

SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTA - Competencia respecto del control, vigilancia y facultad sancionatoria por infracciones de empresas de transporte público

Sea lo primero advertir que, conforme lo señaló el a quo, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá tiene competencia respecto del control, la vigilancia y la facultad sancionatoria en el Distrito Capital frente a las infracciones de transporte público que cometan las empresas legalmente autorizadas para su prestación. En efecto, el artículo 38, ordinal 6º, del Decreto 1421 de 1993 (Estatuto del Distrito Capital de Bogotá), prevé: “ATRIBUCIONES. Son atribuciones del Alcalde Mayor: ...6. Distribuir los negocios según su naturaleza entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas”. El artículo 40, ibídem, establece: “ARTICULO 40. DELEGACION DE FUNCIONES. El alcalde mayor podrá delegar las funciones que le asignen la ley y los acuerdos en los secretarios, jefes de departamento administrativo, gerentes o directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria, y en las juntas administradoras y los alcaldes locales”. Por su parte, el artículo 55, ibídem, señala: “CREACION DE ENTIDADES. Corresponde al Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, crear, suprimir y fusionar secretarías (...)”. Con base en las anteriores disposiciones el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 1023 de 22 de octubre de 1997, a través del cual reestructuró la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá. De tal manera que el cargo de falta de competencia que se le endilga a los actos acusados no tiene vocación de prosperidad, pues es evidente que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá tenía competencia para expedir los actos acusados, en la medida en que los mismos corresponden a la función de inspección y vigilancia que respecto del cumplimiento de las normas de tránsito y transporte se le ha atribuido.

EMPRESAS DE TRANSPORTE - Sanciones a las empresas, propietarios y conductores / TAXI - Responsabilidad de la empresa respecto de infracciones por falta de distintivos y tarjeta de operación

Ahora, la controversia en este caso se circunscribe a establecer si la empresa de transporte demandante podía o no ser sujeto pasivo de la sanción impuesta, ya que, a su juicio, ella debe recaer únicamente en los propietarios o conductores de los vehículos. En apoyo de sus pretensiones la actora adujo la violación del numeral 2 del artículo 5º de la Ley 57 de 1887, ya que los actos acusados no tuvieron en cuenta el texto de los artículos 50, 52, 55, 66 y 68 del Decreto 1553 de 1998, que, en su criterio, establecen las sanciones para el propietario o conductor. Del contenido de las normas que ha quedado transcrito infiere la Sala, como lo hizo el a quo, que dicho Decreto 1553 previó sanciones tanto para las empresas como para el propietario o conductor de los taxis, sin que deba entenderse, como lo pretende la demandante, que únicamente pueden ser sujetos pasivos de tales sanciones estos últimos. Evidentemente, el texto de las normas relacionadas pone de manifiesto que las empresas, los propietarios y los conductores están obligados a cumplir las disposiciones en materia de transporte y la autoridad administrativa puede imponer las correspondientes sanciones a cada uno de ellos o a todos.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE EN VEHICULOS TAXI - Vigilancia de la empresa a propietarios y conductores como agentes de aquella / RESPONSABILIDAD IN VIGILANDO - De la empresa de transporte sobre propietarios y conductores de vehículos afiliados / TAXI - Sanciones de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá a la empresa

Como quiera que la vinculación de los vehículos tipo taxi a una empresa, es la que permite la prestación del servicio y por tal vinculación o afiliación dichos vehículos deben hacer un pago mensual a la empresa, ello pone de manifiesto que el ejercicio de la permanente vigilancia y control sobre los mismos no puede ser pasivo sino que debe traducirse en conductas desplegadas por la empresa tendientes a que establezca que la obligación en mención, así como la del porte de los distintivos efectivamente se esté cumpliendo y, en caso contrario, reportar a la autoridad de tránsito o desafiliar al vehículo incumplido, etc. De ahí que esta Corporación en sentencia de 21 de septiembre de 2001 (Expediente 6792, Consejero ponente doctor Manuel S. Urueta Ayola), en torno a las obligaciones de las empresas de transporte y su relación con los propietarios y conductores de los vehículos a ellas afiliados, haya precisado, y ahora se reitera, que "...los propietarios como los conductores, son para efectos del transporte, agentes de la empresa". "...La relación entre la empresa y los automotores vinculados a ella no es meramente nominal, sino material o real, en la medida en que los vehículos son el medio a través del cual ella desarrolla su objeto social..."; y "...quienes operan los equipos mediante los cuales se presta el servicio, trátense de conductores...o de propietarios de tales equipos, lo hacen en nombre de la empresa, actúan en representación de ella y, por consiguiente, tienen una responsabilidad in vigilando respecto del comportamiento de ellos en el desarrollo de su actividad. De otra parte, destaca la Sala que la actividad in vigilando no es exclusiva del derecho civil y tiene cabida siempre que se trate del ejercicio de la facultad de VIGILANCIA, que, como en este caso, se le atribuyó a la empresa de transporte.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil siete (2007)

Radicación número: 25000-23-24-000-2001-00944-01

Actor: RADIO TAXI AEROPUESTO S.A.

Demandado: SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTA

Recurso de apelación contra la sentencia de 25 de septiembre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado de la actora contra la sentencia de 25 de septiembre de 2003, proferida por la Sección

Primera, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó las pretensiones de la demanda.

I-. ANTECEDENTES

I.1-. RADIO TAXI AEROPUERTO S.A., por medio de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a que mediante sentencia, se hicieran las siguientes declaraciones:

1ª: Es nula la Resolución núm. 005 de 10 de enero de 2001, por el cual se resuelve la investigación administrativa adelantada en contra de la empresa RADIO TAXI AEROPUERTO S.A., expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C.

2ª: Es nula la Resolución núm. 315 de 6 de abril de 2001, por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la actora contra la Resolución antes mencionada, expedida por la misma entidad.

3ª: Que a manera de restablecimiento del derecho, se ordene que la empresa demandante no está obligada a cancelar la multa señalada en los actos acusados; o, en su defecto, se disponga la devolución de los dineros consignados a favor de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y/o del FONDATT, junto con los respectivos intereses comerciales.

I.2. En apoyo de sus pretensiones señala, en síntesis, los siguientes hechos:

-Que mediante Resolución 348 de 7 de abril de 2000, se le abrió investigación administrativa a la actora por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., por presunta violación de las causales contenidas en los artículos 106 literal b), 107 literales a), c) y h), 108 literales a) y g) del Decreto 1787 del 3 de agosto de 1990, artículos 39 literal b) del Decreto 493 del 27 de febrero de 1990, 50, 53, 55 y 58 del Decreto 1553 del 4 de agosto de 1998.

-Manifiesta que de manera oportuna describió los cargos formulados, mediante escrito radicado bajo el número 038857 de 10 de mayo de 1998 y finalmente a través de la Resolución 005 del 10 de enero de 2001, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., decidió sancionar a la actora con multa equivalente a CIENTO CUARENTA MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SESENTA PESOS (\$140'639.690.00) M/CTE.

-Que inexplicablemente se resolvió únicamente el recurso de reposición y se omitió conceder el recurso de apelación para ante el superior administrativo, que es el Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

-Que la Resolución 315 de 6 abril de 2001, acepta parcialmente lo expuesto en el recurso de reposición, al disminuir el valor de la multa y señalarla en la suma de CIENTO VEINTE MILLONES CINCUENTA Y TRES MIL QUINIENTOS CATORCE PESOS (\$120'053.514.00)M/CTE.

I.3. A juicio de la actora se violaron los artículos 29 de la Constitución Política, 50 de la Ley 336 de 20 de diciembre de 1996; 50 del C.C.A., literal e) artículo 1° del Decreto 080 de 1987; 102, 103, 104, 105, 106, 107 y 108 del Decreto 1787 del 3 de agosto de 1990; 50, 52 y 55 del Decreto 1553 de 4 de agosto de 1998; 6° de la Ley 599 de 2000 y 39 literal b) del Decreto 493 del 27 de febrero de 1990.

En síntesis, desarrolla el alcance del concepto de la violación, así:

1.- Aduce que la Secretaría de Tránsito Y Transporte de Bogotá D.C., carece de competencia para sancionar, al tenor de lo dispuesto en el Decreto 1787 de 1990, según lo precisó la jurisprudencia del Consejo de Estado en un caso similar frente al organismo de Tránsito y Transporte de Bucaramanga.

Señala que para la fecha de la delegación de funciones a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., por parte del ALCALDE MAYOR, regía el Decreto 493 de 1990, para el transporte de taxis y en lo no contemplado en este se hacía necesario remitirse al Decreto 1066 de 1988 y la norma que lo sustituyó, esto es, el Decreto 1787 de agosto 6 de 1990, tal y como se indicaba en su artículo 57.

Explica que como la Resolución 348 fue expedida el 7 de abril de 2000, regía el Decreto 1023 de 1997 y se entiende que bajo esta norma se miraron las funciones de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.

Afirma que la investigación se abrió por violación de los artículos 50 y 52 del Decreto 1553 de 1998 y la infracción 222, que se refiere a “permitir la operación de vehículos sin tarjeta de operación”, conducta ésta que no estaba codificada en el Decreto 1558 de 1998, sino en el literal c) del artículo 107 del Decreto 1787 de 1990.

Considera la demandante que las sanciones señaladas en los artículos 50, 52 y 55 del Decreto 1553 de 1998 se deben aplicar bajo el mandato de los artículos 63, 66 y 68 de la misma norma, por aplicación del numeral 2, artículo 5o de la Ley 57 de 1887.

Que la causal de no portar la tarjeta de operación, es imputable tanto a la empresa de transporte, como a los conductores, como se comprende de la simple comparación entre los artículos 55 y 66 del Decreto 1553 de 1998, pero en consideración a que el artículo 68 es posterior al 55, se deberá aplicar aquél y para el caso la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., interpreta de manera contraria o desconoce el numeral 2 del artículo 5o de la Ley 57 de 1887, por tanto vulnera esta norma sustancial.

Que, de igual manera, se puede predicar de la comparación entre los artículos 52 y 63 del Decreto 1553 de 1998, en lo relacionado con la conducta de no colocar los distintivos de la empresa, pues siendo el artículo 63 posterior al 52, se deberá aplicar aquél, por lo que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, también desconoce el numeral 2 del artículo 5° de la Ley 57 de 1887.

Estima que las sanciones por efectos de no obtener o mantener actualizada la tarjeta de operaciones, por no portar las tarjetas de operaciones, y no colocar los distintivos de las empresas, se ha debido sancionar por los artículos 66, 63 y 68 del Decreto 1553 de 1998 y como ello no ocurrió, se evidencia la violación al numeral 2 del artículo 5 de la Ley 57 de 1887 y para el caso, las infracciones bajo el código 222, contenidas en el folio 162 a 213, consistentes en permitir las violaciones de vehículos sin portar las tarjetas de operación, se entenderán que son objeto de nulidad en la acción incoada porque dieron origen a la sanción señalada en los comparendos y referencias enunciadas y hacen parte del listado en la Resolución 348 de 7 de abril 2000.

Que por tanto la sanción se ha debido dirigir contra los conductores.

Manifiesta que al momento de la notificación de la apertura de investigación habían desaparecido, los Decretos 493 y 1787, ambos de 1990, por lo que se violó el

principio de legalidad previsto en el artículo 29 de la Carta Política; además de que por causa que se desconoce la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá se demoró exageradamente en notificar a la actora, con lo cual también se desconoció el artículo 50 de la Ley 336 de 1996, que impone abrir la investigación de manera inmediata.

Además, alega que a pesar de que la apertura de la investigación se efectúa conforme a la infracción 222, la Resolución 315 se basa en el artículo 50 del Decreto 1553 de 1998.

Alude a que la Resolución 005 de 10 de enero de 2001 concede a la demandante en su artículo 3o únicamente el recurso de reposición, siendo que tiene derecho por aplicación del artículo 50 del C.C.A., a que el superior jerárquico de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., es decir el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., resuelva la apelación.

Finalmente, expresa que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado considera que los comparendos no tienen la calidad de pruebas, por lo que no es procedente hacer uso de los mismos en materia de tránsito.

I.4.- La entidad demandada, dentro del término legal, por medio de apoderado especial, contestó la demanda y para oponerse a la prosperidad de las pretensiones adujo, en esencia, lo siguiente:

Señala que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., desde su creación como autoridad única de tránsito y transporte del Distrito Capital ha tenido competencia para imponer sanciones a las empresas de transporte público de esta ciudad, que contraríen el ordenamiento jurídico.

Que la competencia de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., para sancionar las empresas de transporte público colectivo municipal, no solo deviene del ordenamiento jurídico que así se establece, sino también de decisiones como la proferida el veinticinco (25) de octubre de dos mil uno (2001), por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (Expediente 5650, Consejero ponente doctor Manuel S. Urueta Ayola).

Expresa frente al cargo de inaplicación del artículo 66 del Decreto 1553 del 4 de agosto de 1998, que la sanción impuesta se llevó a efecto en virtud de que los vehículos de la demandante no portaban sus distintivos, certificados de movilización vigente, extintores, botiquines de primeros auxilios, equipos de carretera, tarjeta de operación, uso de vehículos de otras empresas sin cumplir con los requisitos legales, no adoptar los fondos para responsabilidad civil; y se logró establecer que despachaban el servicio de transporte en zonas de operación o rutas no autorizadas.

Señala que la tarjeta de operación es el documento con el cual se puede acreditar que un vehículo se halla autorizado para prestar el servicio de transporte de pasajeros (numeral 7 del artículo 43 del Decreto Nacional 1553 de 1998) y las empresas de transporte público individual de taxis tienen la obligación de velar porque los vehículos vinculados a ellas cuenten permanentemente con la tarjeta de operación, y ese control será inexistente en la medida en que no gestione o suministre esta clase de documento a los vehículos afiliados y consecuentemente ello conlleva que se imponga la sanción prevista en el artículo 50, ibídem.

Que, por esta razón, no puede acudir a la aplicación del artículo 66 del Decreto Nacional 1553 de 1998, toda vez que la empresa de transporte a la cual se encuentra vinculado el automotor, es la responsable en tramitar las tarjetas de operación y velar por que los conductores de los vehículos la lleven consigo, tal y

como también lo establecían los Decretos Nacionales 493, 1787 de 1990 y el Decreto Nacional 1553 de 1998.

Manifiesta que dentro de la investigación se logró determinar que la EMPRESA RADIO TAXI AEROPUERTO S.A. no cumplió con estas obligaciones pese a que era su responsabilidad y que en sana lógica por los antecedentes fácticos y jurídicos del asunto no era posible trasladársela a los propietarios o conductores de los vehículos afiliados a la empresa.

Hace énfasis en que son varios los motivos de índole jurídico que impiden a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., conceder el recurso de apelación ante el Alcalde Mayor de Bogotá, y uno de ellos radica en el hecho de que si bien el Alcalde es el superior funcional de sus Secretarios de Despacho, en virtud de la delegación de funciones no lo es.

Al respecto, el artículo 12 de la Ley 489 de 1998, estableció que cuando una función es delegada como en el caso de la Alcaldía mayor de Bogotá D.C., con la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., la entidad delegataria actúa bajo los mismos requisitos establecidos para la actuación del delegante y los respectivos actos son susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de aquel, lo cual significa que si contra los actos del Alcalde tan solo procede el recurso de reposición, lo mismo ocurre con los de la Secretaría de Tránsito y Transporte.

En cuanto a las presuntas demoras en la apertura de la investigación, advierte que esta eventualidad no genera vicio alguno en la decisión adoptada por la Administración, ya que si bien el artículo 50 de la Ley 336 de 1996, establece que una vez se tenga conocimiento de hechos por presuntas infracciones al transporte público se debe ordenar la respectiva investigación administrativa; no obstante, el

número de infractores es de un alto volumen, que implica atender las diligencias en el orden de ocurrencia de los hechos.

II-. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las pretensiones de la demanda, con base en los razonamientos que pueden resumirse así:

Que del análisis de los artículos 1º de la Ley 105 de 1993, 8º de la Ley 336 de 1996, 1º del Acuerdo Distrital 11 de 1990, 7º, numeral 4, del Decreto Distrital 265 de 1991 1º, 2º, numerales 1 y 9 del Decreto 1023 de 1997, se colige que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá desde que fue creada en reemplazo del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – DATT, en el año 1990, ha ejercido el control, la vigilancia y la facultad sancionatoria en el Distrito Capital respecto de las infracciones de transporte público que cometan las empresas legalmente autorizadas para su prestación.

Destaca el texto del artículo 40 del Decreto 1421 de 1993 (derogado por el artículo 162 del Decreto 266 de 2000), según el cual el Alcalde de Bogotá podría delegar en otras entidades distritales el ejercicio de funciones; y que es con esa facultad que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá ha venido ejecutando sus funciones en materia de tránsito y transporte.

Que, por lo tanto, no existe duda en cuanto a que la entidad demandada estaba y está facultada y a la vez obligada legalmente a adoptar e imponer medidas sancionatorias en contra de la empresas que prestan el servicio público de transporte de manera ilegal e irregular, con base en los Decretos 493 de 1990, 1787 de 1990 y 1553 de 1998, con fundamento en los cuales sancionó a la actora.

Respecto de que la Secretaría de Tránsito y Transporte sancionó a la actora aplicando equivocadamente el Acuerdo 0036 del 12 de diciembre de 1990, pues en el código 222 no está previsto en el Decreto 1558 de 1998, advierte el a quo que el Decreto 1558 de 1998, que reguló íntegramente la prestación del servicio público colectivo, es inaplicable en este caso, pues los actos acusados versan sobre infracciones cometidas por una empresa prestadora de servicio público individual – taxi y no colectivo (buses, busetas y microbuses) materia disímil y de tratamiento legal y administrativo distinto.

Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca hace un análisis de lo que significa la codificación 222 y expresa que dicho Acuerdo no estableció por sí mismo infracciones ni sanciones a aplicar, pues lo que hizo en realidad fue codificar las infracciones que contemplaban las normas vigentes para la época en materia de tránsito y transporte (Decreto 1344 de 1970, Decreto 493 de 1990 y Decreto 1787 de 1990), con el fin de facilitar a las autoridades y a los ciudadanos la elaboración y comprensión, respectivamente, del Formulario de Comparendo Único Nacional que se implementó.

Señala en relación con el rechazo del recurso de apelación interpuesto y la violación del artículo 50 del C.C.A., que la demandada declaró agotada la vía gubernativa pues consideró que el único recurso procedente contra el acto sancionatorio era el de Reposición, teniendo en cuenta que era la máxima autoridad distrital tratándose de asuntos relativos al tránsito y transporte público en Bogotá.

Estima que evidente que siendo la máxima autoridad en el ramo en Bogotá, la Secretaría de Tránsito y Transporte del Distrito no tiene superior jerárquico en las

funciones de vigilancia y control sobre la materia a su cargo y, por tanto tuvo razón la entidad al no estudiar por improcedente el recurso de apelación interpuesto.

Por otra parte, en cuanto a las sanciones señaladas en los artículos 50, 52 y 55 del Decreto 1553 de 1998 considera el Tribunal que del análisis de las normas precitadas se encuentra que el Decreto 1553 de 1998 previó distintas sanciones según diferentes infracciones que tocan con la tarjeta de operación y ello descarta que se deban aplicar exclusivamente ciertos artículos, pues tratan sobre omisiones cometidas por distintos sujetos o destinatarios jurídicos: las empresas, los propietarios y los conductores.

Que lo anterior demuestra que tanto las empresas, los propietarios y los conductores tienen deberes inexcusables respecto del servicio de transporte y que la autoridad puede exigir de cada uno de ellos hasta imponerles las sanciones de la Ley; y la aplicación del numeral 2 del artículo 50 de la Ley 57 de 1887, que pretende la actora no resulta procedente en este caso.

Estima que, contrario a lo que afirma la actora, el Decreto 1553 de 1998 no reguló una misma materia varias veces y de diferente manera, pues lo que hizo fue armonizar el tema de las conductas reprochables que sobre un asunto pudieran cometer empresas, propietarios y conductores.

Que la actora, como empresa prestadora del servicio público de transporte debe responder no solo ante los entes administrativos sino ante los ciudadanos por el comportamiento y uso de los vehículos que portan sus distintivos y que transiten por la ciudad en desarrollo

de una actividad peligrosa. Por tanto, las empresas, en general, asumen las responsabilidades por los hechos de sus dependientes (vehículos vinculados), a partir de la culpa in eligendo, pues son ellas las que en últimas pueden decidir si afilian o vinculan a un vehículo o no, así como in vigilando, en razón del control y vigilancia que deben ejercer sobre sus vinculados, teniendo en cuenta la trascendencia del servicio que prestan los vehículos que prohíjan.

Señala que las autoridades de tránsito de Bogotá impusieron órdenes de comparendo por infracciones cometidas en vigencia de los Decretos 493 y 1787 de 1990, es decir, antes de que entrara en vigencia el citado Decreto 1553 de 1998; y que el problema central del asunto en litigio, lo resuelve, claramente, el mismo Decreto 1553 de 1998, cuando en su artículo 76 consagra:

“Las actuaciones administrativas iniciadas, los términos que hubieren empezado a correr y los recursos interpuestos, continuaran su trámite y se regirán por las disposiciones vigentes en el momento de su radicación”.

Para el caso, la actuación administrativa se inicia cuando el agente de tránsito en uso de sus facultades legales informa a la entidad – S.T.T.B. – bajo la gravedad del juramento, que se ha cometido una infracción al régimen de transporte público. Por tanto, era el caso adelantar la actuación administrativa aplicando los Decretos 1787 de 1990 y 493 de 1990, aunque para la fecha en que se decidió la actuación administrativa ya habían sido derogados.

Concluye que el artículo 76 del Decreto 1553 de 1998, estableció claramente la ultractividad de las normas anteriores, esto es, la subsistencia en el tiempo de los

efectos de los Decretos 1787 de 1990 y 493 de 1990, para las actuaciones nacidas bajo su amparo.

Respecto de la violación del artículo 50 de la Ley 336 de 1996, por cuanto la entidad tardó dos años aproximadamente en abrir investigación administrativa, considera el a quo que la tardanza en el ejercicio de obligaciones legales o reglamentarias no resulta ser un

factor que pueda determinar la nulidad de los actos acusados, más aún cuando la norma de manera expresa no señala un término perentorio ni menos preclusivo para que se dé inicio a la investigación administrativa.

Por último, el Tribunal, frente al cargo de carencia probatoria para sancionar, advierte que la demandada fundamentó no sólo la sanción sino la actuación administrativa, en los documentos públicos (comparendos) que elaboró y remitió la Policía Metropolitana que informaba de infracciones contra la reglamentación del transporte público, cometidas por vehículos vinculados a RADIO TAXI AEROPUERTO S.A.; y que en cualquier procedimiento administrativos o judicial, el documento es, básicamente un medio de prueba, como lo señala el artículo 251 del Código de Procedimiento Civil.

Y que no obra dentro del proceso del expediente prueba alguna que genere siquiera un indicio en torno a que los vehículos vinculados a la empresa no hayan cometido las infracciones que se les endilga.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

La actora, además de insistir en los cargos de la demanda, fincó su inconformidad, en esencia, así:

Manifiesta que la investigación adelantada por parte de la entidad demandada desde un principio estableció una responsabilidad de tipo objetivo, que riñe con los postulados más elementales del derecho policivo, porque jamás siquiera consideró que los propietarios habían podido incurrir en una violación del artículo 36 del Decreto 1553 de 1988, que los obligaba a entregar la documentación dos (2) meses antes del vencimiento de la tarjeta de operación para acceder a su renovación; o que era el conductor quien no portaba la tarjeta de marras.

Aduce que no hubo una sola actuación por parte de la Administración tendiente a tratar de averiguar y establecer, como era su obligación, "... que la empresa no tramitó oportunamente la tarjeta de operación o que no la suministró oportunamente a los propietarios...".

Señala que no hay el más mínimo sustento probatorio y definitivamente los comparendos por sí solos no son prueba para afirmar que fue la "falta de diligencia" y "la incuria" de la empresa la causa única y primera para la elaboración de tales documentos. Así mismo y por la poca profundidad en el análisis del tema se deja de lado que la mera obligación de velar no puede llevar a nadie a situaciones extremas.

Finalmente, alega que no puede aceptarse que se transplanten figuras propias del derecho civil, como son las actividades in eligendo e in vigilando a la presente actuación administrativa.

Que no cabe duda alguna que la sanción impuesta a los conductores de los vehículos se hace constar en los comparendos que profieren la autoridades de policía, los que ni siquiera son plena prueba del incumplimiento de la obligación, en la medida que están sujetos a oposición por el infractor a cuyo nombre se expiden; pero que de admitir que se trata de un documento público en firme, ellos constituyen prueba respecto de la obligación que está llamada a controlarse por la policía en las vías públicas y no respecto de las obligaciones que las normas establecen a cargo de la empresa que afilia los vehículos, deberes cuyo incumplimiento se verifica por las autoridades competentes y no a través de comparendos, sino visitas e inspecciones a las instalaciones de la empresa.

Estima que es evidente que el posible incumplimiento de los deberes a cargo de los propietarios y tenedores o de los conductores no se puede trasladar a la empresa a la que se encuentran vinculados los taxis.

IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PUBLICO

La Agencia del Ministerio Público en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio.

V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Los actos acusados sancionaron a la actora con multa de \$120'053.514.00 por cuanto permitió que los vehículos afiliados a ella presten el servicio público de transporte sin los distintivos respectivos o sin la tarjeta de operación, lo que dio lugar a la imposición de comparendos relacionados en la Resolución 348 de 7 de abril de 2000, a través de la cual se abrió la investigación administrativa en su contra (folios 32 a 44, 45 a 52 y 53 a 58).

Finalmente, en lo que respecta a la no concesión del recurso de apelación, estima la Sala que en este caso solo era procedente el recurso de reposición pues la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá ejerce sus facultades de vigilancia y control del tránsito y transporte en virtud de delegación del Alcalde Mayor y éste no tiene superior jerárquico.

Los anteriores razonamientos conducen a la Sala a confirmar la sentencia apelada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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,

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 18 de octubre de 2007.

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
Presidenta

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARCO ANTONIO VELILLA MORENO