



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 4º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., cuatro (4) de septiembre del dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: 11001-33-34-004-2017-00007-00
CONTROVERSIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: TAXI IMPERIAL S.A.S.
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá D.C. profiere en este medio de control la sentencia de primera instancia, como lo establece el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011¹, por no advertir causales de nulidad y encontrar cumplidas las etapas del proceso.

I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

La parte actora solicitó:

“PRETENSIONES

1.- *Que se reconozca que TAXI IMPERIAL S.A.S. no ha incurrido en violación alguna de los artículos 2, 23 y 26 de la Ley 1480 de 2011, por el uso de los tickets con tarifas pre liquidadas del servicio de transporte en vehículos taxi, desde el Aeropuerto El dorado.*

2.- *Que en virtud de lo anterior se declare la nulidad de la Resolución Nro. 31620 el día 23 de junio (sic), "Por la cual se decide una actuación administrativa", proferida por la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la convocada.*

3.- *Que en virtud de lo anterior se declare la nulidad de la Resolución Nro. 63248 de 7 de septiembre de 2015, "Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede el de apelación", proferida por la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la demandada.*

4.- *Que en virtud de lo anterior se declare nulidad de la Resolución Nro. 38402 de 17 de junio de 2016 "Por la cual se resuelve un recurso de apelación", proferida por la Superintendente Delegada Para La Protección del Consumidor de la demandada.*

5.- *Condenar a la entidad demandada a pagar a favor de la sociedad demandante los daños y perjuicios causados, junto con los intereses y la actualización monetaria a que haya lugar.*

6.- *Condenar a la entidad demandada a pagar las cuotas judiciales y las agencias en derecho causadas con motivo de la presente acción judicial.*

¹ “Artículo 187. Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen. En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada...”

RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

1.- Que a título de restablecimiento del derecho, se declaren probadas las excepciones propuestas en contra de la Resolución Nro. 31620 el día 23 de junio (sic), "Por la cual se decide una actuación administrativa" y la Resolución Nro. 63248 de 7 de septiembre de 2015, "Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede el de apelación" proferidas por la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la demandada y de la Resolución Nro. 38402 de 17 de junio de 2016 "Por la cual se resuelve un recurso de apelación", proferida por la Superintendente Delegada Para (sic) La (sic) Protección del Consumidor de la demandada y se ordene a la demandada el reintegro de los dineros que en virtud de las precitadas resoluciones le hayan sido embargados a la demandante.

2.- Se ordene el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieren decretado o que se llegaren a practicar en contra de la sociedad demandante TAXI IMPERIAL S.A.S., con motivo de la promulgación de las resoluciones demandadas" (fls. 6 y 7 del cuaderno principal, en adelante c. p.)

1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El apoderado de la parte actora fundamentó las pretensiones de la demanda (folios 1 a 32 del c. p.), así:

Planteó que el transporte público, junto con la tarifa que pagan los usuarios por la prestación de ese servicio, se encuentran regulados por el Ministerio de Transporte conforme lo establecen los artículos 1, 5 y 9 de la Ley 105 de 1993 y los artículos 8, 29, 30 y 44 de la Ley 336 de 1996, normas marco del sector.

Adujo que la Secretaría Distrital de Movilidad era la entidad encargada de ejercer control sobre el tiquete de tarifa pre-liquidada y que, cualquier actuación administrativa en ese sentido debía ser adelantada por esa dependencia, de tal suerte que la Superintendencia de Industria y Comercio no tenía competencia alguna al respecto.

Insistió en la legalidad e idoneidad de las tarifas pre-liquidadas, en la medida en que (i) éstas se implementaron en la Resolución Nro. 0326 de 1992 luego de estudios técnicos y de campo elaborados por personal de la otrora Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C.; y, (ii) la entrega del tiquete al usuario no se hacía de forma clandestina, sino en cubículos ubicados en sitios estratégicos del aeropuerto, que contaron con la aprobación de OPAIN S.A.² y el respaldo de la Policía Nacional.

Destacó que la Secretaría Distrital de Movilidad reconoció y aceptó el recibo de tarifa pre-liquidada como el documento con el cual se podía usar el servicio de taxi desde el aeropuerto "El Dorado" y no recibió quejas por confusión en el cobro de la tarifa, pues a los usuarios del servicio siempre se les informó sobre la prevalencia de dicha tarifa como valor del servicio.

Afirmó que la Superintendencia de Industria y Comercio aplicó incorrectamente la Ley 1480 de 2011, dado que Taxi Imperial S.A.S. no era "una empresa de taxis"³, desde el 12 de julio de 2012 no hacía entrega de

² Operadora Aeroportuaria Internacional (Concesionario del Aeropuerto Internacional "El Dorado").

³ Folio 13 del c. p.

los tiquetes con tarifas pre-liquidadas y nunca recaudó de forma directa el valor de los servicios de taxi que se prestaron desde el Aeropuerto "El Dorado", pues los dineros pagados por los usuarios eran recibidos por el conductor del vehículo.

Cuestionó los pronunciamientos de la autoridad distrital frente a irregularidades en las tarifas pre-liquidadas, en la medida en que estos conceptos se emitieron después de la inspección que adelantó la entidad demandada el 12 de julio de 2012.

Manifestó que la Superintendencia de Industria y Comercio incurrió en indebida valoración de los hechos y las pruebas allegadas a la actuación administrativa e incurrió en un exabrupto al asegurar que la compañía obtuvo un beneficio económico de \$987.332.071.00, por concepto de ingresos operacionales percibidos durante el año 2012, con ocasión de la infracción que se le endilgó.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado de la Superintendencia de Industria y Comercio señaló que, de conformidad con los numerales 4 y 6 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, el numeral 11 del artículo 3 del mismo Decreto y el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, la entidad tiene la facultad para imponer sanciones por violación a cualquiera de las disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas.

Anotó que la Secretaria Distrital de Movilidad no tiene entre sus funciones proteger los derechos de los consumidores, como si sucede con la Superintendencia de Industria y Comercio, por lo que esta última era la competente para imponer la sanción objeto de debate.

Resaltó que el fundamento de la sanción no era la legalidad de los tiquetes de tarifa pre-liquidada, sino la información incompleta, inoportuna y falta de claridad que se suministró en ellos respecto del precio que debían pagar los usuarios del servicio, como quiera que existió diferencia entre el mayor valor allí dispuesto y el monto que resulta de sumar el recargo y las unidades del taxímetro.

Alegó que en la actuación administrativa contenida en el expediente Nro. 12-117107, se garantizó en todo momento los derechos de defensa y debido proceso de la empresa accionante, así mismo que las decisiones estuvieron ajustadas a derecho.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. PARTE DEMANDANTE

El apoderado de Taxi Imperial S.A.S. presentó alegaciones finales (fls. 275-295 y 304-324 del c. p.) en las que reiteró los argumentos de la demanda.

Agregó que la acción de grupo Nro. 11001310304020120040500, que cursó en el Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá y en el Tribunal Superior de Bogotá D.C. - Sala Civil se originó en los mismos hechos que motivaron la actuación de la Superintendencia de Industria y Comercio que se cuestionan en este

medio de control, actuación dentro de la cual se profirieron fallos de 15 de octubre de 2015 y 12 de diciembre de 2016 que fueron favorables a las empresas de taxi.

Además, destacó la declaración del señor Rafael Sánchez, funcionario de Taxi Imperial S.A.S., quien aseguró que la Secretaria Distrital de Movilidad nunca sancionó a la compañía por el uso de valores pre-liquidados y denotó que OPAIN S.A. contrató a la empresa demandante para garantizar la prestación del servicio de taxi.

3.2. PARTE DEMANDADA

La entidad demandada presentó sus alegatos de conclusión dentro del término correspondiente, esto es, el 22 de abril de 2019 (fls. 325 a 332 del c. p.), oportunidad en la que reiteró los argumentos de la demanda.

4. ACTUACIÓN PROCESAL

4.1.- La demanda fue radicada el 16 de enero de 2017, correspondiéndole al Juzgado 4 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (fl. 186 del c. p.), Despacho que avocó conocimiento del medio de control y el 27 de abril de 2017 admitió la demanda luego de subsanada (fl. 207 del c. p.).

4.2.- El 24 de julio de 2017 la Superintendencia de Industria y Comercio presentó contestación a la demanda (fls. 225 a 237 del c. p.) y el 30 de octubre de 2018 se realizó la audiencia inicial (fls. 251 a 259 del c. p.).

4.3.- El 14 de diciembre de 2018 se adelantó la audiencia de pruebas, diligencia en la que también se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos por escrito (fls. 270 a 274 del c. p.).

4.4.- El 21 de febrero de 2019 el Despacho obedeció y cumplió lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B" en auto del 18 de diciembre de 2018, mediante el cual se ordenó el decreto del testimonio del señor Rafael Sánchez (fls. 297 del c. p. y 72-79 del cuaderno de apelación).

4.5.- El 1º de abril de 2019 se llevó a cabo audiencia de pruebas para recaudar la declaración del señor Segundo Rafael Sánchez Díaz, diligencia en la que se volvió a correr traslado a las partes para la presentación de sus alegatos por escrito (fls. 299 a 303 del c. p.).

4.6.- El 12 y el 22 de abril de 2019 las partes presentaron sus alegaciones finales (fls. 304 a 332 del c. p.).

5. HECHOS PROBADOS

5.1. El 1 de febrero de 1991 y el 26 de enero y el 22 de febrero de 1994, la Secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. adelantó reuniones con representantes del gremio taxista, para analizar las condiciones en que se debería prestar ese servicio público en el Aeropuerto El Dorado. En algunos de estos encuentros se abordó el diseño de una metodología para estimar las tarifas (CD, fl. 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fls.191 y 192, ruta de archivo: 12-117107 fls. 32 y 33).

5.2. El 10 de febrero de 1994 el Sindicato Nacional de Conductores de Taxis, Astaxdorado y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. definieron 142 distritos tarifarios con rutas óptimas y alternativas (CD, fl. 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107 fls.34 a 70).

5.3. El 22 de febrero de 1994 el Sindicato Nacional de Conductores de Taxis, Astaxdorado y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. calcularon los valores de las carreras de taxi para cada distrito tarifario (CD, fl. 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107 fls. 71 y 72 y ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fls.197 a 199).

5.4. El 22 de agosto de 1995 la Secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. notificó al Director de la Aeronáutica Civil las tarifas oficiales de taxis: "...liquidadas mediante el sistema de Distrito Tarifarios por los computadores dispuestos para tal fin en el muelle nacional e internacional..." (CD, fl. 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fls. 208 a 209).

5.5. El 16 de marzo de 2012 la Sociedad Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional S.A. -OPAIN S.A.-, emitió la Invitación Nro. GC-0023- 2012, para que personas naturales o jurídicas presentaran ofertas para la celebración de contratos de explotación comercial y arrendamiento para la prestación del servicio de taxis en el Aeropuerto Internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá D.C. (CD fl. 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fls. 153 a 186, especialmente fl. 156).

5.6. El certificado de existencia y representación legal de Taxi Imperial S.A.S. muestra que esta compañía se constituyó el 6 de junio de 2012 y se inscribió en cámara de comercio el 10 de junio de 2012⁴.

5.7. Taxi Imperial S.A.S. inició sus operaciones en el Aeropuerto El Dorado a partir del 1º de julio de 2012 (CD, fl. 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fls. 3 a 7), para lo cual suscribió un contrato de arrendamiento de bienes muebles con opción de compra con la Unión Temporal Transporte Nuevo Dorado En Liquidación (CD, fl. 264 del c.p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fls.189 y 190).

5.8. El 12 de julio de 2012 la Superintendencia de Industria y Comercio adelantó una visita a Taxi Imperial S.A.S., para verificar el cumplimiento de las disposiciones generales del estatuto de protección al consumidor en el Aeropuerto El Dorado, dentro del radicado Nro. 12117107.

Con ocasión de la anterior diligencia, el ente de control elaboró un acta con consecutivo Nro. 12-117114-00001-0000, a la cual se anexaron los registros fotográficos de un recorrido, el tiquete Nro. 23330 y el tarifario autorizado por la Secretaria Distrital de Movilidad.

La visita permitió evidenciar discrepancias entre el tiquete de tarifa pre-liquidada que se daba a los usuarios y el valor derivado de la sumatoria de las unidades que emitía el taxímetro junto con el respectivo recargo (CD, fl.

⁴ (CD, fl. 264 del c. p., rutas de archivo: 12-117107/12-117107-03 fls. 11 a 15. Fecha del certificado 22 de junio de 2012; 12-117107 fls.236 a 242. Fecha del certificado 22 de junio de 2012 y fls. 296 a 302 fecha del certificado 25 de agosto de 2015; 12-117107/12-117107-03 fls. 21 a 25. Fecha del certificado 3 de julio de 2012; Disco 12-117107/12-117107-03 fls. 82 a 86. Fecha del certificado 5 de julio de 2012; y Disco 12-117107/ archivo 12_0117107__54/ fols.3 a 9. Fecha del certificado 25 de agosto de 2015).

264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fls.3 a 7 y ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fl. 18)

5.9. Por medio de la Resolución Nro. 43016 de 23 de julio de 2012, la Superintendencia de Industria y Comercio inició la investigación administrativa Nro. 12-117107 contra Taxi Imperial S.A.S. y formuló cargos por el presunto quebrantamiento de los artículos 23 y 26 de la Ley 1480 de 2011, esto es, por no informar de forma veraz y suficiente al consumidor sobre el precio del servicio de taxi desde el muelle nacional del Aeropuerto El Dorado⁵.

La entidad de control cuestionó en aquella ocasión el cálculo del servicio de taxi, ya que el tiquete Nro. 23330 del 12 de julio de 2012 se emitió por valor de \$17.500, pese a que el costo de esa carrera a partir de la tabla de precios era de \$9.700 y el recargo por servicio aeropuerto \$3.400⁶, para un total de \$13.100⁷.

5.10. El 3 de agosto de 2012, OPAIN y Taxi Imperial S.A.S. suscribieron un acta para prorrogar hasta el 17 de octubre de 2012 la fecha de suscripción del contrato de explotación comercial y el contrato de arrendamiento del Aeropuerto El Dorado. Durante ese lapso la sociedad demandante se obligó a prestar el servicio de taxis a pasajeros y al consecuente despacho de dichos vehículos (CD, fl. 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fls. 187 a 188 y 243 a 244).

5.11. El estado de resultados del 1º de julio a 31 diciembre 2012 de Taxi Imperial S.A.S. (CD, fl. 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fl. 241), suscrito por el representante legal de la empresa y un contador público, contiene, entre otros, los siguientes datos:

Total ingresos operacionales	965.592.051.61
Total ingresos no operacionales	21.740.020.00
Total ingresos	987.332.071.61
(...)	
Total gastos	909.734.890.16
(...)	
Utilidad/pérdida del ejercicio	77.597.181.45

5.12. El balance general a 31 de diciembre de 2012 de Taxi Imperial S.A.S. (CD, fl. 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fl. 242), firmado por el representante legal de la empresa y un contador público, muestra entre otras cosas que la compañía tenía:

TOTAL ACTIVOS	\$358.932.192.85
TOTAL PASIVO	\$271.335.011.40

PATRIMONIO		
3	CAPITAL	NOTA 10
31	CAPITAL SOCIAL	

⁵ (Fls. 39 y 40 del c. p.) (CD, fl. 264 del c. p., rutas de archivos: Disco -12-117107/ archivo 201207RE43016/ fol. 1 a 4; 12-117107/12-117107-03 fls. 41 a 44; 12-117107/12-117107-03 fls. 54 a 57).

⁶ En la hoja Nro. 3 de la Resolución Nro. 31620 de 2015 se determinó que el valor del recargo era de \$3.600 y el valor total de la carrera se valoró en \$13.300 (fol. 76 del c. p.). No obstante, en la hoja Nro. 49 del acto administrativo en cuestión, el recargo se estimó en \$3.400 y el costo total del servicio de taxi en \$13.100 (fol. 99 del c. p.)

⁷(CD, fl. 264 del c.p., ruta de archivos: Disco -12-117107/ archivo 12_0117107_49/ fol. 14 y 60)

3105 CAPITAL SUSCRITO POR COBRAR	\$10.000.000.00	
3605 UTILIDAD Y/O PERDIDA EJERCICIO	\$77.597.181.45	\$87.597.181.45
TOTAL PATRIMONIO		\$87.597.181.45

5.13. La Superintendencia de Industria y Comercio decretó pruebas de oficio dentro de la actuación administrativa Nro. 12-117107⁸, a través de la Resolución Nro. 20736 del 23 de abril de 2013.

5.14. El 8 de julio de 2013 el señor Jorge Enrique Rubio Sepúlveda, taxista aeroportuario afiliado a Coper Tax, rindió declaración juramentada dentro de la actuación administrativa con radicado Nro. 12117107.

El conductor aseguró que laboraba en el Aeropuerto El Dorado desde hacía 42 años y que participó con el ingeniero Tinjacá en la zonificación de la ciudad, con el ánimo de fijar tarifas pre-liquidadas para la prestación de ese servicio⁹.

De igual modo, el declarante manifestó que ese tipo de boleta se utilizó hasta el año 2012¹⁰ con el propósito de garantizar al usuario el cobro de un precio fijo¹¹ y contrarrestar la adulteración de taxímetros (CD, fl. 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/Nombre del archivo de audio "Track264", duración: 29 minutos. El Despacho destaca de la diligencia los segmentos del minuto 16 segundo 33 a minuto 16 segundo 44 y el minuto 17 segundo 1 a minuto 17 segundo 35).

5.15. El 22 de julio de 2013 el Director de Control y Vigilancia de la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. envió el oficio DCV-78883-13, con radicado Nro. 13-172315-00000-0000, dirigido a la Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio, a través del cual presentó información detallada sobre el servicio de taxis, tanto en el Aeropuerto El Dorado, como en el Puente Aéreo.

La entidad distrital determinó que la sociedad Taxi Imperial S.A.S. carecía de habilitación para la prestación del servicio de transporte público individual

⁸ (Fols. 56 a 59 del c. p.) (CD, fl. 264 del c.p., rutas de archivos: Disco -12-117107/ archivo DN0PUnknown serial 1366811304 9200000.----!-/ fol. 1 a 4; 12-117107/12-117107-03 fls. 233 a 236) y 36555 del 19 de junio de 2013 (fls. 60 a 62 del c. p.; Disco -12-117107/ archivo DN0PUnknown serial 1371732530 1600000.----!-/ fol. 1 a 4).

⁹ "Mi misión era andar con persona de tránsito... que me asignaron... ingeniero Tinjacá (...) y mirábamos que marcaba el taxímetro y ya esos datos, hicieron el estudio, quedó allá y se puso el valor para esas zonas, eso lo hizo la secretaria de tránsito y transporte y nosotros ya... salió la boleta con el valor que debía pagar el usuario y se evitaron los dolores de cabeza, los problemas con la ciudadanía por el exceso de cobro...eso fue en síntesis lo que sacamos nosotros con la boleta" (CD, fl. 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/Nombre del archivo de audio "Track264", ver minuto 8 segundo 29 a minuto 9 segundo 27).

¹⁰ "PREGUNTADO: ¿Ese boleto es el que se siguió expidiendo hasta junio, julio del año pasado, de 2012? Ese tipo? CONTESTÓ: Si señor, ese tipo de boleta se utilizó desde el año en que se implementó, primero se implementó en el Aeropuerto El Dorado y luego nosotros demoramos un tiempito porque la organización de nosotros del puente aéreo ha sido una organización de ejemplo a nivel nacional y hasta nivel mundial (...) pero cuando ya vimos la necesidad de que tránsito nos ordenara ... los computadores y todas las cosas para eso ya demoramos ...diría que ... unos dos años, bueno, algo así, yo no me acuerdo pero discúlpeme la fecha pero me queda como difícil acordarme" (CD, fl. 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/Nombre del archivo de audio "Track264", ver minuto 9 segundo 57 a minuto 10 segundo 52).

¹¹ "...para evitar la falsedad de taxímetros, por eso se hizo la boleta, la boleta se hizo porque era un precio que se le daba fijo al usuario, ya el usuario sabía cuanto... pagaba" (CD, fl. 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/Nombre del archivo de audio "Track264", ver minuto 12 segundo 7 a minuto 12 segundo 21).

en Bogotá D.C. y que el único sistema aceptado para liquidar el valor de la carrera de taxi era el valor de las unidades emitidas por el taxímetro y el recargo aceptado por la ley (CD, fl .264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fl. 283 a 286).

5.16. La Superintendencia de Industria y Comercio cerró el periodo probatorio y corrió traslado para alegar de conclusión a través de Resolución Nro. 56263 del 25 de septiembre de 2013¹².

5.17. El Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá D.C. tramitó la acción de grupo Nro.11001310304020120040501 interpuesta por Libardo Melo Vega contra Radio Taxi Aeropuerto S.A., en la que se buscó una indemnización por el cobro excesivo de las tarifas de taxi desde el aeropuerto y se indagó por los cobros pre-liquidados.

En sentencia de primera instancia de 15 de octubre de 2014, se denegaron las pretensiones y en segunda instancia, el 3 de mayo de 2018 la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. emitió auto en el que terminó el proceso por pago¹³.

5.18. Por medio de la Resolución Nro. 31620 del 23 de junio de 2015, La Superintendencia de Industria y Comercio multó a Taxi Imperial S.A.S. con 200 s.m.l.m.v.¹⁴. La autoridad administrativa encontró responsable a la compañía por lo siguiente:

"...la falta de correspondencia y claridad entre el precio anunciado en el ticket de tarifa pre liquidada entregado al usuario y el equivalente a las unidades marcadas por el taxímetro al final de la prestación del servicio... público de transporte individual de pasajeros en vehículo taxi en el Aeropuerto El Dorado – Muelle Nacional de la Ciudad de Bogotá D.C." (fl.124 del c. p.)

5.19. El 9 de julio de 2015 Taxi Imperial S.A.S. presentó recursos de reposición y apelación en contra del anterior acto (fls.127 a 142 del c. p.).

5.20. Por medio de Resolución Nro. 63248 del 7 de septiembre de 2015, la entidad accionada resolvió negativamente el recurso de reposición y concedió la apelación¹⁵.

5.21. El 19 de noviembre de 2015, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. recaudó la declaración del ingeniero industrial José Álvaro Tinjacá Vargas, en el curso de la apelación de la acción de grupo Nro. 11001310304020120040501.

El deponente aseguró que estuvo vinculado por casi 19 años -entre 1987 y enero de 2007- a la Secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., entre

¹² (Fols. 63 a 66 del c. p.) (Disco compacto a folio 264 del c.p., ruta de archivos: Disco -12-117107/ archivo DNOPUnknown serial 1380282839 13911000.----!-/ fol. 1 a 4) (Disco compacto a folio 264 del c.p., ruta de archivos:12-117107)

¹³<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=p9%2fWYM5AQjlg7oGbSC5feVix7gQ%3d>

¹⁴ (Fols. 75 a 126 del c.p.) (Disco compacto a folio 264 del c.p., ruta de archivos: Disco -12-117107/ archivo 12_0117107_49/ fols. 12 a 113) (Disco compacto a folio 264 del c.p., ruta de archivo: 12-117107 fols. 108 a 209)

¹⁵ (Fols. 143 a 156 del c.p.) (Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivos: Disco -12-117107/ archivo 12_0117107_54/ fols. 10-37) Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107 fls. 303 a 329).

otras cosas, realizando consultoría en materia de transporte con varias empresas de taxis para desarrollar el tema de tarifas. Recalcó que la Resolución Nro. 326 de 1992 estableció los cobros pre-liquidados con el ánimo de mitigar el abuso en estos precios.

Además, el ingeniero Tinjacá Vargas aseguró que (i) el Distrito desarrolló mesas de trabajo con los representantes de los gremios de taxis para abordar estos recaudos; (ii) el sistema de tarifa pre-liquidada se implementó en el terminal aéreo de Bogotá D.C. en 1.996 o 1.997, situación que se mantuvo hasta 2007; y, (iii) el programa de computador empleado para generar las tarifas era muy básico y podía ser manipulado por la falta de códigos de acceso¹⁶.

5.22. A través de la Resolución Nro. 38402 del 17 de junio de 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio resolvió el recurso de apelación, confirmando la sanción y modificando el monto de la multa a 170 s.m.l.m.v.¹⁷.

6. PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER

En el presente medio de control los problemas jurídicos¹⁸ a resolver son:

¿Si la Superintendencia de Industria y Comercio era competente para sancionar a Taxi Imperial S.A.S., por la información que suministró el 12 de julio de 2012 en tiquetes de tarifa pre liquidada a los usuarios del servicio público de taxi en el Aeropuerto El Dorado – Muelle Nacional en la Bogotá D.C.; teniendo en cuenta que los artículos 1, 5 y 9 de la Ley 105 de 1993 y los artículos 8, 9 y 30 de la Ley 336 de 1996 determinan que la organización, vigilancia y control del sector transporte le corresponde a otras autoridades administrativas?

¿La entidad demandada aplicó debidamente en los actos demandados por Taxi Imperial S.A.S. los artículos 23 y 26 de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) referentes al suministro de información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea a cerca de los precios que debían cancelar los usuarios del servicio público de taxi en el Aeropuerto El Dorado – Muelle Nacional en Bogotá D.C.?

¿Si la Superintendencia de Industria y Comercio incurrió en el vicio de falsa motivación al imponer sanción presuntamente con indebida valoración de los hechos y las pruebas allegadas a la actuación administrativa?

II. CONSIDERACIONES

1. LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE ADELANTA LA ACTUACIÓN COMO GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

¹⁶ (Disco compacto que obra a folio 185 del cuaderno principal, en especial los siguientes segmentos de la grabación: minuto 5 segundo 5, minuto 5 segundo 36, minuto 6 segundo 44, minuto 10 segundo 48, minuto 11 segundo 4, minuto 11 segundo 47, minuto 15 segundo 16 al minuto 19 segundo 55, minuto 25 segundo 1, minuto 25 segundo 45, minuto 51 segundo 20, minuto 56 segundo 27, minuto 57 segundo 28 y minuto 57 segundo 50).

¹⁷ (Fls. 157 a 169 del c.p.) (Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivos: Disco -12117 10 7/ archivo 12_0117107__63/fols.4-29)(Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivo:12 - 117107-2 fols.5-29).

¹⁸ Fls 252 a 253 del c.p.

El derecho al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política con carácter fundamental para aplicar a toda clase de actuación administrativa, en tanto que con este se tiene la posibilidad de ejercer la prerrogativa de defensa y contradicción¹⁹.

Al respecto, la Corte Constitucional destacó:

*“En lo concerniente al **debido proceso administrativo**, ha sido definido jurisprudencialmente como: “(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 guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.*

*En la misma providencia, se determinó que **las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo**, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, **son las siguientes:***

*“(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.”*

Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que en todo proceso, desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente.

Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso²⁰. (Negrilla fuera de texto)

De lo anterior se colige que, el derecho fundamental al debido proceso administrativo hace referencia a las condiciones necesarias para materializar el funcionamiento ordenado de la administración, asegurar la validez de las actuaciones y proteger el derecho a la defensa de los administrados.

Esto se logra a través de una serie de garantías, entre las que se resaltan el ejercicio del derecho de defensa y contradicción y que la actuación sea adelantada por la autoridad que esté facultada legalmente para el efecto.

¹⁹ Sentencia T-441 de 2017.

²⁰ Expediente T-051-16 del 10 de febrero de 2016 en donde se acumularon T-5.149.274, T-5.151.135 y T-5.151.136. Demandantes: María Eugenia Gaviria Quintero, Marizuly Naranjo Parra y Luz Alma Osorio Martínez, Demandados: Secretaría de Movilidad de Medellín y Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona (Bolívar), Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

2. DE LA CAUSAL DE NULIDAD DE APLICACIÓN INDEBIDA DE LAS NORMAS EN QUE DEBIÓ FUNDARSE EL ACTO ADMINISTRATIVO

El Consejo de Estado se ha referido a la aplicación indebida de las normas como causal de nulidad, de la siguiente manera:

"...entre otras causales de nulidad, la derivada de la infracción de las normas en las que ha debido fundarse el acto administrativo o mejor, la nulidad por violación de una norma superior, como se conoce genéricamente a esta causal de nulidad. La contravención legal a la que hace referencia esa causal debe ser directa y ocurre cuando se configura una de las siguientes situaciones: i) falta de aplicación, ii) aplicación indebida o, iii) interpretación errónea.

(...)

Se presenta la segunda manera de violación directa, esto es, por aplicación indebida, cuando el precepto o preceptos jurídicos que se hacen valer se usan o se aplican a pesar de no ser los pertinentes para resolver el asunto que es objeto de decisión. El error por aplicación indebida puede originarse por dos circunstancias: 1.- Porque el juzgador se equivoca al escoger la norma por inadecuada valoración del supuesto de hecho que la norma consagra y 2.- Porque no se establece de manera correcta la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la tesis del caso concreto. (...)"²¹ (Negrilla y subraya fuera de texto).

En consecuencia, la aplicación indebida se colige en aquellos eventos en los cuales la autoridad aplica una disposición prevista en el ordenamiento que no es apropiada para resolver el asunto que se debate, debido a que la norma no corresponde con el supuesto de hecho o no se determina de forma adecuada la pertinencia que debe existir entre la norma y la teoría del caso.

3. LA FALSA MOTIVACIÓN EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El Consejo de Estado ha señalado que la falsa motivación como causal de nulidad se presenta cuando no existe concordancia entre la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo.

En extenso, la referida Corporación indicó:

"Sobre la falsa motivación, la Sección... ha precisado que esta "causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso - Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Bogotá, D.C., 15 de marzo de 2012, radicado Nro.: 25000-23-27-000-2004-92271-02(16660) **citada a su vez por la Sección Primera de esa misma Corporación el 4 de agosto de 2016**, Medio de Control: Nulidad Simple, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, radicado Nro.: 11001-0324- 000-2003-00501-01, actor: Antonio Barrera Carbonell y otro, accionado: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de la Protección Social (Ministerio del Trabajo), Ministerio de Comunicaciones (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) y Departamento Administrativo de la Función Pública.

y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente"²²(Negrilla y subraya fuera de texto).

De manera tal que, cuando las consideraciones de un acto no corresponden con la realidad, ni permiten justificar la decisión que adopta la autoridad administrativa, se está en presencia de un acto falsamente motivado, lo cual afecta su validez, entendida ésta como la correcta adecuación de un pronunciamiento al ordenamiento jurídico.

4. CASO CONCRETO

Previo a pronunciarse sobre el fondo del asunto, el Despacho resolverá la tacha presentada por el apoderado de la Superintendencia de Industria y Comercio respecto a la declaración del señor Segundo Rafael Sánchez Díaz²³, la cual fundamentó en la falta de imparcialidad del deponente, dado que desde el año 2012 se encontraba vinculado laboralmente a Taxi Imperial S.A.S.

Al respecto, el artículo 211 del C.G.P., establece:

"Imparcialidad del testigo. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso".

Ahora bien, el Consejo de Estado²⁴, ha señalado que la tacha de los testigos no hace improcedente la recepción de sus testimonios ni la valoración de éstos, sino que exige del juez un análisis más severo con respecto a cada uno de ellos, para determinar el grado de credibilidad que ofrecen y cerciorarse de su eficacia probatoria.

Así entonces, la tacha formulada contra el testigo Segundo Rafael Sánchez Díaz no obliga al Despacho a desecharlo, sino a someterlo a una crítica más estricta con el fin de establecer si detrás de sus afirmaciones se esconde la intención de favorecer al accionante o si, por el contrario, éstas resultan coherentes, creíbles y verosímiles, vistas a la luz de la sana crítica y en conexidad con los demás medios de prueba aportados al proceso.

Resuelto lo anterior, pasa el Despacho a determinar, en relación con el **primer problema jurídico**, si la Superintendencia de Industria y Comercio era competente para sancionar a Taxi Imperial S.A.S., en la medida que, de

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. Milton Chaves García, veintiséis (26) de julio de dos mil diecisiete (2017), Radicación Número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326), actor: Camilo Alberto Riaño Abaunza, demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-.

²³ El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, en providencia del 18 de diciembre de 2018 al resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra la decisión proferida en la audiencia del 30 de octubre de 2018 (fls.251 a 255), ordenó recaudar este testimonio (fls.72 a 79 del cuaderno de apelación de auto).

²⁴ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 17 de enero de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00615-00(PI). Consejera ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

acuerdo con el actor, los artículos 1º, 5 y 9 de la Ley 105 de 1993 y 8, 9 y 30 de la Ley 336 de 1996 determinan que la organización, vigilancia y control del sector transporte le corresponde a otras autoridades administrativas.

Para el efecto, cabe traer a colación el contenido de las precitadas disposiciones. Así, los artículos 1º, 5 y 9 de la Ley 105 de 1993²⁵ señalan:

“Artículo 1. Sector y sistema nacional del transporte. Integra el sector Transporte, el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte.

Conforman el Sistema Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte, además de los organismos indicados en el inciso anterior, los organismos de tránsito y transporte, tanto terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden que tengan funciones relacionadas con esta actividad.

(...)

Artículo 5. Definición de competencias. Desarrollo de políticas. Regulaciones sobre transporte y tránsito. Es atribución del Ministerio de Transporte en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, la definición de las políticas generales sobre el transporte y el tránsito.

<Texto subrayado adicionado por el artículo 1o. de la Ley 276 de 1996> Créase el Consejo Consultivo de Transporte, que será reglamentado por el Gobierno Nacional, estará integrado por el Ministro de Transporte, dos (2) delegados del Presidente de la República, cinco (5) delegados nominados por las asociaciones de transporte constituidas en el país, así: uno (1) por el transporte carretero de carga, uno (1) por el sector de transporte de pasajeros por carretera, uno (1) por el sector de transporte de pasajeros urbanos, uno (1) por el sector férreo y uno (1) por el sector fluvial, cuya designación la efectuará el Ministerio de Transporte, un (1) representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, y un (1) representante de la Asociación Colombiana de Ingenieros de Transporte - ACIT y un (1) representante del Sector del Transporte, servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural por carretera.

Este Consejo se reunirá por lo menos una vez al semestre y será convocado por el Ministro de Transporte.

En concordancia corresponde específicamente a la Dirección General Marítima las responsabilidades consagradas en el artículo 13, Decreto 2327 de 1991.

(...)

*Artículo 9. 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

²⁵ "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".

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.

Las sanciones de que trata el presente artículo consistirán en:

1. Amonestación.
2. Multas.
3. Suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.
4. Cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.
5. Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora.
6. Inmovilización o retención de vehículos". (Negrilla del Despacho)

Por su parte, los artículos 8, 9 y 30 de la Ley 336 de 1996²⁶, establecen:

"Artículo 8. Bajo la suprema Dirección y Tutela Administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, **las autoridades que conforman el Sector y el Sistema de transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción** y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal. Así mismo el Ministerio de Transporte reglamentará todo lo pertinente al transporte turístico contemplado en la Ley 300 de 1996.

Artículo 9. El servicio público de Transporte dentro del país tiene un alcance nacional y se prestará por empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas de acuerdo con las disposiciones colombianas y debidamente habilitadas por la autoridad de transporte competente.

La prestación del servicio público de Transporte Internacional, a más de las normas nacionales aplicables para el caso, se regirá de conformidad con los Tratados, Convenios, Acuerdos y prácticas, celebrados o acogidos por el país para tal efecto.

(...)

Artículo 30. De conformidad con lo dispuesto en el Artículo anterior, **las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas**, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Prácticas Internacionales sobre el régimen tarifario para un Modo de transporte en particular." (Negrillas del Despacho)

De las normas en cita, es posible concluir que las autoridades administrativas del transporte tienen a su cargo en términos generales la estructuración, inspección y cuidado de este servicio en cada una de sus jurisdicciones, por lo tanto, dichas autoridades están en la capacidad de sancionar a los sujetos que quebranten o faciliten la violación de normas regulatorias de transporte.

Por otra parte, el Ministerio de Transporte marca los criterios generales para la fijación de las tarifas en ese sector, sin embargo, las autoridades del ramo deben realizar estudios de costos para usarlos como punto de partida en esos cobros.

²⁶ Estatuto General de Transporte.

Ahora bien, el Despacho advierte que en la actuación administrativa Nro. 12117107, que adelantó la Superintendencia de Industria y Comercio, no se cuestionó la vulneración de normas reguladoras de transporte, sino las deficiencias en la información que se le brindaba a los consumidores sobre el precio del servicio de taxi desde el muelle nacional del Aeropuerto El Dorado, por parte de Taxi Imperial S.A.S.

En ese orden, queda desvirtuado el argumento según el cual, la Secretaría de Movilidad de Bogotá D.C. era la competente para adelantar la investigación que aquí se cuestiona. Cabe agregar en este punto que, en todo caso, la propia entidad distrital descartó dicha competencia, en la medida en que Taxi Imperial S.A.S. no había sido habilitada para prestar el servicio de transporte público en Bogotá D.C.²⁷.

Asimismo, el Despacho encuentra que la Superintendencia de Industria y Comercio tiene a su cargo la protección al consumidor independientemente del servicio que se trate²⁸, especialmente en materia de información. La Ley 1480 de 2011²⁹ instituye los fundamentos para garantizar los derechos del consumidor, entre ellos, la prerrogativa a recibir información:

"Principios generales. Esta ley tiene como objetivos proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos, en especial, lo referente a:

(...)

2. El acceso de los consumidores a una información adecuada, de acuerdo con los términos de esta ley, que les permita hacer elecciones bien fundadas..." (Negrilla y subraya fuera de texto).

En consonancia con lo anterior, de conformidad con el artículo 61 *ibidem*³⁰ y los numerales 22³¹ y 23³² del artículo 1º del Decreto 4886 de 2011, la

²⁷ Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fols. 283 y 284.

²⁸ El amparo al consumidor se encuentra consagrado en el artículo 78 de la Constitución Política: "Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la en los de información que debe suministrarse al público en su comercialización. **Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.** El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuario en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos".

A su turno, el artículo 88 de la Carta Magna circunscribe la protección de los derechos e intereses colectivos a las acciones populares.

²⁹ Estatuto del Consumidor.

³⁰ ARTÍCULO 61. SANCIONES. **La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por inobservancia de las normas contenidas en esta ley**, de reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por esta ley, o por no atender la obligación de remitir información con ocasión de alguno de los regímenes de control de precios: 1. Multas hasta por dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción. (...)

³¹ 22. **Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten**, cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso y ordenar las medidas que resulten pertinentes.

³² 23. **Imponer previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que de acuerdo con la ley sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor,**

Superintendencia de Industria y Comercio tiene la facultad de adelantar las investigaciones correspondientes e imponer sanciones administrativas, incluyendo las constitutivas de multa, respecto de infracciones relacionadas con la violación de las normas sobre protección al consumidor.

En este contexto, se encuentra desvirtuado el primer cargo de nulidad propuesto por la parte actora, en la medida en que la Superintendencia de Industria y Comercio tiene competencia legal para desarrollar actuaciones en contra de cualquier persona, en procura de verificar la presunta violación del derecho a la información de los consumidores.

Entre tanto, el **segundo problema jurídico** se circunscribe a determinar si la entidad demandada aplicó debidamente en los actos demandados los artículos 23 y 26 del Estatuto del Consumidor. De esta manera, las normas en cuestión consagran:

*"Artículo 23. Información mínima y responsabilidad. **Los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan** y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano.*

Parágrafo. Salvo aquellas transacciones y productos que estén sujetos a mediciones o calibraciones obligatorias dispuestas por una norma legal o de regulación técnica metrológica, respecto de la suficiencia o cantidad, se consideran admisibles las mermas en relación con el peso o volumen informado en productos que por su naturaleza puedan sufrir dichas variaciones.

Cuando en los contratos de seguros la compañía aseguradora modifique el valor asegurado contractualmente, de manera unilateral, tendrá que notificar al asegurado y proceder al reajuste de la prima, dentro de los treinta (30) días siguientes.

(...)

*Artículo 26. Información pública de precios. **El proveedor está obligado a informar al consumidor en pesos colombianos el precio de venta al público, incluidos todos los impuestos y costos adicionales de los productos. El precio debe informarse visualmente y el consumidor solo estará obligado a pagar el precio anunciado.** Las diferentes formas que aseguren la información visual del precio y la posibilidad de que en algunos sectores se indique el precio en moneda diferente a pesos colombianos, serán determinadas por la Superintendencia de Industria y Comercio.*

Los costos adicionales al precio, generados por estudio de crédito, seguros, transporte o cualquier otra erogación a cargo del consumidor, deberá ser informada adecuadamente, especificando el motivo y el valor de los mismos. En el evento de que aparezcan dos (2) o más precios, que existan tachaduras o enmendaduras, el consumidor sólo estará obligado al pago del precio más bajo de los que aparezcan indicados, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar de conformidad con la presente ley.

por incumplimiento de la metrología legal, así como de aquellos reglamentos técnicos cuya vigilancia se le haya asignado expresamente, por incumplimiento por parte de los organismos evaluadores de la conformidad de reglamentos técnicos de los deberes y obligaciones que les son propios, así como por la inobservancia de las instrucciones que imparta en desarrollo de sus funciones.

Cuando el producto esté sujeto a control directo de precios por parte del Gobierno Nacional, el fijado por este será el precio máximo al consumidor y deberá ser informado por el productor en el cuerpo mismo del producto, sin perjuicio del menor valor que el proveedor pueda establecer.

Parágrafo 1. Los organismos o autoridades encargados de establecer o fijar precios de bienes o servicios ordenarán la publicación de las disposiciones respectivas en el Diario Oficial y al menos en dos (2) diarios de amplia circulación nacional. Los proveedores y productores tendrán dos (2) días a partir de la publicación en el Diario Oficial, para adecuar todos sus precios a lo ordenado por la autoridad.

Parágrafo 2. La Superintendencia de Industria y Comercio determinará las condiciones mínimas bajo las cuales operará la información pública de precios de los productos que se ofrezcan a través de cualquier medio electrónico, dependiendo de la naturaleza de este."

Así las cosas, aquellos que de manera habitual ofrezcan y suministren un servicio de forma directa o indirectamente³³, están obligados a suministrar a los usuarios información detallada y cierta sobre los servicios³⁴ que ofrezcan, especialmente en lo relacionado con el precio de éstos.

En el presente asunto, el certificado de existencia y representación legal de Taxi Imperial S.A.S. denota que esta compañía se constituyó el 6 de junio de 2012 y se inscribió en cámara de comercio el 10 de junio de 2012, con un propósito específico, esto es, la explotación comercial del servicio de taxi en el aeropuerto de la capital del país³⁵.

La invitación Nro. GC-0023- 2012 del 16 de marzo de 2012 que emitió la Sociedad Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional S.A. - OPAIN S.A.-, muestra que Taxi Imperial S.A.S. pretendía ser arrendataria del espacio en llegada nacional con el único propósito de destinarlo al despacho de taxis y a la prestación de ese servicio a los pasajeros³⁶.

No desconoce el Despacho que, Taxi Imperial S.A.S. alegó que no percibía de forma directa ningún porcentaje sobre el costo de la carrera y, por tanto, estimó que la Superintendencia de Industria y Comercio no le podía atribuir responsabilidad por las conductas endilgadas.

Sin embargo, el operador judicial no comparte esa postura, en la medida en que la compañía como explotador comercial de ese servicio público en

³³ El numeral 11 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011 define al proveedor o expendedor como: "**Quien de manera habitual**, directa o **indirectamente**, **ofrezca**, **suministre**, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro..." (Negrilla y subraya fuera de texto).

³⁴ El numeral 8 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011 considera que un producto es: "...**todo bien o servicio**..." (Negrilla y subraya fuera de texto).

³⁵ "La sociedad tendrá por único objeto, será la **suscripción, ejecución y explotación de los contratos** que se deriven de la eventual adjudicación dentro del proceso de invitación a presentar ofertas que adelanta OPAIN S.A. bajo el número GC 0023 2012, proceso que tiene por finalidad seleccionar la propuesta más favorable para la celebración de un **contrato de explotación comercial y un contrato de arrendamiento para la prestación del servicio de taxis en el Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá D.C.** en desarrollo de su objeto social, la sociedad podrá llevar a cabo toda clase de actos, transacciones y operaciones mercantiles, industriales o civiles; directamente, por medio de terceros o en conjunto con éstos bajo cualquier modalidad contractual" (Subraya y negrilla fuera de texto).

³⁶ "2.1. Objeto de la Convocatoria: OPAIN requiere seleccionar una PERSONA... para... la... explotación comercial del SERVICIO en la NUEVA TERMINAL... Adicionalmente, el contrato de arrendamiento versará sobre tres espacios, a saber: ... 1. Counter en llegada internacional... 2. Counter en llegada nacional... se destinará única y exclusivamente a la prestación del servicio de taxis a pasajeros y al consecuente despacho de taxis. 3. Parquedero de taxis" (Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fls. 153 a 186, especialmente fl. 156).

la modalidad de vehículos tipo taxi, debía obtener de cada empresa transportadora el pago de “*un derecho administrativo*”³⁷ que le permitiera a esos automotores operar en el Aeropuerto El Dorado.

Además, la autoridad judicial colige que Taxi Imperial S.A.S. obtenía un beneficio económico por la operación de cada vehículo, en la medida en que la invitación Nro. GC-0023- 2012 contempló un recaudo en esa modalidad³⁸.

Por este motivo, el Despacho advierte que, aun cuando Taxi Imperial S.A.S. no estaba habilitada para prestar directamente el servicio público de transporte, sí tenía injerencia en la oferta y aprovechamiento de éste³⁹ y se encargaba de emitir el tiquete con la tarifa pre-liquidada, con la convicción de que esto hacía parte de sus obligaciones contractuales.

El Juzgado encuentra que, aun cuando el concesionario contempló en la invitación Nro. GC-0023-2012 como un aspecto operativo adicional que el proponente estableciera un sistema integrado de tiquetes, lo cierto es que de manera categórica la misma concesionaria determinó que las tarifas debían cobrarse a los pasajeros respetando las leyes aplicables⁴⁰.

Entonces, más allá de si la norma que fijaba la tarifa pre-liquidada se

³⁷ Aparte de la declaración del señor Segundo Rafael Sánchez Díaz quien se desempeña como director operativo de Taxi Imperial S.A.S.:“PREGUNTADO: Aclárele al Despacho por favor ¿Cuál era la relación de Taxi Imperial, para la fecha de los hechos y hasta la actualidad, con los propietarios de los taxis con los que se presta el servicio y con los propietarios de las empresas a los que estos están vinculados? CONTESTÓ: La relación simplemente es de afiliación, nosotros afiliamos los vehículos, ellos pasan un proceso de vinculación, tratando de seleccionar lo mejor para el aeropuerto, en el tipo de vehículo, en el tipo de personas y esa es la relación que tenemos nosotros, a ellos se les compromete con un reglamento interno de disciplina pero administrativamente no tenemos nada de vínculo con los conductores o propietarios de los vehículos del aeropuerto. PREGUNTADO ¿Y con las empresas vinculadoras de estos vehículos? Por favor CONTESTÓ: Ningún tipo de relación, simplemente ellos van allá, inscriben los vehículos y ellos no nos pagan a nosotros. En caso de que sean afiliados de otras empresas, ellos no nos pagan a nosotros ni siquiera un rodamiento, lo que pagan allá es el derecho administrativo para el Aeropuerto El Dorado” (Resaltado del Juzgado)(Ver disco compacto a folio 303 del cuaderno principal 1, concretamente del minuto 25 segundo 32 al minuto 26 segundo 44).

³⁸ “3.7. Oferta económica: EL PROPONENTE deberá entregar junto con los demás documentos de la PROPUESTA, el ANEXO 7 denominado Oferta Económica, mediante el cual deberá ofrecer la Contraprestación que de acuerdo con los términos de los CONTRATOS estaría dispuesto a pagar. En todo caso, la Oferta Económica de la PROPUESTA deberá partir de la siguiente base de Suma Mínima Mensual Garantizada: 1. Contrato de explotación comercial Suma Mínima Mensual Garantizada: \$87.000.000 más IVA. El EXPLOTADOR pagará mensualmente a OPAIN por la explotación comercial del servicio de taxis, el mayor valor que resulte entre la Suma Mínima Mensual Garantizada y el equivalente a \$1.000 por cada acceso a bahías de acumulación por cada vehículo (variable)” (Subraya del Despacho)(Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fls. 153 a 186, especialmente fl. 156).

³⁹ Apéndice F. Especificaciones Técnicas de Operación (Aeronáutica Civil). Del documento en cuestión el operador judicial destaca: “Las responsabilidades operacionales a ser asumidas por el Concesionario consisten en la Administración, Mantenimiento, Operación y Explotación Comercial del Área Concesionada y de las funciones requeridas para el movimiento seguro y eficiente de Aeronaves, Pasajeros, Carga y Correo en el Aeropuerto, ... Para la prestación de los servicios contenidos en este Apéndice, el Concesionario debe cumplir con todas las regulaciones colombianas aplicables, (...) 7.6.3. Servicio de Taxi:.-Garantizar la prestación del servicio de taxi las veinticuatro (24) horas del día los siete (7) días de la semana.-Administrar y mantener, directa o indirectamente, el Parqueadero de Buses y Taxis, según se define en el Apéndice D (“Especificaciones Técnicas de Modernización y Expansión”).-Asignar espacios en la bahía de llegada de Pasajeros para recoger Pasajeros.-Asignar espacios para áreas de espera de taxis, que incluyan instalaciones de teléfonos, centros de despacho y control de colas” (Subraya fuera de texto)(Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fls. 88 a 152, en especial los fols. 94, 95 y para el servicio de taxi fols.148 y 149)

⁴⁰ “3.5. Aspectos contractuales, administrativos, técnicos y operativos adicionales: La PROPUESTA deberá contener los siguientes aspectos adicionales: (...) (v) Descripción detallada de los equipos y sistemas a ser empleados, tales como Tag RFID, Cámara pasajero y Sistema integrado de ticket; (...) (xii) Tarifas a ser cobradas a los pasajeros por la prestación de SERVICIO. En todo caso, las tarifas deberán respetar aquellas establecidas según las LEYES APLICABLES;...” (Subraya fuera de texto).

encontraba vigente o no, que la misma presuntamente se generaba con un sistema perteneciente a otra entidad, o que era una actividad aceptada consuetudinariamente, lo cierto es que la empresa demandante generaba a su nombre la tirilla que contenía el precio del servicio de taxi desde el aeropuerto y se la suministraba a los usuarios.

Conforme a lo anterior, dicha sociedad estaba en la obligación de cerciorarse que la información allí incluida cumpliera con los requisitos de Ley y, por tanto, que no diera lugar a confusiones de los consumidores, más aún cuando coexistían otros mecanismos de determinación de los precios del servicio, como lo era el taxímetro y el recargo.

Así las cosas, el Despacho concluye que el segundo cargo impetrado tampoco puede prosperar, pues las consideraciones antes expuestas denotan que la entidad demandada aplicó debidamente en los actos cuestionados por Taxi Imperial S.A.S. los artículos 23 y 26 de la Ley 1480 de 2011.

Finalmente, en el **tercer cargo** se deberá colegir si la Superintendencia de Industria y Comercio incurrió en el vicio de falsa motivación al imponer sanción a la compañía demandante con indebida valoración de los hechos y las pruebas allegadas a la actuación administrativa Nro. 12117107.

En ese orden, el acta Nro. 12-117114-00001-0000 que elaboró la Superintendencia de Industria y Comercio con ocasión de la visita que adelantó a Taxi Imperial S.A.S. en el Aeropuerto El Dorado en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, denotó que el valor de la tarifa pre-liquidada (\$17.500) no coincidía con el que arrojó el taxímetro (142 unidades=\$9.700) más el recargo por servicio aeropuerto (\$3.400), esto es, \$13.100⁴¹.

En efecto, el 12 de julio de 2012 el vehículo de servicio público tipo taxi de placa SHB-508 adelantó un recorrido desde el muelle nacional hasta la carrera 50 Nro. 26-55 interior 2, con el acompañamiento de un empleado de Taxi Imperial S.A.S. y de funcionarios de la autoridad administrativa.

El trayecto contó con un registro gráfico y de video, en el que se evidenció que la empresa Taxi Imperial S.A.S. antes de iniciar la ruta suministró una tirilla con el valor de este servicio de transporte pero una vez inició el viaje el conductor del automotor activó el taxímetro.

Al finalizar el itinerario, el usuario contaba con la tarifa informada en la tirilla y el cálculo de las unidades más el recargo por servicio desde el aeropuerto, sin que tuviera elementos para determinar cuál era el valor que estaba obligado a pagar.

En realidad, el recibo emitido por Taxi Imperial S.A. adolecía de indicaciones, se limitaba a dar un valor sin explicar su procedencia y ni siquiera contenía la placa del automotor encargado de prestar el servicio:

"TAXI IMPERIAL S.A.S.
BIENVENIDO A BOGOTÁ

⁴¹ (Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fls.3 a 7 y ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fl. 18)

REFERENCIA: 11001-33-34-004-2017-00007-00
CONTROVERSIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: TAXI IMPERIAL S.A.S.
DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

ESTE TIQUETE NO ES VÁLIDO COMO FACTURA

Fecha del Tiquete 12/07/2012 16:52:57

No. Tiquete: 23330

CAJERO MIGUEL DIA CAJA No. 1

PLACAS:

DESTINO:

CARRERA 50 CALLE 26 NORTE

VALOR

\$17.500

ZONA 487

SEÑOR USUARIO ANTES DE ABANDONAR ESTE VEHÍCULO LE RECOMENDAMOS NO
OLVIDAR SU EQUIPAJE

TELÉFONOS: 4135266-4135263

-USUARIO-

TAXI IMPERIAL S.A.S.

Fecha del Tiquete 12/07/2012 16:52:57

No. Tiquete: 23330

DESTINO:

CARRERA 50 CALLE 26 NORTE

VALOR \$17.500

ZONA 487

SEÑOR CONDUCTOR TERMINADO EL SERVICIO VERIFIQUE QUE EN EL VEHÍCULO NO
SE..."⁴²

Por el contrario, el tarifario de la Secretaria Distrital de Movilidad denota que 142 unidades de un taxímetro equivalen a \$9.700 y el recargo por servicio aeropuerto era del orden de \$3.400 (Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivos: Disco -12-117107/ archivo 12_0117107_49/ fol. 67).

En oficio DCV-78883-13 de 22 de julio de 2013, expedido por el Director de Control y Vigilancia de la Secretaria de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. con destino a la Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio, se precisó que:

"El sistema de liquidación del valor a pagar por el uso del servicio público individual de pasajeros en vehículos tipo taxi en Bogotá, incluidos los desplazamientos desde y hacia el Aeropuerto Eldorado (sic) y el Puente Aéreo, es el valor por unidades que refleje el taxímetro de los vehículos más el valor del respectivo recargo autorizado, conforme lo determina el C.N.T.T. (artículo 89) y el Decreto Distrital 315 de 2007. Por lo tanto cualquier otra forma de liquidación de la tarifa carece de validez.

(...)

Por otra parte, **frente a la expedición de tiquetes en el Aeropuerto Eldorado(sic) y Puente Aéreo, para el uso del servicio de taxis; al respecto, se debe tener en cuenta el contexto en el que se había venido desarrollando la prestación del servicio de taxi en el Aeropuerto y puente aéreo.**

En el año 1992 las autoridades distritales, entregaron un software a las empresas de taxi que prestaban el servicio de transporte en el Aeropuerto el Dorado (sic). Este les permitía liquidar la tarifa de acuerdo a unas tablas que contenían información sobre (sic) valores a cada una de las zonas de la ciudad, teniendo en cuenta que para ese momento no se utilizaba el taxímetro como herramienta para liquidar la tarifa.

⁴² Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivos: Disco -12-117107/ archivo 12_0117107_49/ fol. 65 y ruta de archivos: Muelle Nacional/ IMG_1479.

Por disposiciones distritales y posteriormente con la expedición del Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002), se adoptó el taxímetro como el mecanismo para liquidar la tarifa del servicio público de transporte individual en la ciudad, esto incluye el Aeropuerto y el Puente Aéreo... (Negrilla y subraya fuera de texto) (Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/12-117107-03 fl. 283 a 286).

Cabe precisar que el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) en su artículo 2 definió el taxímetro como aquel: "Dispositivo instalado en un taxi para liquidar el costo del servicio público a una tarifa oficialmente autorizada". En el mismo sentido, el Decreto Nro. 315 de 2007⁴³ instauró el modelo de gestión tarifaria para el servicio público de transporte individual en vehículos taxi⁴⁴, empleando la metodología adoptada en la Resolución No. 4350 de 1998 del Ministerio de Transporte⁴⁵, incluyendo el "Recargo al y del Aeropuerto y Puente Aéreo".

A partir de lo anterior, el Juez de la legalidad del acto concluye que, para la fecha de los hechos el pasajero que empleara el servicio público individual de taxi para su desplazamiento desde el Aeropuerto El Dorado, debía pagar su carrera teniendo en cuenta las unidades que marcara el taxímetro más el valor del recargo autorizado.

No obstante, se encuentra que, en la práctica ese tipo de boleta con la tarifa pre-liquidada utilizada en el Aeropuerto El Dorado hasta mediados del año 2012⁴⁶, predominó por encima del valor que arrojaba el taxímetro de los vehículos⁴⁷.

Además, la declaración del señor Segundo Rafael Sánchez Díaz, director operativo de Taxi Imperial S.A.S., mostró que al momento de los hechos sancionados esa compañía:

(i) coordinó las labores de embarque en el muelle nacional aeropuerto⁴⁸,

⁴³ "Por el cual se establece el modelo de gestión tarifaria para las tarifas de transporte Público colectivo e individual en Bogotá D.C."

⁴⁴ El artículo 3 del referido decreto distrital fue modificado por el Decreto 386 de 2016 después el Artículo 32 del Decreto Distrital 568 de 2017 lo terminó derogando.

⁴⁵ "Por la cual se establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas de transporte público municipal, distrital y/o metropolitano y/o mixto".

⁴⁶ Aparte de la declaración del taxista Jorge Enrique Rubio: "PREGUNTADO: ¿Ese boleto es el que se siguió expidiendo hasta junio, julio del año pasado, de 2012? Ese tipo? CONTESTÓ: Si señor, ese tipo de boleta se utilizó desde el año en que se implementó, primero se implementó en el Aeropuerto El Dorado y luego nosotros demoramos un tiempito porque la organización de nosotros del puente aéreo ha sido una organización de ejemplo a nivel nacional y hasta nivel mundial (...) pero cuando ya vimos la necesidad de que tránsito nos ordenara ... los computadores y todas las cosas para eso ya demoramos ... diría que ... unos dos años, bueno, algo así, yo no me acuerdo pero discúlpeme la fecha pero me queda como difícil acordarme" (Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/Nombre del archivo de audio "Track264", ver minuto 9 segundo 57 a minuto 10 segundo 52).

⁴⁷ Fragmento de la declaración del taxista Jorge Enrique Rubio: PREGUNTADO: "¿Nos podría indicar como era el mecanismo, como era la forma, si quiere mediante un ejemplo de cómo se prestaba el servicio al año...al periodo junio, julio de 2012 del año pasado? CONTESTÓ: (...) un ejemplo la boleta salía \$16.800 entonces salía, sale el vehículo del aeropuerto y lo traía a usted al hotel Tequendama y ¿cuánto pagaba? Señor, lo que dice la boleta... un taxista puede prender su taxímetro pero tiene su boleta que es el valor" (Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivo: 12-117107/Nombre del archivo de audio "Track264", ver minuto 16 segundo 33 a minuto 16 segundo 44 y minuto 17 segundo 1 a minuto 17 segundo 35).

⁴⁸ "PREGUNTADO: En que fechas coordinó usted las labores de embarque, señor Rafael Sánchez, de usuarios de servicio de taxi en el aeropuerto el dorado en el muelle nacional de Bogotá? CONTESTÓ: En junio de 2012 empezamos nosotros la operación por una concesión que se gana ante OPAIN S.A..." (Ver disco compacto a folio 303 del cuaderno principal 1, concretamente del minuto 11 segundo 26 al minuto 12 segundo 21).

- (ii) adelantó seguimientos y control a la operación de taxis⁴⁹,
- (iii) dejó de impartir instrucciones para que el usuario conociera la función del tiquete con la tarifa pre-liquidada que se le entregaba al momento de abordar el automotor servicio público⁵⁰,
- (iv) omitió informar al particular como debía proceder en caso de discrepancia entre el valor de la boleta referida y el que arrojava el taxímetro más el recargo autorizado⁵¹,
- (v) asumió incorrectamente que el contenido del tiquete permitía dirimir cualquier confusión que pudiera suscitarse en torno al valor de la carrera⁵²,
- (vi) prescindió de analizar el marco normativo vigente para el cobro de tarifas del servicio de taxi desde el muelle nacional⁵³,
- (vii) supuso que por no prestar directamente el servicio de taxi no tenía obligación alguna con los beneficiarios de éste⁵⁴.

⁴⁹ "PREGUNTADO: ¿Cuáles eran puntualmente las labores que usted tenía a cargo como coordinador de las labores de embarque de los usuarios del servicio de taxi en el Aeropuerto El Dorado – Muelle Nacional en Bogotá D.C.? CONTESTÓ: Las funciones de nosotros era hacer reglamentos internos de disciplina, hacer seguimientos a la operación y por supuesto pues...eh hacer todo el control para prestar el servicio en el Aeropuerto El Dorado" (Ver disco compacto a folio 303 del cuaderno principal 1, concretamente del minuto 12 segundo 26 al minuto 12 segundo 56).

⁵⁰ "PREGUNTADO: ¿De qué manera se le facturaba al usuario del servicio de taxi en el Aeropuerto El Dorado – Muelle Nacional en Bogotá D.C. la tarifa que debía cancelar? CONTESTÓ: Era con un ticket que se establecía en un cubículo y se entregaba el ticket ahí a los usuarios dependiendo la zona que ellos requerían. PREGUNTADO: ¿Y qué explicación le daban a los usuarios sobre la tarifa que debía pagar por el servicio de taxi en el Aeropuerto El Dorado? CONTESTÓ: **Ningún tipo de explicación** porque la persona llegaba solicitaba el ticket en el cubículo para la zona, se le entregaba un ticket donde aparecía... en el ticket aparecían las empresas que laboraban en el Aeropuerto El Dorado" (Negrilla y subraya fuera de texto) (Ver disco compacto a folio 303 del cuaderno principal 1, concretamente del minuto 12 segundo 59 al minuto 15 segundo 26).

⁵¹ "PREGUNTADO: En caso de que existiera diferencia entre el valor registrado en el tiquete que se generaba al momento de abordar el servicio de taxi en el Aeropuerto El Dorado y el emitido por el taxímetro instalado en los vehículos ¿Al usuario se le indicaba que debía hacer? CONTESTÓ: A ver señor juez, la gente llegaba pedía un ticket, el ticket estaba... salía con el precio establecido, nosotros teníamos una organización, una organización que se llamaba Plan Dorado, esta organización se encargaba de reunir todos los entes del aeropuerto, Policía la Aeronáutica Civil y por supuesto las empresas de transporte, ellos eran los que regulaban...ellos tenían conocimiento de cómo se hacía el cobro de tarifas allá" (Negrilla y subraya fuera de texto) (Ver disco compacto a folio 303 del cuaderno principal 1, concretamente del minuto 12 segundo 59 al minuto 15 segundo 26).

⁵² La copia del Tiquete Nro. 23330 del 12/07/2012 no contiene ningún tipo de anotación que permita inferir al usuario que el valor allí consignado es un precio sugerido (Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivos: Disco -12-117107/ archivo 12_0117107_49/ fol. 65) (Disco compacto a folio 264 del c. p., ruta de archivos: Muelle Nacional/ IMG_1479) sin embargo el director operativo aseguró todo lo contrario en su declaración: "PREGUNTADO: En una de las respuestas iniciales, señor Sánchez usted indicó que en el tiquete no se le daba ningún tipo de información ni tampoco por parte de las personas, le daban ningún tipo de información a los usuarios sobre la diferencia que se podía presentar entre el precio que había en el tiquete y el precio que iba realmente a recibir finalmente en el destino final ¿Reitera su respuesta? CONTESTÓ: **El recibo decía algo, una anotación pequeña, donde decía que este era un valor aproximado** y entonces ahí estaba el taxímetro, operaba el taxímetro y estaba el valor del ticket" (Negrilla y subraya fuera de texto) (Ver disco compacto a folio 303 del cuaderno principal 1, concretamente del minuto 34 segundo 8 al minuto 34 segundo 45).

⁵³ "PREGUNTADO: Señor Sánchez, infórmele por favor al Despacho ¿Para la fecha en que Taxi Imperial S.A.S. empezó a desarrollar actividades en el Aeropuerto El Dorado ya estaban instituidas o autorizadas las tarifas pre-liquidadas? CONTESTÓ: Cuando nosotros llegamos a la operación de... por concesión que dan a la empresa, ya estaban establecidas desde el año 92 y **nosotros empezamos por concesión en junio de 2012, ósea ya habían pasado 6 o 7 años que se venían haciendo esos cobros ya** (Negrilla fuera de texto) (Ver disco compacto a folio 303 del cuaderno principal 1, concretamente del minuto 15 segundo 53 al minuto 16 segundo 31)... "PREGUNTADO: Hubo algún traspies en la prestación del o la actividad que desarrollaba Taxi Imperial con OPAIN a raíz de la suspensión de los tiquetes pre-liquidados? CONTESTÓ: En absoluto, no hubo ningún tipo de traspies, nosotros simplemente cumplimos con lo que ellos demandan, recordando que pues lamentablemente ya venían esos cobros de esas tarifas desde el año 92, cuando nosotros ganamos la concesión **pues simplemente lo que seguimos es... como era la costumbre y aceptando y creo y convencido de que eso era legal porque era la Secretaría de Movilidad la que establecía, organizaba y reglamentaba ese tipo de tickets en el aeropuerto**" (Negrilla fuera de texto) (Ver disco compacto a folio 303 del cuaderno principal 1, concretamente del minuto 27 segundo 42 al minuto 28 segundo 30).

⁵⁴ "PREGUNTADO: Infórmele al Despacho si Taxi Imperial S.A.S. era para la fecha de los hechos una empresa de transporte debidamente habilitada para la prestación del servicio público individual de transporte de pasajeros en vehículos taxi. CONTESTÓ: Nosotros **para esa época no éramos empresa**

De acuerdo con lo anterior, está acreditado que no existía correspondencia entre la tarifa pre-liquidada que informaba la empresa demandante y el valor resultante del taxímetro y el recargo, lo que generaba confusión en los usuarios del servicio de taxi desde el aeropuerto el Dorado, sobre el precio que debían sufragar. Consecuentemente, el tiquete de la primer tarifa en mención, no suministraba información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre el valor del servicio.

Cabe agregar en este punto que no era necesario que la Superintendencia de Industria y Comercio demostrara que la conducta reprochada se hubiera extendido en el tiempo, pues basta con que acredite su ocurrencia, tal como sucedió.

Ahora bien, la compañía demandante expresó reparos frente al monto de la sanción impuesta y cuestionó que la entidad accionada destacara que sus ingresos operacionales en el año 2012 fueran del orden de \$987.332.071, para justificar el valor de la multa que tenía que pagar la compañía.

Al respecto, se advierte que la Superintendencia de Industria y Comercio al decidir la actuación administrativa Nro. 12-117107⁵⁵ encontró que Taxi Imperial S.A.S. quebrantó los artículos 23 y 26 de la Ley 1480 de 2011⁵⁶, por lo que le impuso una sanción pecuniaria de doscientos (200) SMMLV⁵⁷, entre otras cosas, en atención al criterio contenido en el parágrafo del artículo 61 del Estatuto del Consumidor⁵⁸ que hace referencia al beneficio económico obtenido por la empresa infractora⁵⁹.

No obstante, el funcionario judicial encuentra también que la Superintendente Delegada para la Protección del Consumidor, al resolver el recurso de apelación⁶⁰ contra la decisión anterior, aclaró que esa causal no podía ser aplicada en este caso, en tanto: "... no existe elemento de juicio que permita valorar este criterio en contra de la investigada TAXI IMPERIAL S.A.S..."⁶¹. Por tanto, la entidad decidió disminuir el monto de la multa en esa instancia a ciento setenta (170) SMMLV.

de taxis, nosotros llegamos a hacer la operación logística en el Aeropuerto El Dorado, no estábamos constituidos como empresa" (Negrilla fuera de texto) (Ver disco compacto a folio 303 del cuaderno principal 1, concretamente del minuto 21 segundo 45 al minuto 22 segundo 15)... ...PREGUNTADO: Teniendo en cuenta la respuesta anterior, aclárele al Despacho ¿Con que vehículos se prestaba el servicio de taxis desde el Aeropuerto El Dorado por parte de Taxi Imperial? CONTESTÓ: Siempre hago la aclaración de que para esa época porque... cambiaron, no! ... eh, los modelos, **teníamos todo tipo de empresas, todo tipo de modelos, operaban varias compañías** en el Aeropuerto El Dorado. PREGUNTADO: ¿Empresas de taxis? CONTESTÓ: De taxis". (Negrilla fuera de texto) (Ver disco compacto a folio 303 del cuaderno principal 1, concretamente del minuto 22 segundo 18 al minuto 22 segundo 55).

⁵⁵ Resolución Nro. 31620 del 23 de junio de 2015 (fls. 75 a 126 del c. p.)

⁵⁶ Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.

⁵⁷ Salarios mínimos legales mensuales vigentes

⁵⁸ "Artículo 61. Sanciones. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por inobservancia de las normas contenidas en esta ley...: 1. Multas hasta por dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción... Parágrafo 1. Para efectos de graduar la multa, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá en cuenta los siguientes criterios: ... 6. El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros por la comisión de la infracción".

⁵⁹ "De igual forma, en lo que respecta al beneficio económico obtenido por la investigada con ocasión de su infracción, por concepto de ingresos operacionales percibidos durante el año 2012, el mismo asciende aproximadamente a NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y DOS MIL SETENTA Y UN PESOS M/CTE. (\$987.332.071,00)" (fl.124 parte posterior en el c. p.)

⁶⁰ Resolución Nro. 38402 del 17 de junio de 2016 (fls. 157 a 169 del c. p.)

⁶¹ El apartado completo del acto administrativo referido es el siguiente: "Al respecto, este despacho aclara que el cálculo efectuado para determinar el beneficio económico obtenido por la sociedad sancionada, no se refiere exclusivamente a la utilidad percibida, ya que, para determinar el beneficio

Así las cosas, el Despacho no encuentra fundamento para el reparo que formuló Taxi Imperial S.A.S., por cuanto los actos demandados denotan que la autoridad administrativa impuso la sanción a partir de una interpretación gramatical del artículo 61 del Estatuto del Consumidor, norma que le permitía a la autoridad administrativa aplicar en el caso concreto una multa hasta de 2.000 SMMLV.

Sin embargo, el ente de control tasó este correctivo en 170 SMMLV atendiendo al daño causado a los usuarios, la ausencia de reincidencia en la comisión de las infracciones en materia de protección al consumidor y la disposición de buscar una solución a la situación evidenciada⁶². Por lo tanto, la sanción se impuso respetando el límite y las causales de graduación contempladas en la ley.

En virtud de lo antes expuesto, el Despacho estima que no hay lugar a declarar la nulidad de los actos demandados por falsa motivación.

5. CONDENA EN COSTAS

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, frente a lo cual este Despacho entiende, que la obligación que se impone por parte de la norma únicamente está dada a que se lleve a cabo un análisis para establecer si procede o no una condena en tal sentido.

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁶³, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y la preservación del orden jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener

económico no resulta lógico suponer que la dosimetría de la sanción se fundamente exclusivamente en el beneficio contable, lo anterior, en razón a que no le corresponde a la Entidad determinar los costos directos e indirectos, como tampoco los gastos en los cuales incurre el recurrente para decidir comercializar un producto o servicio, entre otros aspectos.

Además, en este punto, el artículo 61 del Estatuto del Consumidor lo estableció como uno de los criterios de dosificación de la sanción, pero en ningún momento lo definió como base numérica sobre la cual se debe calcular la sanción, pues lo que se establece en dicha norma y lo que por ende se debe valorar, es la existencia o no del beneficio económico más no su cuantificación; sin embargo, a diferencia de lo expuesto por el a quo, en el presente caso no existe elemento de juicio que permita valorar este criterio en contra de la investigada TAXI IMPERIAL S.A.S., en consecuencia, se disminuirá la sanción a ciento setenta (170) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en lo demás se dejara incólume" (fl. 169 del c. p.)

⁶² "Para la imposición de la sanción, se tendrá en cuenta la insuficiencia e imperfección de la información suministrada a los consumidores, así como la inadecuada información pública de precios al encontrarse la falta de correspondencia y claridad entre el precio anunciado en el tiquete de tarifa pre-liquidada entregado al usuario y el equivalente a las unidades marcadas por el taxímetro al final de la prestación del servicio ofrecido por TAXI IMPERIAL S.A.S., esto es, el servicio público de transporte individual de pasajeros en vehículo taxi en el Aeropuerto El Dorado - Muelle Nacional de la ciudad de Bogotá D.C. (...) Por otra parte, a favor de la investigada, se tendrá en cuenta para efecto de tasación de la multa el hecho de que TAXI IMPERIAL S.A.S., no ha sido sancionada en ocasiones anteriores por haber incurrido en infracciones a los supuestos consagrados en la normatividad que protege los derechos de los consumidores, entendiéndose cualquier conducta infractora a tal régimen, o, una conducta infractora que guarde relación con el presente caso. Respecto de la disposición o no de buscar una solución adecuada a los consumidores, se tiene a su favor que transcurridos pocos días de haber sido visitado por esta Entidad suspendió la entrega de tiquetes de tarifa pre-liquidada a los consumidores, es decir tomó importantes medidas correctivas tendientes a mitigar el impacto de su conducta infractora en los consumidores" (Subraya fuera de texto)(fl. 124 del c. p.)

⁶³ Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 110013336036 20150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello, circunstancias que en este asunto no se evidencian.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso⁶⁴, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandada con ocasión de su defensa en este proceso⁶⁵.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Primera-, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley;

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR la tacha de la declaración del señor Segundo Rafael Sánchez Díaz propuesta por el apoderado de la Superintendencia de Industria y Comercio, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: ABSTENERSE de condenar en costas a la parte demandante, por no encontrarse acreditadas.

CUARTO: DEVUÉLVASE a la parte demandante el remanente que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

QUINTO: Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LALO ENRIQUE OLARTE RINCON
JUEZ

MYOL

Sentencia proceso ordinario Nro. ____

⁶⁴ "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación".

⁶⁵ Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: **1.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01 (22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, **2.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV.), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y **3.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.