RESOLUCION No-
"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION Y EN SUBSIDIO DE APELACION INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCION 11516 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSCIONES"

EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL DISTRITO DE CARTAGENA, en uso de sus facultades y constitucionales establecidas en los artículos 51 de la Ley 336 del 1996, articulo 74 de la Ley 1437 del 2011, y en el Decreto 1701 de 2015 previó lo siguiente:

I- ANTECEDENTES

1) Mediante Resolución 11516 del 31 de octubre de 2022, este despacho resolvió SANCIONAR a los señores **LUIS EMILIO LOMBANA MELENDEZ**, identificado con cédula de ciudadanía número **9.288.432** en su calidad de conductor del vehículo de placas **TER803** y a la empresa de transporte **COOPERATIVA DE PROPIETARIOS DE VEHICULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO - COOPROTAX**, identificada con NIT. 890.480.728-0 en su calidad de empresa de servicio público de transporte terrestre automotor individual distrital de pasajeros a la cual se encuentra afiliado el vehículo en cuestión, por contravenir el artículo 16 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con los artículos 2.2.1.3.8.10 y 2.2.1.3.8.13 del Decreto 1079 de 2015 y conforme lo previsto en el capítulo 9 de la Ley 336 de 1993 contentivo del literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

2) La Resolución 11516 del 31 de octubre de 2022 fue notificada a la empresa el día 01 de marzo de 2023, conforme a la Ley 1437 de 2011.

3) El 07 de marzo de 2023, la empresa **COOPROTAX** presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución 11516 del 31 de octubre de 2022, alegando en resumen lo siguiente:

a. Expresa que, no está de acuerdo a los criterios con los que se impuso la sanción dado que la codificación anotada en el IUIT establece "NO TIENE TARJETA DE CONTROL", lo cual es contrario a las normas por las que se sanciona y existe una indebida tipificación.
b. Indica que, existe violación al debido proceso y al derecho de defensa, toda vez que se les negaron como prueba los testimonios solicitados.
c. Que el DATT no tuvo en cuenta el principio de necesidad de la prueba.
d. Manifiesta que, como prueba solo se tuvo en cuenta el IUIT No. 1059303 del 12 de noviembre de 2020 el cual es una citación que se le hace al presunto infractor y que tan solo hasta que se cumplan ciertas condiciones, este podrá tener el carácter de multa.
e. Luego indica que, al solamente tenerse como prueba el comparendo en mención, no se tuvo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente, el cual puede darle todas las garantías para evitar la vulneración de sus derechos y por esto la falta de fundamento probatorio vicia la actuación administrativa por violación al debido proceso.
f. Declara que, es obligación para la administración considerar todas las propuestas o peticiones en cuanto sean conducentes para el caso.
g. Considera que, no es responsable ya que nunca se negó o estuvo imposibilitada para suministrar la tarjeta de control al conductor del vehículo, sino que no suministró la misma por cuanto ni el propietario ni el conductor la solicitaron. Por esto, indica que la empresa no está en capacidad de ejercer el control absoluto de los vehículos.
h. Indica que no existe certeza de que el conductor estuviera prestando el servicio de transporte sin que la empresa le hubiera expedido la tarjeta de control, ya que la empresa está en la imposibilidad de controlar la actividad diaria del vehículo, toda vez que los mismos se encuentran a disposición exclusiva de su propietario, quien tiene el control absoluto del vehículo.
i. Manifiesta que, al sancionar al conductor y a la empresa, se está incurriendo en una doble multa por los mismos hechos, lo cual es ilegal e improcedente porque existe un posible cobro en exceso por parte de la entidad investigadora, ya que la infracción es una sola.
j. Expresa que, no fue tenido en cuenta el principio de favorabilidad toda vez que la administración se limitó a desconocer los argumentos esgrimidos por la empresa, sin darle oportunidad de que demostrara su responsabilidad.
k. Manifiesta que, no se dio aplicación a lo normado en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, en tanto se debió aplicar inicialmente una amonestación y de manera subsidiaria la multa y que, en caso de aplicar una multa, esta debe ser de 1 salario, dado que poder aplicar multas de 700 salarios viola los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad.
l. Considera que la sanción es injusta, excesiva y perjudicial, ya que no existe en la legislación penal la suma de penas y, además, no se fijó en salarios sino en UVT.

RESOLUCION No-
"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION Y EN SUBSIDIO DE APELACION INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCION 11516 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSCIONES"

m. Indica que, la resolución recurrida está viciada de nulidad por violar el derecho de defensa y por extralimitación del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la entidad, que en el fondo consiste en vicio de falta de competencia.
n. Manifiesta nuevamente que se viola el debido proceso, toda vez que por un mismo hecho se multa individualmente y que la ley no ha tipificado la conducta que es sancionable para el propietario, poseedor o tenedor.
o. Considera que la investigación que se inicie contra la empresa debe ser por vulneración del régimen de transporte, por lo cual los propietarios no están legitimados para recibir sanciones toda vez que no hay disposición legal que lo establezca.
p. Por todo lo anterior, pretende se revoque la resolución recurrida por ser contraria a derecho y por indebida motivación, indebida tipicidad y haberse violado el derecho de defensa al no practicarse las pruebas solicitadas y por omisión de la oportunidad para presentar alegatos.
q. Además, solicita que, en el evento de resolver negativamente al recurso de reposición, se le conceda la apelación y si este es negado, se le conceda la queja ante la autoridad competente.

II- PRUEBAS

1) Informe Único de infracción al transporte con No. 1059303 del 12 de noviembre de 2020.
2) Descargos frente a la Resolución No. 3724 del 20 de agosto de 2021.
3) Resolución 11516 del 31 de octubre de 2022.
4) Recurso de reposición y en subsidio de apelación de fecha 07 de marzo de 2023, contra la Resolución 11516 del 31 de octubre de 2022.

III- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO Y ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR EL RECURRENTE

A continuación, el despacho precisará los conceptos de Debido Proceso en la Constitución Política de 1991, luego se precisará sobre los principios, finalidad y naturaleza del transporte público en Colombia, posteriormente se definirá el concepto de tarjeta de operación y sobre la obligación de la empresa de transporte para gestionarla de acuerdo a lo establecido en la legislación colombiana. De igual manera se analizarán los argumentos esbozados por el recurrente y por último el sustento de la improcedencia del recurso de apelación contra la resolución sancionatoria y sobre la improcedencia del recurso de queja en esta instancia.

a. El debido proceso en la constitución de 1991.

En principio, la Constitución política de Colombia señala en el Título I De los principios fundamentales artículo 4, inciso segundo, lo siguiente:

> "*Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades*".

En concordancia con lo anterior, el artículo 6 superior señala:

> *"Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".*

Bajo estos supuestos y como forma de garantizar la guarda de la Constitución y las leyes por parte de los particulares, el Estado cuenta con una serie de medidas de carácter coercitivo dentro de las cuales se encuentra la potestad sancionatoria, la cual debe ser ejercida de acuerdo a lo postulado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que dispone:

RESOLUCION No-
"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION Y EN SUBSIDIO DE APELACION INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCION 11516 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSCIONES"

"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (…)."

De igual manera, el alto Tribunal en Sentencia C-980 de 2010 indicó lo siguiente:

"(…) la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i)ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.

De acuerdo con su contenido esencial, este Tribunal ha expresado que el debido proceso administrativo se entiende vulnerado, cuando las autoridades públicas no siguen los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados. Al respecto, ha sostenido que el desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes".

b. Principios, finalidad y naturaleza del transporte público en Colombia.

En cuanto a los principios del transporte público, señala la Ley 105 de 1993 en su artículo 2 literal b, que: *De la intervención del Estado: Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y vigilancia del transporte y de las actividades vinculadas";* A su vez el artículo 3 de la norma en comento, semana que:

"El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE:

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

En cuanto a la finalidad y naturaleza del transporte público, la Corte constitucional ha indicado que:

"El fenómeno de la ciudad -su tamaño y distribución- hace del transporte público urbano un medio indispensable para ciertos estratos de la sociedad, en particular aquellos que viven en zonas marginales y carecen de otra forma de movilización. De la capacidad efectiva de superar distancias puede depender la estabilidad del trabajo, el acceso y la permanencia en el sistema educativo, el ejercicio de la iniciativa privada y, en general, el libre desarrollo de la personalidad.

La necesidad de trascender la distancia entre los sitios de habitación, trabajo, estudio, mercado, etc, en el menor tiempo y costo posibles, coloca al ciudadano carente de medios de transporte propios, a merced del Estado o de los particulares que prestan este servicio. La potencialidad de afectar la vida diaria del usuario por parte de las empresas transportadoras explica la mayor responsabilidad social y jurídica exigible a estas y el estricto control de las autoridades con el fin de garantizar la prestación adecuada del servicio.

A nivel del individuo, el transporte es un instrumento de efectividad de los derechos fundamentales, La intima conexidad entre el derecho al servicio público del transporte con los derechos al trabajo (CP art. 25), a la enseñanza (CP art. 27), a la libre circulación (CP art. 24) y en general, al libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16), hace predicable a estos últimos la protección constitucional del artículo 86 de la constitución cuando su desconocimiento se traduce en una inmediata vulneración o amenaza de los mencionados derechos. El

RESOLUCION No-
"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION Y EN SUBSIDIO DE APELACION INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCION 11516 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSCIONES"

transporte es una actividad comercial que tradicionalmente ha sido considerada un servicio público en atención a su trascendencia para el desarrollo económico y social de la comunidad (CP arts. 78, 334 y 365 a 370."

Posición que reafirma el alto tribunal Constitucional en su sentencia C-408 de 2004 señalando que:

"Así, el transporte público ha sido por virtud de la ley catalogado con un servicio público esencial (Ley 336 de 1996, art. 5), el cual se prestará bajo la regulación del Estado e implicará la prelación del interés general sobre el particular, en especial para garantizar la prestación eficiente del servicio y la protección de los usuarios. La seguridad, según lo dispone el artículo 2 de la ley mencionada, y el literal e) del artículo 2 de la Ley 105 de 1993, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte en general."

En concordancia con lo reglamentado en el artículo 5 de la Ley 336 de 1996, que señala el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implica la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.

c. De la Tarjeta de Control.

El artículo 2.2.1.3.8.10 del Decreto 1079 de 2015, define la "Tarjeta de control" en los siguientes términos:

"***Artículo 2.2.1.3.8.10. Tarjeta de control.*** *La Tarjeta de Control es un documento individual e intransferible expedido por la empresa de transporte, que sustenta la operación del vehículo y que* ***acredita al conductor como el autorizado para desarrollar esta actividad, bajo la responsabilidad de la empresa de transporte*** *debidamente habilitada a la que se encuentra vinculado el equipo.*

Afiliado el conductor al Sistema de Seguridad Social y verificadas las cotizaciones a este, la empresa de Transporte expedirá la Tarjeta de Control.

La Tarjeta de Control tendrá una vigencia mensual. Cuando se presente el cambio del conductor autorizado antes de la fecha de vencimiento del documento de transporte de que trata el presente artículo, la empresa expedirá una nueva Tarjeta de Control, una vez realice el reporte de la novedad y registre al nuevo conductor. En todo caso la empresa de transporte deberá reportar al Registro de Conductores las novedades respecto de los mismos, que impliquen modificación de la información contenida en la Tarjeta de Control (…)".

Seguidamente, el artículo 2.2.1.3.8.11 del Decreto 1079 de 2015, indica cuales son los requisitos para la expedición de la Tarjeta de Control, y el artículo 2.2.1.3.8.12 ibidem consagra el contenido de la misma, señalando, entre otros, que deberá contener como mínimo fotografía reciente del conductor, numero de la tarjeta, nombre completo del conductor, grupo sanguíneo, nombre o razón social de la empresa, placa del vehículo, firma y sello de la empresa y por último el número interno del vehículo.

Frente a la obligación de portarla el artículo 2.2.1.3.8.13. del mismo decreto, expresa:

"***Artículo 2.2.1.3.8.13. Obligación de portar la Tarjeta de Control.*** ***Como documento de transporte que soporta la operación del vehículo y con el fin de proporcionar información a los usuarios del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor en Vehículos Taxi, los conductores portarán en la parte trasera de la silla del copiloto la Tarjeta de Control debidamente laminada.*** (Negrillas y subrayas fuera de texto original)

d. Análisis de los argumentos expuestos por el recurrente

Como primera medida, sobre el recurso interpuesto el día 07 de marzo de 2023 por la empresa recurrente, debemos manifestar lo siguiente:

Es importante precisar que, si bien la observación descrita en el IUIT es "*No porta tarjeta de control*", la norma usada para endilgar responsabilidad a la empresa y posteriormente sancionarla, no resulta atípica por los motivos que se pasan a explicar a continuación.

RESOLUCION No-
"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION Y EN SUBSIDIO DE APELACION INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCION 11516 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSCIONES"

La operación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros, por mandato legal es delegada a las empresas como **entes organizados y debidamente habilitados**. Es claro, que la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros se lleva a cabo bajo la habilitación otorgada por el respectivo organismo de tránsito, para que sea una empresa la que despliegue tal operación, actividad que si bien se materializa a través de la utilización de vehículos que en ocasiones no son de su propiedad y son operados por los conductores legalmente contratados, no puede desconocerse que se trata de una labor que se encuentra bajo su control.

Por consiguiente, la norma es clara al destacar, como condición impuesta a las empresas habilitadas para la prestación del transporte público individual en vehículos taxi, el que éste debe ser prestado **bajo su responsabilidad**, en razón a que quienes operan los equipos mediante los cuales se prestan el servicio, trátese de conductores o de propietarios de tales equipos, lo hacen y actúan en nombre y representación de las empresas, en consecuencia, sobre ellas recae la responsabilidad y vigilancia respecto del comportamiento de estas personas en desarrollo de la actividad.

De igual manera, teniendo en cuenta la posición y responsabilidad que ostenta la empresa de transporte dentro de la prestación del servicio público, esta 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 los vehículos taxis sin la tarjeta de control no solo quebranta el orden jurídico sino también pone en riesgo la seguridad de los pasajeros.

En consecuencia, se puede concluir que la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros debe ser ejercido bajo la responsabilidad de la empresa a la cual está vinculado el vehículo automotor, lo que implica que la empresa es sujeto activo directo de la conducta y por ende sujeto de sanción al comprobarse la transgresión, dado que es quien tiene la obligación de expedir el documento exigido, tal como lo prevé el artículo 2.2.1.3.8.10 del 1079 de 2015.

Con relación a los argumentos sobre el tema probatorio, debemos indicar en primera instancia que el actuar de esta entidad en el curso del procedimiento administrativo sancionatorio, se ajustó a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, esto es, se notificó de la resolución que apertura la investigación y se otorgó a los investigados el término de 15 días hábiles en el cual podían presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer.

Ahora bien, diferente es que, en el estudio de admisibilidad de las pruebas realizado, se determinó que la prueba testimonial solicitada no cumplía con los requisitos de pertinencia y conducencia, toda vez que el interesado no señaló la finalidad de la declaración pretendida. Adicional a lo anterior, el conductor se encuentra vinculado al proceso y contó con el término legal de sentar su posición jurídica frente a los cargos que le fueron endilgados.

De lo anterior se colige que la entidad ha actuado respetando el derecho de defensa, el debido proceso y el principio de legalidad.

Por otra parte, es importante precisar que en el caso bajo estudio no se tuvo como prueba un comparendo sino el Informe Único de Infracción al Transporte, el cual no corresponde a una orden de comparecer ante la autoridad, sino que es el fundamento de esta investigación, goza de presunción de autenticidad, por consiguiente, es prueba idónea y suficiente para soportar la apertura y trámite de la investigación de conformidad con los artículos 243, 244 y 257 del Código General del Proceso.

Analizando los argumentos que indican que no es posible sancionar a la empresa toda vez que en su actuar no se negó ni estuvo imposibilitada a suministrar la tarjeta de control sino que no suministró la misma por cuanto ni el propietario ni el conductor la solicitaron, que le es imposible ejercer el control absoluto de todos los vehículos tipo taxi y de su actividad diaria y que quien tiene el control absoluto del vehículo es el propietario, debemos reiterar lo expuesto a cerca de la responsabilidad que tiene la empresa en el marco de la prestación del servicio público de transporte.

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 portar la tarjeta de control, no sólo quebranta el orden jurídico sino también pone en riesgo la seguridad de los pasajeros, usuarios de la vía, y otras modalidades de transporte público.

RESOLUCION No-
"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION Y EN SUBSIDIO DE APELACION INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCION 11516 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSCIONES"

De otro lado, para este Despacho, la empresa transportadora le asiste el deber de cumplir con las obligaciones que le son propias, por cuanto la empresa 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 el referido propietario, consagra.

En este sentido, **la empresa transportadora 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 vehículo encartado sin el lleno de los requisitos, desconoció las condiciones de seguridad de la actividad y, por ende, quebrantó el ordenamiento jurídico.**

Ahora, sea la oportunidad para recordar lo que señala el artículo 36 de la Ley 336 de 1996:

> *"ARTÍCULO 36. Los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte* ***serán contratados directamente por la empresa operadora de transporte, quien para todos los efectos será solidariamente responsable junto con el propietario del equipo****." (Negrillas y subrayas fuera de texto original).*

En ese orden, no debe pasarse por alto que la empresa transportadora, por el hecho de ser el sujeto calificado de la conducta, es decir, la persona jurídica habilitada por el Estado para la prestación de un servicio público de transporte acorde a la normatividad vigente, dentro de los estándares de gestión, calidad y legalidad que demostró al momento de solicitar y adquirir la habilitación o permiso para operar, **no puede excusar su negligencia bajo el argumento que le es imposible controlar la actividad diaria del vehículo, cuando es ella la responsable de gestionar, controlar, supervisar y alistar diariamente su parque automotor, bien sea de sus vehículos propios, o vinculados.**

Ahora bien, manifiesta que no existe certeza de que el conductor estuviera prestando el servicio de transporte sin que la empresa le hubiera expedido la tarjeta de control, sin embargo, en su oportunidad procesal no aportó prueba alguna tendiente a respaldar su afirmación.

Por otra parte, la empresa recurrente confunde el principio non bis in idem, toda vez que, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionatorio, este prohíbe sancionar dos veces por un mismo hecho a una persona y en el presente caso, es evidente que la sanción de naturaleza administrativa impuesta a la empresa, ha sido solo una. Ahora bien, el que también se haya sancionado al propietario y al conductor del vehículo, no implica que se esté violando el principio deprecado, toda vez que al igual que la empresa, el propietario y a su vez el conductor son sujetos sancionables dentro del procedimiento administrativo sancionatorio por violación a las normas del transporte público, así lo consagra la Ley 105 de 1993 en su artículo noveno, por tanto, la responsabilidad de cada sujeto sancionable puede ser individual y/o solidaria según sea el caso.

Ahora bien, la afirmación de que la administración se limitó a desconocer los argumentos esgrimidos por la empresa sin darle oportunidad de que demostrara su responsabilidad, adolecen de falsedad dado que en el caso objeto de estudio, se han respetado todas las etapas procesales dispuestas por la norma, se notificó de la resolución que apertura la investigación y se otorgó a los investigados el término de 15 días hábiles en el cual podían presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer, luego entonces es posible afirmar que la empresa recurrente tuvo oportunidad para demostrar sus afirmaciones.

De otro lado, sobre el argumento que indica que la entidad no dio aplicación al artículo 45 de la ley 336 de 1996 por no haber amonestado en primera instancia y de manera subsidiaria aplicado la multa, debemos señalar que la ley no indica que tales actuaciones tengan carácter subsidiario, por el contrario, permite multar en todos los casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y que constituyan violación a las normas de transporte.

En otro orden de ideas, es del sentir del recurrente que la sanción es injusta, excesiva y perjudicial ya que no existe suma de penas en la legislación penal. Pues bien, teniendo en cuenta esto, es de suprema importancia aclarar que en el caso sub examine nos encontramos dentro de un proceso administrativo sancionatorio y no en el marco de un proceso penal. El recurrente acusa la sanción de injusta y excesiva, no obstante, no explica ni delimita concretamente cuales son los criterios por los cuales la sanción, a su juicio, es excesiva. La manifestación abstracta e impersonal de que la sanción es injusta o desproporcionada no tiene suficiente rigor argumentativo para derruir las motivaciones del acto administrativo atacado.

RESOLUCION No-
"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION Y EN SUBSIDIO DE APELACION INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCION 11516 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSCIONES"

Aunado a ello debemos indicar que la sanción, esto es, TRES (3) Salarios mínimos legales mensuales vigentes, estuvo acorde a lo normado en el literal a) del parágrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, toda vez que las multas aplicadas a las infracciones de transporte terrestre pueden oscilar entre uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes, por tanto, en ningún momento se ha violado el principio de proporcionalidad.

De igual manera, en lo que respecta al argumento que pretende atacar la conversión de la sanción a Unidades de Valor Tributario (UVT), debemos indicar que de conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, a partir del 1° de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT), como se explica en el acto administrativo atacado.

Aduce el recurrente que la resolución sancionatoria adolece de nulidad toda vez que hubo extralimitación de la potestad sancionadora y que esto conduce a la falta de competencia, pues bien, además de que el recurrente no argumentó tal afirmación, el director de este Organismo de Tránsito ha actuado en uso de sus facultades legales, en especial en las contempladas en el artículo 51 de la Ley 336 de 1996, los artículos 2.2.1.3.1.1. y 2.2.1.3.1.2. del Decreto 1079 de 2015 y en ejercicio de sus funciones establecidas en el Decreto Distrital 1284 de 2010, por el cual se adopta el Manual de Funciones de la Alcaldía Mayor de Cartagena, ajustado por el Decreto Distrital 1701 de 2015, luego entonces, no se evidencia falta de competencia para sancionar administrativamente a los sujetos que se encuentren responsables de conductas u omisiones que infrinjan las normas del transporte público.

Ahora bien, en lo que respecta a la afirmación de que la ley no ha tipificado conductas, tal afirmación es posible desvirtuarla toda vez que la Ley 336 de 1996 en su artículo 26 establece que todo equipo destinado al transporte público deberá contar con los documentos exigidos por las disposiciones correspondientes para prestar el servicio de que se trate, luego entonces teniendo en cuenta que según lo dispuesto en el artículo 2.2.1.3.8.10 del Decreto 1079 de 2015, la tarjeta de control es un documento que soporta la operación del equipo, nos encontramos con que la falta de este, transgrede las normas de transporte público.

Ante esta situación, podría pensarse que estamos en presencia de un tipo en blanco el cual se acepta únicamente bajo remisiones normativas precisas o criterio por medio de los cuales se puede determinar con claridad la conducta, sin embargo, la noción del tipo en blanco o indeterminado en materia sancionatoria ha sido explicado por la H. Corte Constitucional así:

> *"Por lo tanto **la tipicidad en las infracciones disciplinarias se establece por la lectura sistemática de la norma** que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria. Esta forma de definir la tipicidad a través de normas complementarias, es un método legislativo que ha sido denominado el de las normas en blanco. Estas consisten en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser **complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras**. Sobre los tipos en blanco, la Corte ha dicho esas descripciones penales son constitucionalmente válidas, siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete **determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada** y de la sanción correspondiente"*

Referente a la afirmación de que los propietarios no están legitimados para recibir sanciones toda vez que no hay disposición legal que lo establezca, debemos indicar que tal premisa adolece de falsedad, toda vez que la Ley 105 de 1993 en su artículo 9 indicó los sujetos que pueden ser investigados y sancionados en el marco de una infracción a las normas de transporte público, específicamente el numeral quinto, señala a los propietarios de vehículos o equipos de transporte como sujetos sancionables.

e. Improcedencia del recurso de apelación en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio por violación a las normas de transporte público e improcedencia del recurso de queja.

RESOLUCION No-
"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION Y EN SUBSIDIO DE APELACION INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCION 11516 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSCIONES"

La Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, no mencionan dentro de su articulado la procedencia del recurso de Apelación dentro de los procesos administrativos sancionatorios por violación a las normas de transporte público. Es menester señalar que el artículo 50 de la Ley 336 de 1996, establece que "…*la autoridad competente abrirá investigación en forma inmediata mediante resolución motivada contra la cual no cabrá recurso alguno*…" y en su artículo 51 manifiesta que "*Presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas, si fuere el caso, se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado****. Esta actuación se someterá a las reglas sobre vía gubernativa señaladas en el Código Contencioso Administrativo***." (Resaltado fuera de texto).

Es así como para poder hablar de la procedencia del recurso de apelación dentro del proceso de marras, debemos remitirnos a la Ley 1437 de 2011, específicamente en su artículo 74 dispone lo siguiente:

> *"ARTÍCULO 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*
>
> *1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.*
>
> *2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.*
>
> *No habrá apelación de las decisiones de los ministros, directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.*
>
> *Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial (…)".*

Por otra parte, el Decreto Distrital No. 736 de 1990, "*por medio del cual se crea y establece la estructura y funciones administrativas del Departamento Administrativo de Tránsito y transporte del Distrito Turístico y cultural de Cartagena*" en su artículo TERCERO advierte que, le corresponde al Director desarrollar, ejecutar y controlar las políticas y directrices que trace el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, sobre el Tránsito y Transporte Distrital, en cumplimiento de lo dispuesto por los Decretos 80 de 1987, 493, 1787 y 1809 de 1990 y demás disposiciones concordantes, complementarias y afines, expedidas por el Gobierno Nacional.

De igual manera, en el Artículo DÉCIMO TERCERO de la norma ibidem, inciso segundo, el Alcalde Mayor indica que, "*(…) Todas las decisiones relacionadas con el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte DATT, serán tomadas por el Director,* ***exceptuándose las relacionadas con las autorizaciones de rutas y licencias de funcionamiento de empresas de transportes y talleres, que deberán ser adoptadas por el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias (…)"*** (Resaltado fuera de texto).

De lo anterior se colige que, la función administrativa tendiente a desarrollar y vigilar todas las actividades relacionadas con el tránsito y transporte a nivel territorial, dentro de la cual se encuentra la facultad sancionatoria por la violación a las normas de transporte, se encuentran delegadas en el Departamento administrativo de Tránsito y Transporte-DATT.

Ahora bien, como nos encontramos frente a una delegación de funciones administrativas, es pertinente manifestar que la Ley 489 de 1998, en su artículo 9° conceptualiza la figura de la delegación de la siguiente manera:

> *"articulo 9.-Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.*
>
> *Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en*

RESOLUCION No-
"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION Y EN SUBSIDIO DE APELACION INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCION 11516 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSCIONES"

> *los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley (…)".*

De igual manera, la norma ibidem establece el régimen de los actos que profiera el delegatario e indica:

> *"(…) Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y* ***serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas. (…)"*** (Resaltado fuera de texto).

Así mismo, la Honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C- 372 de 2002 M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño, manifestó lo siguiente: "*(…) El delegatario toma dos tipos de decisiones: unas, para el cumplimiento de las funciones del empleo del cual es titular, y otras, en ejercicio de la competencia delegada, para el cumplimiento de las correspondientes funciones del empleo del delegante. En estricto sentido, es frente a estas últimas que se actúa en calidad de delegatario pues en el primer evento él no es delegatario sino el titular de su empleo.* ***Además, las decisiones que toma en calidad de delegatario tienen el mismo nivel y la misma fuerza vinculante como si la decisión hubiese sido tomada por el delegante y, se asume, que el delegado es el autor real de las actuaciones que ejecuta en uso de las competencias delegadas, y ante él se elevan las solicitudes y se surten los recursos a que haya lugar, como si él fuera el titular mismo de la función*** *(…)*" (Negrita y subrayas fuera de texto original).

El artículo 31 de la Constitución Política, manifiesta que toda actuación judicial es susceptible de apelación o consulta, pero también es cierto que se permiten excepciones, las cuales ha venido desarrollando la ley y la jurisprudencia de las altas Cortes, así como unos requisitos mínimos, como es el caso de los señalados por la Honorable Corte Constitucional mediante la Sentencia SU 418/19 M.P. Dr. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, la cual manifiesta que:

> *"(…) En efecto,* ***la garantía del derecho de impugnación y la posibilidad de controvertir una decisión, exigen la presencia de una estructura jerárquica que permita la participación de una autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría en la revisión de una actuación previa****, bien sea porque los interesados interpusieron el recurso de apelación o porque resulte forzosa la consulta. No en vano, la Corte ha señalado, desde sus primeros pronunciamientos, que el recurso de apelación que se reconoce a quienes han intervenido o están legitimados para intervenir en la causa, "con el fin de obtener la tutela de un interés jurídico propio, previo análisis del juez superior quien revisa y corrige los defectos, vicios o errores jurídicos del procedimiento o de la sentencia en que hubiere podido incurrir el a-quo. (…)"* (Negrita y subrayas fuera de texto original).

Como se describió en párrafos anteriores, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control relacionadas con tránsito y transporte, con algunas excepciones, se encuentran delegadas por el Alcalde Mayor de Cartagena, en el Director del Departamento Administrativo De Tránsito Y Transporte – DATT, en ese orden de ideas, la decisión proferida por el Organismo de Tránsito en virtud de la función delegada, debe entenderse como expedida por la autoridad delegante esto es, el Alcalde Mayor de Cartagena, quien no tiene superior jerárquico al que remitir el acto administrativo definitivo.

Así las cosas, no pueden confundirse las funciones que son ejercidas por el suscrito director en virtud de la delegación realizada por su superior, con las que realiza en cumplimiento de las funciones propias de su cargo.

En efecto, la improcedencia del recurso de apelación en los procesos administrativos sancionatorios que lleva a cabo el director del Departamento Administrativo de Transito Y Transporte – DATT, por contravención a las normas de transporte público, no es violatoria del derecho fundamental al debido proceso y del derecho a la defensa. En este sentido la Corte ha reiterado que "*la doble instancia no es un principio absoluto que deba regir todos los procesos judiciales y que, por tanto, no es forzosa u obligatoria su previsión para todos los asuntos sobre los cuales tiene que producirse una decisión judicial.*" (Sentencia C-415 de 2002 M.P. Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT).

Por lo tanto, la no procedencia del recurso de apelación se encuentra fundamentada tanto en la falta de un orden jerárquico; así como en lo contemplado en el artículo 74 de la Ley 1437 del 2011, y a su vez en los pronunciamientos jurisprudenciales.

RESOLUCION No-
"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICION Y EN SUBSIDIO DE APELACION INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCION 11516 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSCIONES"

Ahora bien, en lo que respecta a la interposición del recurso de queja debemos indicar la norma que regula el mismo en el Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

> *"ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*
>
> *(…)3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.*
>
> *El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente* ***ante el superior del funcionario que dictó la decisión****, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.*
>
> *De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.*
>
> *Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso."*

El recurso de queja se encuentra instituido como una figura jurídica tendiente a corregir los errores en que puede incurrir el funcionario cuando niega la concesión de un recurso de apelación. Empero, el artículo señala que se podrá interponer ante el superior jerárquico del funcionario que profirió la decisión, sin embargo, dado que la función se encuentra delegada, siempre que se esté en ejercicio de la misma, no existe superior jerárquico ni funcional a quien se pueda remitir, por tanto, el recurso de queja de igual manera se torna improcedente.

En mérito de lo expuesto y sin necesidad de más consideraciones, EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL DISTRITO DE CARTAGENA.

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución 11516 del 31 de octubre de 2022, teniendo en cuenta lo expuesto.

ARTICULO SEGUNDO: RECHAZAR EL RECURSO DE APELACIÓN, por los motivos expuestos.

ARTICULO TERCERO: RECHAZAR EL RECURSO DE QUEJA, por los motivos expuestos.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente Resolución no procede ningún recurso y se entiende agotada la vía administrativa de acuerdo a lo señalado en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO QUINTO: Notificar del contenido de la presente Resolución a la empresa **COOPERATIVA DE PROPIETARIOS DE VEHICULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO - COOPROTAX** de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO SEXTO: De conformidad con lo resuelto en la Resolución No. 11516 del 31 de octubre de 2022, en su oportunidad, envíese el expediente junto a la Constancia de Ejecutoria a la Oficina de Cobro Coactivo, para proceder con la ejecución.

Dado en Cartagena de Indias D.T y C., el día

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

JANER JOSE GALVAN CARBONO
DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRANSITO Y TRANSPORTE

Proyecto: Loly Ozuna Martínez, Asesora Externa Oficina de Transporte Publico - DATT
Reviso: Digna Vargas Arroyo – Profesional Universitario Código 219 Grado 33 – DATT
Aprobó: Myriam Cecilia Solórzano Escobar - Subdirectora Jurídica – DATT.