrinal que se hacen, sino porque ella se hace demasiado dispendiosa.

#### *4. Imposibilidad de imponer sanción.*

Finalmente, sostuvo que la sanción pecuniaria impuesta mediante los actos administrativos que se demandan en el proceso de la referencia, se fundamentan en forma concreta en lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 176 de 2001, disposición declarada nula por el Consejo de Estado lo que necesariamente hace imposible, desde el punto de vista legal, que se sancione a la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A.

### **V-. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Mediante auto del 13 de junio de 2013 (fl. 92, cdno. ppal), se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión, vencido el plazo las partes reiteraron en esencia los argumentos de nulidad y defensa. La Agencia del Ministerio Público en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio.



## VI-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De acuerdo con las prescripciones del inciso 1º del artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, corresponde a la Sala establecer la procedencia de la sanción impuesta a la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. por la infracción contemplada en los artículos 2º, numerales 7º y 13, y 9º, numerales 1º y 20 del Decreto 176 de 2001.

En los términos del recurso de apelación habrá de analizar (i) la responsabilidad de las personas jurídicas de derecho privado en materia de transporte; (ii) la aplicación del principio de favorabilidad; (iii) la presunta violación del derecho al debido proceso de la actora y; (iv) imposibilidad de imponer la sanción.

(i) *Responsabilidad de las personas jurídicas de derecho privado.*

Argumentó la recurrente que a las personas jurídicas de derecho privado, como lo es la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A., no se les puede atribuir responsabilidad y que, por esa razón, no se les podía sancionar por la presunta violación del artículo 2º numerales 7º y 13 del Decreto 176 de 2001.

Precisó que no se puede pretender que la empresa asuma obligaciones que van más allá de las consagradas en el estatuto de transporte y, de esa manera, relevar a los propietarios de los vehículos de la obligación contenida en el artículo 44 del Decreto 172 de 2001. Además, señaló que se confundió



dicha obligación con el deber de vigilancia que se tiene en relación con esos propietarios y el imperativo de tener vigente la tarjeta de operación.

Para resolver, la Sala observa lo siguiente:

De acuerdo con lo consagrado en los artículos 1<sup>04</sup>, 2<sup>05</sup>, 322<sup>6</sup> y 365<sup>7</sup> de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad

---

<sup>4</sup> “Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

<sup>5</sup> Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

<sup>6</sup> “Artículo 322. Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas”. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio”.

<sup>7</sup> “Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá



social del Estado y éste debe garantizar su prestación de manera eficiente a todos los habitantes.

En coherencia con lo anterior, el legislador, a través de la Ley 105 de 1993<sup>8</sup> dispuso que la operación del transporte en Colombia es un servicio público esencial bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesaria para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad<sup>9</sup>.

Por su parte, la Ley 336 de 1996<sup>10</sup> - artículos 2º y 3º - establece como prioridad esencial que las autoridades competentes expidan una regulación de transporte público que exija y verifique las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad al servicio. Razón ésta por la cual le corresponde a *"las autoridades que conforman el sector y el sistema de transporte (...) la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción"* - artículo 8º-.

En este contexto, encuentra la Sala que en aquellos eventos en los cuales se desconozcan y quebranten las normas reguladoras del transporte, según las

---

*indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita".*

<sup>8</sup> *"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones".*

<sup>9</sup> Cabe resaltar que 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 éste no sea ofrecido por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. Ley 105 de 1993, artículo 3º.

<sup>10</sup> *"Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte".*



disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte, la autoridad administrativa, en el marco de su función de vigilancia y control de la actividad transportadora, se encuentra habilitada para realizar las investigaciones e imponer las sanciones correspondientes.

Cabe resaltar que el artículo 9º de la referida Ley 105 prescribe que podrán ser sujetos de sanción, entre otras, las empresas de transporte, tal y como se advierte a continuación:

*“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”*** (Negrillas fuera de texto).

Del contenido de la disposición legal transcrita se desprende con claridad que fue el propio legislador quien determinó que tanto los propietarios, tenedores o poseedores de vehículos de transporte público como las empresas de transporte pueden ser sujetos pasivos de las sanciones por infracción a las normas de transporte.



Así pues, las empresas de transporte que infrinjan las disposiciones consagradas en el Estatuto de Transporte<sup>11</sup> serán responsables por ello y se les impondrá las sanciones y el procedimiento previsto allí. Responsabilidad que tiene sustento, por lo demás, en el artículo 6º de la Constitución Política el cual dispone que los particulares son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes.

Por lo anterior, considera la Sala que no le asiste razón al actor cuando afirma que las sanciones no pueden ser impuestas a personas de derecho privado en materia de transporte, pues se repite, fue el mismo legislador quien así lo determinó, lo cual, como lo ha precisado la Sección Primera<sup>12</sup>, *“es apenas natural teniendo en cuenta que éstos contribuyen o hacen parte de la actividad transportadora, servicio público en el cual debe primar el interés general, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios”*.

De otro lado, el recurrente manifestó que si en gracia de discusión se le pueda atribuir responsabilidad a la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A., no se le puede sancionar por la presunta violación del estatuto de transporte por cuanto no se configuró el supuesto de hecho de la norma, en tanto su actuar

---

<sup>11</sup> Cabe resaltar que dicho estatuto consagra las multas y los parámetros para su aplicación en relación con cada modo de transporte, los casos en que proceden las sanciones de amonestación, suspensión o cancelación de licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación a empresas de transporte y la inmovilización o retención de los equipos destinados al transporte.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 24 de septiembre de 2009. Rad.: 2004 – 00186. Magistrada Ponente: Dra. Martha Sofía Sanz Tobón.



estaba condicionado al de los propietarios de los taxis vinculados a la empresa y, además, que se estaría confundiendo dicha obligación con el deber de vigilancia que se tiene en relación con esos propietarios y el imperativo de tener vigente la tarjeta de operación.

Al respecto, la Sala recuerda que el artículo 2º, numerales 7 y 13 del Decreto 176 de 2001, dispone, en cuanto a las obligaciones de las empresas de transporte público, lo siguiente:

*“Artículo 2º. Obligaciones. Son obligaciones generales de las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros, las siguientes:*

*7. Gestionar, obtener y suministrar oportunamente las tarjetas de operación.*

*(...)*

*13. Vigilar que los vehículos presten el servicio con la tarjeta de operación vigente”.*

En primer lugar, y de la lectura de la disposición transcrita, la Sala aclara que una cosa es la obligación que establece el ordenamiento jurídico respecto de las empresas de transporte y otra, muy distinta, la consagrada para los propietarios o tenedores de los vehículos taxi, por lo que la infracción de la norma que dio origen a la investigación administrativa, tal y como se desprende del plenario, no buscó sancionar la conducta del propietario, poseedor o tenedor del taxi, sino declarar la responsabilidad por omisión de la empresa de transporte al permitir la circulación del parque automotor



vinculado a ella sin el lleno de los requisitos establecidos en el decreto en mención.

En este sentido, resulta necesario mencionar que el transporte es un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado, sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, donde **las empresas de transporte** que lo prestan a través de vehículos afiliados, **deben observar y cumplir con las disposiciones relativas a la calidad, oportunidad y seguridad.**

El artículo 6º del Decreto 172 de 2001 establece que *“el Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi es aquel que se presta **bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino**”* (Negrillas fuera de texto).

Es así como para la correcta y eficiente prestación del servicio, el Estatuto de Transporte consagró diferentes mecanismos de control y vigilancia, tal es el caso de las **tarjetas de operación**, documento que habilita y acredita a los vehículos taxi en el desarrollo de su actividad.

De conformidad con el artículo 39 del Decreto 172, la tarjeta de operación es *“el documento único que autoriza a un vehículo automotor para prestar el servicio público **bajo la responsabilidad de una empresa de transporte, de acuerdo con el radio de acción autorizado**”* (Negrillas fuera de texto).



La Sección Primera del Consejo de Estado<sup>13</sup>, ha precisado que *“así como a la empresa transportadora se le exige obtener la habilitación que la autoriza para la prestación del servicio público de transporte, a los vehículos que van a prestar el servicio, bajo la responsabilidad de determinada empresa de transporte se les expide una tarjeta de operación que indica que se encuentran autorizados para la prestación de este servicio, exigencia que está dentro de las facultades que corresponden al Estado como responsable de la regulación, control y vigilancia de los servicios públicos”*.

De esta manera y teniendo en cuenta la posición y responsabilidad que ostenta la empresa de transporte dentro de la prestación del servicio público, ésta debe adoptar las medidas necesarias para evitar que los vehículos vinculados a ella presten el servicio sin el lleno de los requisitos. Permitir la circulación de vehículos taxi sin la tarjeta de operación no sólo quebranta el orden jurídico sino también pone en riesgo la seguridad de los pasajeros y transeúntes.

Resalta la Sala que en el marco normativo vigente las empresas de transporte no son simples intermediarios, sino verdaderos responsables de la actividad desplegada dado el interés inmerso en ella.

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 25 de julio de 2002. Rad: 2- 6934. Magistrada Ponente: Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.



Comparte la Sala lo señalado por el *a quo* cuando sostuvo que si “*el servicio se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte, lo lógico es que de ella se prediquen unos deberes*”.

En el *sub examine* y de la revisión del acervo probatorio allegado al plenario, encuentra la Sala que la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. no cumplió con su obligación de gestionar, obtener y suministrar las tarjetas de operación en concordancia con la de vigilar que algunos de los vehículos afiliados a ella tuvieran la tarjeta vigente (artículo 2º, numerales 7º y 13 del Decreto 176 de 2001).

Lo anterior se desprende de las órdenes de comparendo impuestas a los propietarios o tenedores de los taxis afiliados a la referida empresa, de la información suministrada por el Centro Logístico de Servicios SETT, de la consulta realizada al sistema de información de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, así como de las manifestaciones del representante de la actora con ocasión a los requerimientos realizados, tal y como se observa a continuación:

- Órdenes de comparendo a los vehículos taxi afiliados a la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A., infracciones 406, 412 y 471 relacionadas con la operación sin el lleno de los requisitos establecidos en el Estatuto de Transporte, esto es, sin las condiciones necesarias de seguridad, sin portar los distintivos requeridos, entre otras, de lo que se desprende la omisión de la empresa de servicios públicos en el cumplimiento de las obligaciones que se le imputaron.

<b>Empresa Responsable</b>	<b>No. de comparendos</b>	<b>Vehículos involucrados</b>	<b>Infracción cometida</b>	<b>Obligación incumplida</b>	<b>No. de Resolución</b>
Radio Taxi Aeropuerto S.A.	118 (fls. 1 a 118 Cdo. Antecedentes)	118	No. 471. Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio.	Incumplir con la obligación de expedir oportunamente de la tarjeta de control de vehículos.	1937 de 13 de noviembre de 2003 (fls. 121 a 125 Cdo. Antecedentes)
Radio Taxi Aeropuerto S.A.	1 (fl. 119 Cdo. Antecedentes)	1	No. 412. Permitir la prestación del servicio en vehículos sin las necesarias condiciones de seguridad	Incumplir con la obligación de vigilar que los vehículos presten el servicio sin la tarjeta de operación vigente.	1937 de 13 de noviembre de 2003 (fls. 121 a 125 Cdo. Antecedentes)
Radio Taxi Aeropuerto S.A.	119 (fl. 186 a 305 Cdo. Antecedentes)	119	No. 406. Permitir la operación de los vehículos, sin tener los elementos de	Incumplir con la obligación de gestionar, obtener y suministrar oportunamente las tarjetas de	1890 de 12 de noviembre de 2003 (fls. 304 a 308 Cdo. Antecedentes)

			identificación de rutas, el color o distintivo especial señalado por las autoridades para diferenciar el nivel de servicio o las tarifas que deben cobrar dichos automotores	operación.	
Radio Taxi Aeropuerto S.A.	115 (fl. 349 a 464 Cdo. Antecedentes)	115	No. 412. Permitir la prestación del servicio sin las necesarias condiciones de seguridad	Incumplir con la obligación de vigilar que presten el servicio sin la tarjeta de operación vigente.	1917 de 12 de noviembre de 2003 (fls. 465 a 469 Cdo. Antecedentes)
Radio Taxi Aeropuerto S.A.	120 (fl. 511 a 625 Cdo. Antecedentes)	120	No. 471. Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad	Incumplir con la obligación de expedir oportunamente de la tarjeta de control de vehículos.	1919 de 12 de noviembre de 2003 (fls. 465 a 469 Cdo. Antecedentes)

			de servicio.		
Radio Taxi Aeropuerto S.A.	119 (fl. 647 a 766 Cdo. Antecedentes)	119	No. 471. Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio.	Incumplir con la obligación de expedir oportunamente de la tarjeta de control de vehículos.	1928 de 13 de noviembre de 2003 (fls. 767 a 771 Cdo. Antecedentes)
Radio Taxi Aeropuerto S.A.	134 (fl. 798 a 932 Cdo. Antecedentes)	134	No. 406. Permitir la operación sin tener los elementos de identificación de rutas, el color señalado por las autoridades para diferenciar el servicio o las tarifas que deben cobrar dichos automotores.	Incumplir con la obligación de gestionar, obtener y suministrar oportunamente las tarjetas de operación.	1936 de 13 de noviembre de 2003 (fls. 933 a 937 Cdo. Antecedentes)

- Información suministrada por el Centro Logístico de Servicios SETT: En escrito de fecha 19 de noviembre de 2004 (fls. 1067 a 1070 Cdo.



Antecedentes), el doctor Alirio García Romero, Gerente del Centro Logístico de Servicios SETT, informó que entre el 8 de octubre de 2001 y el 18 de marzo de 2003, de los 113 vehículos relacionados en el requerimiento realizado únicamente 27 de ellos contaban con la tarjeta de operación vigente.

- Certificación del Gerente de la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A.: Mediante escrito de fecha 26 de febrero de 2005 (fl. 109. Cdo. Antecedentes), el señor Uldarico Peña, Gerente de la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A., certificó que *“no aparece solicitud por parte de los propietarios y/o conductores de expedición de la correspondiente tarjeta de control, que guarde relación de vigencia con la fecha solicitada. Por lo tanto que no dieron cumplimiento al artículo 49 del Decreto 172 de 2001”*.

- Escrito de descargos a las investigaciones iniciadas y que dieron origen a los actos acusados en contra de la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A.:

(I) Escrito de descargos frente al auto de apertura de la investigación sancionatoria (fls. 173 a 185. Cdo. antecedentes), en el cual el propio representante legal de la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. precisa que 109 de los vehículos taxi relacionado en la Resolución 1937 de 13 de noviembre de 2003, a los cuales se les impuso comparendo por la infracción señalada en dicho acto, no tenían tarjeta de operación, por lo que solicitaba que se indagara a los propietarios.



(II) Escrito de descargos frente al auto de apertura de la investigación sancionatoria (fls. 339 a 348. Cdo. antecedentes), en el cual el propio representante legal de la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. precisa que 69 de los vehículos taxi relacionado en la Resolución 1890 de 12 de noviembre de 2003, a los cuales se les impuso comparendo por la infracción señalada en dicho acto, no tenían tarjeta de operación, por lo que solicitaba que se indagara a los propietarios.

(III) Escrito de descargos frente al auto de apertura de la investigación sancionatoria (fls. 494 a 502. Cdo. antecedentes), en el cual el propio representante legal de la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. precisa que 111 de los vehículos taxi relacionados en la Resolución 1917 de 12 de noviembre de 2003, a los cuales se les impuso comparendo por la infracción señalada en dicho acto, no tenían tarjeta de operación, por lo que solicitaba que se indagara a los propietarios.

(IV) Escrito de descargos frente al auto de apertura de la investigación sancionatoria (fls. 637 a 646. Cdo. antecedentes), en el cual el propio representante legal de la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. precisa que 115 de los vehículos taxi relacionados en la Resolución 1919 de 12 de noviembre de 2003, a los cuales se les impuso comparendo por la infracción señalada en dicho acto, no tenían tarjeta de operación, por lo que solicitaba que se indagara a los propietarios.

(V) Escrito de descargos frente al auto de apertura de la investigación sancionatoria (fls. 790 a 797. Cdo. antecedentes), en el cual el propio



representante legal de la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. precisa que 118 de los vehículos taxi relacionados en la Resolución 1928 de 13 de noviembre de 2003, a los cuales se les impuso comparendo por la infracción señalada en dicho acto, no tenían tarjeta de operación, por lo que solicitaba que se indagara a los propietarios.

(VI) Escrito de descargos frente al auto de apertura de la investigación sancionatoria (fls. 966 a 977. Cdo. antecedentes), en el cual el propio representante legal de la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. precisa que 127 de los vehículos taxi relacionados en la Resolución 1936 de 13 de noviembre de 2003, a los cuales se les impuso comparendo por la infracción señalada en dicho acto, no tenían tarjeta de operación, por lo que solicitaba que se indagara a los propietarios.

- Requerimiento a la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. que allegara copia de las tarjetas de operación y la respectiva constancia de recibo de estos documentos con el propósito de establecer si se cumplió con la obligación de gestionar, obtener y suministrar las tarjetas de operación de los vehículos relacionados allí, documentos que no aportó en sede administrativa y tampoco en sede judicial.

En este contexto, la Sala observa que no obra prueba alguna que permita deducir que los vehículos afiliados no cometieron las infracciones impuestas, que cumplían con los requisitos de ley para su debida circulación, que contaban con la tarjeta de operación vigente y mucho menos que la empresa gestionó, obtuvo y suministró las tarjetas de operación.



Cabe resaltar, como se preció líneas atrás, que en el *sub lite* se está analizando el cumplimiento de las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico respecto de las empresas de transporte y no las consagradas para los propietarios o tenedores de los vehículos taxi; lo anterior tiene relevancia en cuanto las infracciones y comparendos de los vehículos afiliados a la empresa actora se constituyen en elementos probatorios pertinentes y conducentes que valorados en conjunto con los demás dan la certeza requerida para que el operador judicial advierta la alegada omisión y así poder declarar su responsabilidad.

Ahora bien, para la Sala no resulta procedente, como lo pretende el apoderado de la parte actora, excusarse del deber que le asiste de cumplir con las obligaciones que le son propias con el supuesto actuar negligente de los propietarios o tendores de los vehículos afiliados, por cuanto la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. se encontraba facultada y era competente para ejercer las funciones de control y vigilancia sobre el parque automotor afiliado e, igualmente, para adoptar los mecanismos que el propio contrato de vinculación, suscrito con los referidos propietarios y tenedores, consagra.

En efecto, si bien es cierto que el artículo 44 del Decreto 172 de 2001 establece que es obligación de los propietarios o tenedores presentar la documentación necesaria para la expedición y renovación de las tarjetas de operación ante la empresa de transporte, también lo es que el ordenamiento jurídico y el propio contrato de vinculación le otorga a dichas empresas



instrumentos para lograr el cumplimiento de dicha carga, lo que se traduce en el ejercicio y cumplimiento de la obligación de gestionar.

El artículo 27 del Decreto 172 de 2001, establece que *“la vinculación de un vehículo a una empresa de transporte público es la incorporación de éste al parque automotor de dicha empresa. **Se formaliza con la celebración del respectivo contrato entre el propietario del vehículo y la empresa, y se oficializa con la expedición de la tarjeta de operación por parte de la autoridad de transporte competente”***.

Asimismo, al tenor del artículo 28 *ibídem*, el contrato de vinculación debe contener las obligaciones, derechos y prohibiciones de cada una de las partes, las sanciones y las causales de terminación y preavisos requeridos para ello, así como aquellos mecanismos alternativos de solución de conflictos al que se sujetarán las partes.

En este sentido, la actora contaba con los medios legales y contractuales necesarios para requerir a sus afiliados al cumplimiento de sus obligaciones, y al no haberlos puesto en marcha permitiendo la circulación del parque automotor sin el lleno de los requisitos, desconoció las condiciones de seguridad de la actividad y, por ende, quebrantó el ordenamiento jurídico.

Comparte la Sala lo precisado por el *a quo* cuando considera que *“no es causal de eximente de responsabilidad el hecho de que los propietarios de los taxis hayan o no presentado la documentación dentro del término establecido por la norma (...), lo anterior por el contrario es un indicio más del*



*incumplimiento de la empresa de servicio público de las obligaciones contempladas en el artículo 2, numerales 7 y 13".*

En el marco del Estatuto de Transporte no resulta posible sostener que la conducta de los propietarios o tenedores de los vehículos condiciona la de la empresa de transporte, por cuanto ello significaría que el incumplimiento de los primeros de aportar la documentación requerida haría inocua e intrascendente la obligación de la empresa, vaciándola de contenido normativo.

En suma, el actuar de la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. fue omisivo en lo que respecta a la obligación de gestionar, obtener y suministrar las tarjetas de operación en concordancia con la de vigilar que algunos de los vehículos afiliados a ella tuvieran la tarjeta vigente, sin que puede señalarse, como lo hace el recurrente sin fundamento, que se están confundiendo dichas obligaciones dado que del material probatorio se desprende que ambas se incumplieron.

Por lo demás, la empresa no discutió el fundamento de las infracciones, tampoco aportó elemento alguno que demostrara la no ocurrencia de las mismas y mucho menos que cumplió su deber de vigilancia en relación con la irregular operación y prestación del servicio público de transporte individual de pasajeros en vehículos tipo taxi afiliados, en estas condiciones las obligaciones enunciadas en el artículo 2º *ibídem* fueron desconocidas, razón por la cual, como bien lo precisó el juez de instancia, debía ser sancionada.



(ii) *Aplicación del principio de favorabilidad.*

En cuanto a la indebida aplicación del principio de favorabilidad, aseveró que una de las normas por las que se le sanciona a la sociedad demandante es la consagrada en el numeral 7º del artículo 2º del Decreto 176 de 2001 que señala gestionar, obtener y suministrar oportunamente las tarjetas de operación, como una de las obligaciones en cabeza de empresas como la actora, la que posteriormente fue reemplazada por la contenida en el literal a) del artículo 19 del Decreto 3366 de 2003, que determina que se puede sancionar a una empresa en la modalidad de taxis que llegue a incurrir en la irregularidad de no gestionar, obtener y suministrar oportunamente los documentos que sustentan la operación de los equipos, cuando el propietario, poseedor o tenedor del equipo que haya entregado dentro de los términos legales a la empresa la documentación requerida para dicho trámite.

Al respecto, la Sala recuerda que el artículo 2º, numeral 7 del Decreto 176 de 2001, dispone, en cuanto a las obligaciones de las empresas de transporte público, lo siguiente:

***“Artículo 2o. Obligaciones. Son obligaciones generales de las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros, las siguientes:***

*(...)*

***7. Gestionar, obtener y suministrar oportunamente las tarjetas de operación”.***



Por su parte, el artículo 19, literal a) del Decreto 3366 de 2003 consagra que serán sancionadas las empresas de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, del radio de acción metropolitano, municipal o distrital, con multa de seis (6) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones:

*“a) No gestionar, obtener y suministrar oportunamente los documentos que sustentan la operación de los equipos, cuando el propietario, poseedor o tenedor del equipo haya entregado dentro de los términos legales a la empresa la documentación requerida para dicho trámite”.*

De la lectura de las disposiciones transcritas, encuentra la Sala que las mismas resultan ser idénticas en cuanto a la infracción cometida, toda vez que en ambas los verbos rectores son “*gestionar, obtener y suministrar*” oportunamente las tarjeas de operación.

Ahora bien, en cuanto a su aplicación la Sala estima, como bien lo sostuvo el *a quo*, que tampoco se condicionó “*toda vez que es evidente que ante infracciones como la aquí acaecidas debe la empresa de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros demostrar que obró conforme a tal previsión*”.

En efecto, se desprende que la carga de la prueba se mantuvo en la empresa de transporte en cuanto a la infracción en comento, lo anterior en



razón a que se está analizando si cumplió o no con su obligación de gestionar, obtener y suministrar.

Se repite, no se puede confundir la obligación que establece el ordenamiento jurídico respecto de las empresas de transporte con la consagrada para los propietarios o tenedores de los vehículos taxi, la cual no está siendo objeto de análisis en el proceso de la referencia.

La infracción de la norma que dio origen a la investigación administrativa, como se advierte del plenario, no buscó sancionar la conducta del propietario, poseedor o tenedor del taxi, sino declarar la responsabilidad por omisión de la empresa de transporte al permitir la circulación del parque automotor vinculado a ella sin el lleno de los requisitos establecidos en el decreto en mención.

Cabe resaltar que la Sala en el acápite anterior verificó que el actor incumplió su carga probatoria, en cuanto no demostró el debido acatamiento de sus obligaciones, por el contrario se demostró su actuar omisivo.

Aunado a lo anterior, resalta la Sala que si bien es cierto el artículo 2º, numeral 9º *ibídem* no establecía expresamente que el propietario, poseedor o tenedor del equipo debía entregar la documentación requerida, también lo es que el artículo 44 del Decreto 172 de 2001, vigente a la fecha de los hechos e invocado por la propia actora como argumento de nulidad en el cargo anterior, disponía que es *“obligación de las empresas gestionar las tarjetas de operación de la totalidad de sus equipos y entregarlas oportunamente a sus propietarios (...) para lo cual, los propietarios de los*



***taxis vinculados deberán presentar a las empresas la siguiente documentación (...), por lo menos con dos (2) meses de anticipación a su vencimiento***".

Se tiene, entonces, que el Decreto 3366 de 2003, no reemplazó la normativa sino que la reprodujo y la sistematizó, lo anterior en el marco de la protección y beneficio de los usuarios del sistema de transporte, como uno de los fines esenciales del Estado.

En todos estos eventos, de acuerdo con el Estatuto de Transporte y los contratos de vinculación, le corresponde a los propietarios o poseedores de vehículos remitir la documentación a la empresa a la que estuvieren afiliados.

No puede pasarse por alto que la obligación de la empresa es de gestionar, verbo que viene del latín *Gestio*. – *onis*, acción y efecto de gestionar. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua gestionar significa: “(De *gestión*). tr. *Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera*”.

La Sección Primera del Consejo de Estado<sup>14</sup> en providencia de fecha 12 de mayo del año en curso se refirió al alcance del verbo en comento; en dicha oportunidad sostuvo que “*si bien el concepto de gestionar<sup>15</sup>, es un concepto anfibológico, nótese como en todas sus acepciones se encuentra presente*

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 12 de mayo de 2016. Rad: 2015 – 2793. Magistrado Ponente: Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>15</sup>1. tr. Llevar adelante una iniciativa o un proyecto. 2. tr. Ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo. 3. tr. Manejar o conducir una situación problemática.



*un elemento estratégico en el que se toma un curso de acción para lograr un objetivo. En ese sentido gestionar “(...) es el arte de hacer posible un rumbo y alcanzar una meta en medio de las dificultades y de la imprevisibilidad de los acontecimientos (...)”<sup>16</sup>*

De esta manera, considera la Sala que dicha definición coincide con la condición de las empresas de transporte en cuanto no son simples tramitadoras, como se anotó, sino verdaderos responsables de la actividad desplegada dado el interés inmerso en ella. De esta manera, no se pueden excusar las empresas de transporte de no cumplir con sus obligaciones y permitir la circulación de los vehículos afiliados a ella so pretexto de que los propietarios, tenedores o poseedores no allegaron la documentación requerida por cuanto desconocería las garantías y la propia finalidad del Estatuto de Transporte.

Así pues, gestionar en términos del Estatuto de Transporte no es simplemente recaudar los documentos de los propietarios, sino que, además, comporta el deber de realizar los trámites necesarios para que los vehículos afiliados alleguen la documentación y obtengan la respectiva tarjeta de operación garantizando la seguridad de la actividad transportadora, pensar lo contrario sería como vaciar de contenido la disposición, desconocer la finalidad de los contratos de vinculación y la obligación en estudio.

---

<sup>16</sup> HUERGO, Jorge. Los Procesos de Gestión. <http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/univpedagogica/especializaciones/seminario/material/esparadescargar/seminario4/huergo3.pdf>



Finalmente, advierte la Sala que la empresa actora en el recurso de alzada señaló como único argumento de inconformidad que es más viable demostrar el cumplimiento de su obligación con la nueva norma, argumentó que, de una parte, carece de entidad suficiente para solicitar la aplicación del principio de favorabilidad y, de otra, permite vislumbrar que el actor acepta que el artículo 19, literal a) del Decreto 3366 de 2003 en nada cambió la carga de la prueba impuesta y que tampoco condicionó la aplicación de la obligación de gestionar, obtener y suministrar la tarjeta de operación, como se sostiene en el presente proveído.

No obstante lo anterior, y de la lectura de la Resolución 621 del 11 de julio expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá "*Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación interpuesto por la empresa RADIO TAXI AEROPUERTO S.A. contra la Resolución 434 del 16 de marzo de 2005 dentro del Expediente 1240-03*", observa la Sala que en aras de garantizar el debido proceso de la actora, la Administración se pronunció sobre el principio de favorabilidad y estableció la sanción conforme al supuesto de hecho consagrado en el artículo 19, literal a) del Decreto 3366 de 2003, como se lee a continuación (fl. 85. Cdno. Ppal):

*En cuanto al principio de favorabilidad, es claro de acuerdo a los tratadistas contemporáneos de derecho administrativo, entre ellos García de Enterría y Ramón Paradam que sostiene "los principios inspiradores del ordenamiento penal son aplicables, con ciertos matices, al derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal como lo refleja la propia Constitución". Así lo entendió el Constituyente de 1991, y en el artículo 29 se hace una clara determinación del*



*debido proceso a toda clase de actuaciones administrativas, como ya lo ha sostenido la Corte Constitucional.*

*Considerando el postulado anterior, ha de establecerse sanción respecto de dicha conducta, conforme al Decreto 3366 de 2003, contemplada en el: Artículo 19, literal a)..."*

Por todo lo anterior, no está llamado a prosperar el cargo de apelación formulado.

(iii) *La presunta violación del derecho al debido proceso de la actora.*

Argumentó la recurrente que el desconocimiento del artículo 29 de la Constitución Política se presentó al tenerse como única prueba los comparendos, así como por no decretarse unos testimonios en sede administrativa.

Al respecto, la Sala recuerda que el debido proceso ha sido objeto de múltiples pronunciamientos en los cuales se ha considerado que éste derecho debe aplicarse a todas las actuaciones judiciales y administrativas, en desarrollo del principio de legalidad, según el cual toda competencia y toda función de las autoridades públicas deben estar previamente establecidas en la ley<sup>17</sup>.

Igualmente, se ha señalado que *“el debido proceso (...) se manifiesta a través de un conjunto complejo de principios, reglas y mandatos que la ley le*

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1162 de 2005.



*impone a la Administración para su ordenado funcionamiento (entre otros, se destacan las disposiciones previstas en el artículo 209 de la Constitución y en el capítulo I del Título I del C.C.A., referente a los principios generales de las actuaciones administrativas), por virtud de los cuales, es necesario notificar a los administrados de las actuaciones que repercutan en sus derechos, otorgarles la oportunidad de expresar sus opiniones, y de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos. Actuaciones que, en todos los casos, deben ajustarse a la observancia plena de las disposiciones, los términos y etapas procesales descritas en la ley<sup>18</sup>.*

*Asimismo se ha precisado<sup>19</sup> que “las disposiciones generales contenidas en la Constitución y desarrolladas en el Código Contencioso Administrativo, se aplican a todas las actuaciones, sin perjuicio de las reglas específicas que se hayan establecido en la ley para el trámite de determinados asuntos. Esto es, ni la regulación especial de las distintas actuaciones de la Administración, ni la aplicación que de tal regulación se haga por las autoridades en cada caso concreto, pueden desconocer los principios generales de la actuación administrativa previstos en la Constitución Política y desarrollados en la parte general del Código Contencioso Administrativo. Sobre esta materia, debe tenerse en cuenta que, tal como se ha señalado por esta Corporación<sup>20</sup>, el Código Contencioso Administrativo regula el procedimiento administrativo ordinario y que si bien en el inciso 2º de su artículo 1º se dispone que “[l]os procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por*

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-061 de 2002.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-803 de 2005.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 252 de 1994.



*éstas...”, a renglón seguido la norma señala que en lo no previsto en esas leyes especiales “... se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles”.*

En conclusión, el derecho al debido proceso es definido, como<sup>21</sup> (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. De otra parte, el objeto de esta garantía superior es (i) procurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.

En el *sub lite*, y contrario a lo afirmando por el recurrente, la Sala advierte que la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A. tuvo las garantías procesales necesarias para la defensa de sus intereses como lo precisó el Tribunal de instancia.

De la revisión del expediente, la Sala no encontró que el debido proceso de la actora haya sido transgredido o vulnerado, además no se observa que la actuación de la entidad se haya apartado del principio de legalidad, entendido éste como un límite jurídico al desarrollo de las potestades

---

<sup>21</sup> *Ibídem.*



administrativas, en la medida en que sólo se puede actuar dentro del ámbito establecido por el sistema normativo.

No se verificó que se hayan desconocido las reglas propias del proceso y mucho menos que no se le haya permitido acceder a un proceso justo y adecuado en el cual pudiera ejercer su derecho fundamental a la defensa y contradicción.

En efecto, de la actuación administrativa se desprende que la empresa tuvo la oportunidad de rendir descargos (fls. 173 a 185; 339 a 398; 495 a 502; 637 a 646; 787 a 797 y; 964 a 977. Cdnos. Antecedentes); solicitar pruebas (fls. 983 a 997. Cdnos. Antecedentes); interponer los recursos de ley (fls. 1042 a 1045 y 1050 a 1061. Cdnos. Antecedentes).

En cuanto al argumento de que los comparendos fueron la única prueba, la Sala recuerda, como se precisó acápite anterior, que además de ellos se tuvo en cuenta la información suministrada por el Centro Logístico de Servicios SETT, la consulta realizada al sistema de información de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá así como de las manifestaciones del representante de la actora con ocasión a los requerimientos realizados.

Sin perjuicio de lo anterior, estima Sala pertinente anotar que de conformidad con el artículo 2º de la Ley 769 de 2002 "*por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*", el comparendo "*es una orden formal de notificación para que el presunto*



*contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción”.*

Como lo recordó el *a quo*, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>22</sup> ha precisado que con dicha orden “*se da inicio al procedimiento administrativo que debe culminar con la imposición o no de la sanción que corresponda a la infracción cometida, procedimiento ése que no se adelanta por parte del agente de tránsito, sino por las autoridades”.*

En cuanto a su alcance probatorio como documento el artículo 251 del Código de Procedimiento Civil – C.P.C. (hoy artículo 243 del Código General del Proceso) establece que “*son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares”*, además que tiene pleno valor por ser otorgado por funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención.

De esta manera, para la Sala no le asiste razón al recurrente dado que los comparendos que propiciaron el inicio de la actuación administrativa por parte de la Secretaría de Tránsito además de tener pleno valor probatorio no fueron el único medio de convicción recaudado y del cual se desprendió el

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 9 de julio de 1998. Rad.; 3940. Magistrado Ponente: Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez.



incumplimiento de las obligaciones consagradas en el Estatuto de Transporte para con la empresa actora.

De otro parte y en lo atinente al no decreto de la prueba testimonial solicitada por la actora respecto de los propietarios o tenedores de los vehículos taxi afiliados a la empresa, la Sala recuerda que la autoridad de tránsito consideró que dicho medio de prueba era inútil *“pues estamos en frente de una investigación iniciada contra una empresa de transporte público por la supuesta violación de las normas de transporte público, y no frente a las conductas del particular conductor o propietario del vehículo infractor, de manera que dicha prueba no tiene relación directa con el tema que ocupa”* (fl. 993. Cdo. Antecedentes).

Al respecto, la Sala no advierte la vulneración alegada por cuanto, en efecto, una cosa es la obligación que establece el ordenamiento jurídico respecto de las empresas de transporte y otra, muy distinta, la consagrada para los propietarios o tenedores de los vehículos taxi, dado que la infracción de la norma que dio origen a la investigación administrativa no buscó sancionar la conducta del propietario, poseedor o tenedor del taxi, sino declarar la responsabilidad de la empresa de transporte al permitir la circulación del parque automotor vinculado a ella sin el lleno de los requisitos establecidos en el decreto en mención.

Adicionalmente, el actor no señaló el por qué considera que la autoridad administrativa erró al no decretarla, por lo que no es de recibo la simple



afirmación del recurrente en cuanto a la vulneración del derecho al debido proceso.

*(iv) Imposibilidad de imponer sanción.*

Sostiene el recurrente que la sanción pecuniaria impuesta mediante los actos administrativos que se demandan en el proceso de la referencia, se fundamentan en forma concreta en lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 176 de 2001, disposición declarada nula por el Consejo de Estado lo que necesariamente hace imposible, desde el punto de vista legal, que se sancione a la empresa Radio Taxi Aeropuerto S.A.

Para resolver, advierte la Sala que, en efecto, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>23</sup> declaró la nulidad del referido artículo 13, a través del cual se consagraba la sanción a la empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros que incumplía las obligaciones enunciadas en el artículo 2º del mismo decreto. En esa oportunidad esta Corporación sostuvo lo siguiente:

*“3.4. Finalmente, el cuarto cargo, violación del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, por desconocerse la jerarquía o prelación en la aplicación de las conductas sancionables surgida de su numeración, parece estar referido a los artículos 13, 14 y 20 del decreto atacado, pues los artículos demandados son los que establecen sanciones pecuniarias.*

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 3 de mayo de 2007. Rad.: 2003 – 00086. Magistrado Ponente: Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

*Al respecto, se debe decir que el hecho de que la amonestación aparezca enunciada en primer orden dentro de las sanciones imponibles, no significa que ella se deba imponer primeramente, pues si bien es cierto que la ordenación en que se encuentran dichas sanciones obedecen a una graduación, ello no significa que forzosamente deban imponerse de manera secuencial, esto es, que la siguiente sólo pueda aplicarse después de haber sido impuesta la anterior, sino que esa graduación está dada en función de la gravedad de la conducta y de los hechos, de modo que como es lo propio de todo régimen sancionatorio, lo que se hace es establecer y describir las sanciones que son aplicables, atendiendo el principio de la legalidad de la pena, y serán las normas que establezcan la tipificación o descripción de las faltas las que dirán qué sanción le corresponde a dicha falta, de modo que la aplicación de cada una de las sanciones previstas dependerá de la comisión de la falta para la cual se señala, y no de un escalonamiento forzoso que imponga agotarlas secuencialmente.*

*Así las cosas, lo que se evidencia es una interpretación totalmente errada del alcance o significado de la ordenación de las sanciones en el artículo 95 de la Ley 105 de 1993.*

*Distinto es que los aludidos artículos 13, 14 y 20 reglamentarios establezcan rangos determinados para las sanciones pecuniarias según la falta que se cometa, lo cual no es viable jurídicamente dado que esos rangos ya están establecidos por la ley, como son los fijados en el artículo 46, parágrafo, de la Ley 336 de 1996, tal como se lee en su texto antes transcrito, que para el caso del Transporte Terrestre se determina entre uno (1) y setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales mensuales vigentes.*

*En efecto, en los artículos censurados en el cargo se lee lo siguiente:*

*Artículo 13. La empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros que incumpla las obligaciones enunciadas en el artículo 2° del presente decreto, será sancionada con multa*

*equivalente a veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes, exceptuando el incumplimiento del numeral 20 de dicho artículo, en cuyo caso la sanción será de 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

(...)

*Además, de las normas transcritas se observa que ellas restringen el monto de la multa, siendo que dicha graduación le corresponde a las autoridades competentes, "...Teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción", a voces de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley 336 de 1996.*

*Por lo tanto, se declarará la nulidad de esos artículos, por cuanto contrarían el artículo 46 de la Ley 336 de 1996.*

Al respecto, la Sala considera que el cargo no está llamado a prosperar dos razones a saber:

En relación con la primera de ellas, la Sala recuerda que es reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha sostenido que la figura del decaimiento del acto administrativo no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y, además, por cuanto el decaimiento sólo opera hacia el futuro, en tanto la desaparición del fundamento jurídico del acto no afecta su validez.

Sobre el particular, la Sala trae a colación las siguientes decisiones:

- Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>24</sup>:

*“A partir de este precepto, (artículo 66 # 2 del Código Contencioso Administrativo), jurisprudencial y doctrinariamente se ha construido el instituto del **“decaimiento del acto administrativo” como una suerte de “extinción” del mismo**. Dejando de lado la primera hipótesis consignada en el numeral 2º del artículo 66 citado, **la jurisprudencia ha señalado que esta figura jurídica tiene lugar cuando quiera que se presentan circunstancias que comportan la desaparición de los fundamentos jurídicos del respectivo acto administrativo: i) por la derogatoria o modificación de la norma legal en la que se fundó el acto, ii) por la declaratoria de inexecuibilidad de la norma que le sirve de fundamento; iii) por la declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se basa la decisión administrativa de contenido particular o individual**. En consonancia con esta norma, el artículo 175 in fine del C.C.A. dispone que cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo “quedarán sin efecto en lo pertinente los decretos reglamentarios”. Buena parte de la jurisprudencia administrativa al abordar el estudio de los mandatos legales en cita, termina aludiendo a las diferencias que existen entre la declaratoria de inexecuibilidad de normas con fuerza de ley y la declaratoria de nulidad de actos administrativos, la cual usualmente se hace estribar en que la primera normalmente es pro futuro (ex nunc o ‘desde ahora’) en tanto que la segunda tiene tradicionalmente efectos retroactivos o ex tunc (Kelsen). Sin embargo, **esta Corporación ha sostenido mayoritariamente que la figura del decaimiento del acto administrativo no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que el decaimiento sólo opera hacia el futuro, en tanto la desaparición del fundamento jurídico del acto no afecta su***

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 5 de julio de 2006. Rad.: 1999- 00482. Magistrada Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

***validez. En tal virtud la presunción de legalidad que ostentan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez del acto, de suerte que el “decaimiento” del acto administrativo no trae aparejado el juicio de validez del mismo, como tampoco que las situaciones particulares y concretas surgidas al abrigo de una norma que tuvo fundamento en un acto general anulado padezcan una suerte de “decaimiento subsiguiente”. Por manera que, no existe en principio una “nulidad ex officio” como tampoco una “nulidad consecucional o por consecuencia”, toda vez que los efectos del fallo de nulidad del acto que sirve de fundamento no se extienden con efectos idénticos al segundo...”***

***“Ahora, la nulidad de un acto administrativo general si bien es cierto que la jurisprudencia tiene determinado que produce efectos ex tunc (“desde entonces”), esto es, desde el momento en que se profirió el acto anulado por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto, no es menos cierto que la jurisprudencia también tiene establecido que ello en modo alguno significa que dicha declaratoria afecte situaciones concretas e individuales que se hayan producido en vigencia del mismo”.***

- Sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>25</sup>:

***“La pérdida de vigencia del acto, que corresponde a la quinta causal de pérdida de fuerza de ejecutoria de los actos administrativos, establece dicha pérdida como resultado o consecuencia, y no como causa, de la nulidad del acto administrativo, en tanto la anulación, junto con la revocación y la derogación, entre otras, es una de las formas de la pérdida de vigencia de los actos administrativos. Lo anterior concuerda o se armoniza con la posición jurisprudencial según el cual el***

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 19 de febrero de 1998. Rad.: 4490. Magistrado Ponente: Dr. Juan Alberto Polo Figueroa.



*juzgamiento de la legitimidad de los actos administrativos, se debe hacer bajo la consideración de las circunstancias dentro de las cuales se producen, de la que a su vez se ha inferido la improcedencia de la ilegalidad sobreviniente de los actos administrativos, ya que este evento se subsume precisamente en la figura de pérdida de fuerza ejecutoria o decaimiento del acto, por desaparición de sus fundamentos de derecho”.*

En segundo lugar, la Sala advierte que si bien es cierto que la Resolución 434 del 16 de marzo de 2005, expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, "*Por la cual se resuelve una investigación administrativa adelantada en contra de la empresa RADIO TAXI AEROPUERTO S.A. Expediente 1201-03*" impuso la sanción de multa a la parte actora con fundamento en el artículo 13 del Decreto 176 de 2001, también lo es que las Resoluciones 1016 del 1 de julio de 2005 y 621 del 15 de julio del mismo año a través de las cuales se resolvieron los recursos interpuestos, aplicaron la sanción de multa consagrada en el artículo 19 del Decreto 3366 de 2003, en virtud del principio de favorabilidad, razón por la cual no se configura el supuesto alegado por el recurrente.

En conclusión, la Sala considera, como bien expuso el Tribunal de instancia, que debe negarse la nulidad de los actos acusados, tal y como se hizo en su oportunidad. Por lo anterior, se confirmará la sentencia proferida por el a-quo.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.**



**FALLA:**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la providencia apelada, esto es, la sentencia proferida el 14 de junio de 2007 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**    **MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**  
Presidente

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**