

**SOLICITUD DE ASIGNACION DE RUTA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS -**  
**Se debe demostrar que se dispone o puede disponer del parque automotor para atender la ruta / FACTURA PROFORMA - Documento válido para demostrar que se puede disponer del parque automotor para atender la ruta de transporte de pasajeros / RADIO TAXI LA CAROLINA LTDA - Solicitud de asignación de ruta / DECRETO 1787 DE 1990 - Artículo 36 literal g**

Según expuso el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla en las resoluciones acusadas, Radio Taxi La Carolina Ltda., no demostró que disponía del parque automotor necesario para atender la ruta Terminal – Plaza de La Paz cuya asignación solicitaba, como quiera que los únicos documentos válidos para acreditar la compra del parque automotor eran los certificados de tradición y las licencias de tránsito de cada vehículo, siendo insuficiente la “factura de proforma” aportada. (...) Ahora bien, observa la Sala que el literal g) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, impone a quien pretenda la solicitud de una ruta de transporte de pasajeros, la demostración de que dispone o puede disponer del parque automotor con el cual pretende atender la ruta, sin ir en detrimento del servicio ya autorizado. Por consiguiente, asiste razón a la demandante y al a quo cuando indican que el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte del Atlántico no podía exigir para dar por cumplido dicho requisito, la demostración de que al momento de solicitar la asignación de la ruta contaba con el parque automotor suficiente para cubrirla, en el entendido de que tal interpretación del literal g) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, deja de lado la posibilidad de demostrar que si bien no se dispone se puede disponer del referido parque automotor. Para la Sala es claro que con miras a demostrar que podía disponer del parque automotor necesario para cubrir la ruta solicitada, Radio Taxi La Carolina Ltda. aportó copia de factura proforma suscrita por la Gerente de Ventas de Country Motors S.A. el 8 de abril de 1997. (...) Según consta a folio 106 del expediente, además de la factura proforma expedida por COUNTRY MOTORS S.A., el 3 de abril de 1997 Radio Taxi La Carolina Ltda. solicitó al Departamento de Ventas de VEHICOSTA, la venta de 15 chasis NPR para completar el parque automotor de la ruta Terminal – Plaza de La Paz. Dicha solicitud fue atendida por VEHICOSTA mediante comunicación de 30 de abril de 1997, informándole que la solicitud de venta había sido aprobada, quedando a la espera de fecha de entrega de los vehículos. A juicio del a quo, la factura proforma constituye documento válido para probar que la demandante “pretendía comprar tales vehículos, o mejor dicho que tenía la intención de cumplir con la requisitoria del parque automotor”. Por su parte, el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte considera que la misma es insuficiente, puesto que no constituye garantía de que podía disponer de los vehículos necesarios, entre otros, por cuanto la factura expedida por Country Motors S.A. no fue aceptada por Radio Taxi La Carolina Ltda. Pese a lo anterior, considera la Sala que de la factura proforma sí podía inferirse que la demandante tenía la firme intención de acceder al parque automotor necesario para cubrir la ruta cuya asignación solicitó, así como también permite concluir que Country Motors S.A. estaba dispuesto a proveer los veinte (20) vehículos que conformarían dicho parque automotor, de donde se sigue que si bien Radio Taxi la Carolina Ltda., no probó que al momento de la solicitud disponía de los automotores, sí acreditó que podía disponer de los mismos de serle asignada la ruta, pues para tal efecto había contactado y acordado la disponibilidad de los vehículos con dos proveedores. La norma contenida en el literal g) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, se refiere a demostrar que se dispone o se puede disponer del parque automotor, de manera que pretender que la factura proforma debía ser aceptada o que la demandante debía suscribir un contrato o promesa de compraventa con un concesionario de vehículos, resultaría desmedido e implicaría que quienes solicitan la asignación de rutas de servicio público de transporte, deben incurrir en una serie de gastos y

obligaciones sin contar con la certeza de que la ruta será asignada, desnaturalizando de esta forma una de las opciones contenidas en la norma citada.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1787 DE 1990 – ARTICULO 100 / DECRETO 1787 DE 1990 – ARTICULO 36

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de dos mil once (2011)

**Radicación número: 08001-23-31-000-1999-02660-01**

**Actor: RADIO TAXI LA CAROLINA LTDA.**

**Demandado: INSTITUTO DISTRITAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BARRANQUILLA**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la Sentencia de 12 de noviembre de 2003 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta contra las Resoluciones 0306 de 1999 (5 de marzo) y 0749 de 1999 (24 de junio) expedidas por el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla.

**I. ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA**

**1.1. Pretensiones**

El demandante solicita que se declare la nulidad de las Resoluciones 0306 de 5 de marzo de 1999 y 0749 de 24 de junio de 1999 expedidas por el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla:

**"RESOLUCIÓN 0306  
05 DE MARZO DE 1999**

**INSTITUTO DISTRITAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE  
Barranquilla – Colombia**

**POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE SOLICITUD DE ASIGNACIÓN DE RUTA DE EMPRESA DE TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL DE PASAJEROS Y MIXTO.**

El Director del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en el Decreto 1787 del 03 de Agosto de 1990, y,

**CONSIDERANDO**

(...)

Dentro de las atribuciones otorgadas al Despacho cuyo ejercicio implica un juicio sobre las necesidades y conveniencia del servicio en materia de transporte, es natural que, dentro de sus facultades pueda negar la concesión de rutas y horarios, con fundamento en la insuficiencia de los estudios realizados.

La empresa Radio Taxi La Carolina presentó estudio incompleto no cumpliendo con lo señalado en el artículo 36 literal g) y h) del decreto 1787 de 1990, no demostró disponer del parque automotor con el cual pretende operar la ruta, sin ir en detrimento del servicio autorizado, no presentó soporte que acreditaría la compra del parque automotor.

La póliza de seguro de la propuesta según consta a folio 41 y la disponibilidad determinada en el estudio de factibilidad de la ruta Terminal – Plaza de La Paz, no está firmada por el Tomador o afianzado Radio Taxi La Carolina Ltda., lo cual contradice lo manifestado por el peticionario.

Ahora bien, si la empresa peticionaria, presentó estudio incompleto a juicio de la Autoridad y lo determina a motu - propio.

Uno de los apoyos legales para controvertir el interés del peticionario es la Sentencia del Honorable Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo 3 de mayo de 1973), cuando se presentan los estudios incompletos, insuficientes, en simple comparación con las normas que los regulan:

<Quien presente alguna solicitud a la Autoridad Pública y se funde, para hacerlo en circunstancias de hecho, motivos técnicos, razones de conveniencia general o particular, u otras consideraciones semejantes no debe limitarse a invocarlos en pro de su interés, sino que ha de acompañar a su petición los estudios, cálculos matemáticos, análisis, investigaciones y demás datos tendientes a demostrar la realidad, procedencia para el caso y exactitud de los factores científicos o de hecho aducidos en respaldo de la petición.

No corresponde pues al funcionario que reciba la solicitud adelantar por su cuenta los estudios e investigaciones tendientes a esclarecer la existencia y bondad de las teorías y cuestiones planteadas apenas por el peticionario en respaldo de su aspiración. Le basta cerciorarse de la exactitud, seriedad y conducencia de los estudios y pruebas aducidas por quien solicita para concluir si debe acceder o no lo impetrado, claro que dentro del marco de la Ley. Pero la falta absoluta de aquellos elementos de juicio aportados por el peticionario es suficiente para que la Autoridad le deniegue sus pretensiones por carencia de bases o fundamentos, sin que esa actitud pueda ser confundida con el ejercicio caprichoso de facultades discrecionales, ni menos aún con la arbitrariedad>

Lo anterior es suficiente para concluir que el estudio de factibilidad presentado por la empresa Radio Taxi La Carolina, para aspirar a la asignación de la ruta Terminal – Plaza de la Paz, no fue desarrollado conforme a la metodología implícita en el artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, y el Despacho lo determina moto – propio, dentro de sus facultades puede negar la concesión de rutas y horarios, por falta de fundamentación.

Por lo expuesto, el Director del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla.

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.:** Negar la solicitud de asignación de la ruta Terminal – Plaza de La Paz, presentada por la empresa Radio Taxi La Carolina Ltda., por no estar conforme a la metodología implícita en el Decreto 1787 del 03 de agosto de 1990, artículo 36; por falta de fundamentación.

**ARTÍCULO SEGUNDO.:** Conceder el Recurso de Reposición, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación del presente acto

(...)"

**"RESOLUCIÓN 0749  
24 DE JUNIO DE 1999**

**POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO**

El Director del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en el Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros y Mixto (Decreto 1787 de 1990), y

**CONSIDERANDO**

(...)

El Despacho sostiene que la solicitud presentada por el peticionario

que aspiró a la asignación de la ruta Terminal – Plaza de la Paz, no sólo debió cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, si no que debió demostrar la necesidad que sirviera de soporte al estudio de factibilidad. Es por ello que en esta instancia y con el propósito de un mejor proveer se requirió al señor NAZARIO DE LAS SALAS MEJÍA, Técnico 01, análisis técnico del estudio radicado con el Nº 002154 del 10 de abril de 1997, que soporta la solicitud de la asignación de la ruta Terminal – Plaza de la Paz que formuló a éste Instituto el señor WILFRED ANAYA Representante Legal de la empresa Radio Taxi La Carolina, y en el que concluye luego de un profundo análisis que no se demostró cuantitativamente la necesidad del servicio en la ruta solicitada o la demanda potencial de transporte entre el origen y destino; es decir, en el estudio presentado por el solicitante no se demostró que por lo menos se requería el setenta por ciento (70%) de la demanda potencial de la ruta sin transbordo entre el origen y destino de un viaje. De igual forma en el estudio técnico aportado para soportar la solicitud de la ruta Terminal – Plaza de La Paz, el formato de encuesta de origen y destino, no está desarrollado conforme a los requisitos mínimos definidos en el artículo 32 del Decreto 1787 de 1990.

Es importante señalar que el estudio presentado demostró una necesidad del servicio del 13.36% en la primera opción y del 7.29% en la segunda, de los usuarios que se movilizan en área de influencia y que a la fecha de la solicitud son servidas por rutas autorizadas.

En la solicitud presentada por el señor WILFRED ANAYA ORTEGA el 10 de abril de 1997, bajo radicado Nº 002154, no aparece documento que acredite la compra de vehículos con las respectivas características.

En el recurso de reposición presentado contra la Resolución Nº 0306 del 05 de marzo de 1999, radicado con el Nº 03270 de 24 de marzo de 1999, presentó el recurrente fotocopia de una factura pro forma que dice Radio Taxi La carolina debe a Country Motors S.A., la suma de \$587.900.000 por la compra de 20 vehículos, firmado por la Gerente de Ventas GEMMA DE MARÍA, fechado abril 8 de 1997, en el caso que nos ocupa hay que considerar que el único documento válido para acreditar la propiedad de un vehículo es el certificado de tradición con fecha de expedición no mayor a 309 adías a la fecha de la presentación de la solicitud, además debe ser acompañada de fotocopia autenticada de la Licencia de Tránsito. Tal como lo dispuso la resolución 01228 de junio 13 de 1991, que estableció normas reglamentarias para la aplicación de lo establecido en el Decreto 1787 de 1990.

En lo referente a la póliza única de seguro de cumplimiento a favor de entidades oficiales, expedida el 04 de abril de 1997 por Compañía de Seguros Generales Cóndor S.A., donde figura como beneficiario El Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla y tomador o afianzado Radio Taxi La Carolina siendo el objeto del Seguro, garantizar la seriedad de la propuesta y la disponibilidad determinada en el estudio de factibilidad de la ruta Terminal de Transporte – Plaza La Paz de conformidad a lo

establecido en el artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, el despacho considera que la certificación de la Compañía CÓNDOR S.A. de fecha 18 de mayo de 1999 donde ratifica la validez de la póliza tomada, allana la duda que tenía el Instituto y desvirtúa el argumento referente a la póliza de seguro alegado por éste despacho en la resolución Nº 306 del 5 de marzo de 1999, por medio de la cual se resuelve la solicitud de asignación de rutas de empresas de transporte público municipal de pasajeros y mixto, concediendo razón en este punto al recurrente.

Así mismo soporta como argumento para la decisión que en el expediente que contiene la solicitud de la empresa Radio Taxi La Carolina Ltda., ante este Instituto de Tránsito y Transporte de Barranquilla, mediante radicado Nº 002154 de 10 de abril de 1997, el recurrido de la ruta toca dos (2) municipios del Área Metropolitana, dentro del contexto del artículo 100 del Decreto 1787 de 1990 que dice "Para la creación de nuevas empresas cuyas rutas sirvan más de un municipio dentro del Área Metropolitana o para la adjudicación o cancelación de rutas con ésta característica en aquellas área metropolitana en donde la Asamblea Departamental o le haya asignado ésta función al Alcalde Metropolitano, se requiere de un consenso de las autoridades competentes por cuya jurisdicción pase la ruta. Se levantara un acta firmado por las correspondientes autoridades la cual servirá de base para que la autoridad en cuya jurisdicción se encuentre la sede de la empresa, dicte el acto administrativo correspondiente. Para el caso subexamine se observa en el expediente que contiene el trámite de la ruta solicitada que el acta de consenso necesaria e indispensable y señalado como requisito de ley no se encuentra firmada por la persona que se desempeña como director del Instituto para la fecha 3 de septiembre de 1997.

(...)

#### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.:** No reponer la Resolución Nº 0306 del 5 de marzo de 1999, que negó la solicitud de asignación de la ruta Terminal – Plaza de La Paz, por no estar conforme a la metodología implícita en el Decreto 1787 de 1990.

**ARTÍCULO SEGUNDO.:** Con estos términos queda agotada la vía gubernativa ante el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla.

(...)"

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se le permita presentar nuevamente la solicitud de asignación de la ruta Terminal - Plaza de La Paz y que, para su otorgamiento, se tengan en cuenta los documentos anexados a ésta.

#### **1.2. Hechos**

El 10 de abril de 1997, Radio Taxi La Carolina Ltda., presentó ante el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla solicitud formal de asignación de la ruta de transporte público Terminal – Plaza de la Paz.

Según afirma la demandante, la solicitud fue presentada de conformidad con los requisitos establecidos en el Decreto 1787 de 1990 (3 de agosto), por medio del cual se adoptó el Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo de pasajeros y mixto, vigente para la fecha.

Transcurridos dos años, el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla expidió la Resolución 0306 de 1999 (5 de marzo), mediante la cual negó la asignación de la ruta aduciendo el incumplimiento de los requisitos contenidos en los literales g) y h) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990<sup>1</sup>.

Inconforme con tal decisión, el actor interpuso recurso de reposición que fue resuelto por la demandada mediante Resolución 0749 de 1999 (24 de junio) confirmando lo decidido, por considerar que Radio Taxi La Carolina Ltda., (i) no

---

<sup>1</sup> **ARTICULO 36.** La solicitud para servir áreas de operación, rutas y horarios o frecuencias de despacho, sistemas o subsistemas de transporte o rutas que presenten las empresas o sociedades, ante las autoridades competentes, deberá contener:

- a) Indicación de que la empresa o empresas que conforman la sociedad tienen autorizado el radio de acción para prestar el servicio solicitado;
- b) Croquis de la ruta o rutas que conforman el sistema o subsistema, con indicación de longitud, tiempo de recorrido, tiempo de servicio, característica de las vías a utilizar, paraderos, terminales, frecuencias de despacho, tipo o tipos de vehículo y características socioeconómicas de los sectores de influencia;
- c) Para áreas de operación: Características socio-económicas del área en donde se prestará el servicio, paraderos, terminales y tipo de vehículo;
- d) Cuantificación de la demanda potencial de transporte por origen y destino mediante estudios realizados bajo condiciones normales de la demanda;
- e) Confrontación e incidencia de la(s) ruta(s), el (las) área(s) de operación, el (los) sistema(s) o subsistema(s) solicitado(s) con el (las) área(s) de influencia de lo autorizado;
- f) Análisis vial y de tráfico sobre la(s) ruta(s), el (los) sistema(s) o subsistema(s) solicitado(s);
- g) Demostración de que dispone o puede disponer del parque automotor con el cual pretende atender la ruta, el área de operación, el sistema o subsistema solicitado, sin ir en detrimento del servicio ya autorizado;
- h) Póliza con vigencia de un (1) año contado a partir de la fecha de la presentación de la solicitud expedida por una compañía de seguros legalmente constituida, por un valor equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que garantice que realmente existe la disponibilidad determinada en el estudio de factibilidad.
- i) Paz y salvo sobre multas impuestas a la empresa o la sociedad según el caso, expedido por la(s) autoridad(es) de tránsito y/o transporte competente(s).

**PARAGRAFO.** Para solicitar áreas de operación, rutas y horarios o frecuencia de despacho, no es necesario tener autorizado el tipo de vehículo o el nivel de servicio solicitados para servirlas. Si la empresa sale favorecida, se le fijará la capacidad transportadora y el nivel de servicio y tipo de vehículo en la resolución que la otorgue.

cumplió con el requisito contenido en el literal g) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, (ii) no demostró la necesidad del servicio, (iii) no adelantó el estudio técnico conforme a los requisitos establecidos en el artículo 32 del Decreto 1787 de 1990 y (iv) no acompañó el acta de consenso que se exige cuando la ruta a asignar pasa por dos municipios del Área Metropolitana, como ocurría en su caso.

No obstante, el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla concedió razón a la solicitante en lo concerniente al requisito de presentación de póliza de seguro que garantizara la disponibilidad determinada en el estudio de factibilidad, esto es el requisito contenido en el literal h) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, pues aunque la póliza no fue firmada por el tomador, se aportó un certificado en el que la compañía aseguradora reconocía la existencia de la misma.

### **1.3 Concepto de la Violación**

El demandante considera que la decisión adoptada por el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, mediante las resoluciones 0306 de 1999 (5 de marzo) y 0749 de 1999 (24 de junio), contraría lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 1787 de 1990.

Afirmó que los actos administrativos acusados se encuentran falsamente motivados, pues aunque el Instituto de Tránsito fundamentó su decisión en la insuficiencia de los estudios adelantados por Radio Taxi La Carolina Ltda., materialmente no los cuestionó o valoró, limitándose a indicar que la solicitud no cumplía con los requisitos contenidos en los literales g) y h) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990.

Arguyó que sí probó que podía disponer del parque automotor necesario para cubrir la ruta solicitada (Decreto 1787/90, art. 36 literal "g"), pues con tal propósito aportó copia de la Factura Proforma expedida por COUNTRY MOTORS S.A., en la que consta que adeuda a dicha empresa la suma de quinientos ochenta y siete millones novecientos mil pesos (\$587.900.000.00), por concepto de compra de 20 vehículos tipo NPR Buseta.

Al respecto, puso de presente que el literal g) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, permite que quien solicita la asignación de una ruta, pruebe que dispone o

que puede disponer del parque automotor, no obstante lo cual el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte exige, ilegalmente, que el solicitante aporte prueba de la compra efectiva de los vehículos que conformarán el parque automotor, contrariando así el sentido de la norma.

Por último, alegó que si aportó la póliza de seguros a la que hace referencia el literal h) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, pues aunque no está firmada por el tomador, sí existe un certificado expedido por la compañía de seguros CÓNDOR S.A., en el que reconoce la validez de la póliza tomada por Radio Taxi La Carolina Ltda.

## **2. LA CONTESTACIÓN**

El Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demandante, indicando que la solicitud de asignación de ruta no reunía los requisitos contenidos en los literales d), g) y h) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990.

Al respecto, precisó que el estudio presentado por la demandante fue incompleto, en tanto resultó insuficiente para demostrar los requerimientos del servicio, su factibilidad y la red vial y nivel circulante del parque automotor necesarios para la adjudicación, razones suficientes para que el Instituto considerara inconveniente la asignación de la ruta.

Sobre el requisito contenido en el literal g) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, sostuvo que la factura proforma presentada por Radio Taxi La Carolina Ltda., no resulta suficiente para probar que podía disponer del parque automotor necesario para cumplir con la ruta cuya asignación solicitaba, y sobre el literal h) ídem, señaló que la póliza de seguros presentada por la demandante no estaba firmada por el tomador, de modo que no cumplía con un requisito indispensable para hacerla efectiva.

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia de 12 de noviembre de 2003, declaró la nulidad de las Resoluciones 0306 de 1999 y 0749 de 1999

expedidas por el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, condenó en costas a la entidad y, como restablecimiento del derecho, le ordenó decidir sobre la solicitud de asignación de ruta presentada por la demandante sin invocar los motivos u objeciones expuestos en los actos administrativos anulados.

Como fundamento de su decisión, afirmó que mediante la Resolución 0749 de 1999, el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla dio plena validez al certificado de existencia de póliza de seguro expedido por la compañía de seguros generales CONDOR S.A., de donde se sigue que el cumplimiento de dicho requisito no estaba en discusión.

Consideró que la Factura Proforma aportada por Radio Taxi La Carolina Ltda., constituía prueba suficiente de su voluntad y capacidad para adquirir los vehículos automotores necesarios para satisfacer la ruta cuya asignación solicitaba, siendo desproporcionado exigirle los certificados de tradición y las licencias de tránsito de los vehículos, toda vez que tales documentos se exigen para obtener la licencia de funcionamiento de una empresa de servicio de transporte público de pasajeros (Resolución 1228 de 1991), mas no para solicitar la asignación de ruta.

Puso de presente que aunque en la Resolución 0749 de 1999 la demandada alegó que además de no cumplir con el requisito de disponibilidad del parque automotor la demandante no había aportado el acta de consenso a la que se refería el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, tal argumento no podía tenerse en cuenta, en tanto fue esgrimido sólo en el acto administrativo a través del cual se daba por agotada la vía gubernativa, de modo que el actor no tuvo la oportunidad de controvertirlo dentro del trámite administrativo.

Sobre la condena en costas, aseveró que “*(...) la conducta asumida por la entidad demandada fue temeraria, por cuanto no existió un fundamento razonable para considerar que la actora no cumplió con el requisito del parque automotor contemplado en el literal g) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990. De igual manera, el hecho de aducir un nuevo reparo, cuando se cerró la vía gubernativa, le cercenó a la sociedad actora la oportunidad de conocerlo y poder satisfacer las objeciones formuladas (...)*”

### III. EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla afirma que la factura proforma acompañada a la solicitud de asignación de la ruta Terminal – Plaza de la Paz presentada por Radio Taxi La Carolina Ltda., no constituye prueba suficiente de que dicha empresa pueda disponer del parque automotor necesario para cubrir la ruta, habida cuenta de que la misma no corresponde a un contrato del que pueda derivarse el compromiso de adquirir los automotores.

En efecto, advierte que la factura proforma aportada no reúne los requisitos de una factura cambiaria y, adicionalmente, no fue aceptada por la demandante, de donde se sigue que tal documento constituye una mera cotización.

De otro lado, precisa que no actuó en forma temeraria, pues se limitó a ejercer su derecho de defensa y a aportar el material probatorio que sustentó la decisión adoptada mediante las actos administrativos acusados.

Por último, afirma que no comparte la orden de restablecimiento del derecho proferida por el *a quo*, ya que darle cumplimiento implicaría que debe revisar nuevamente la solicitud de asignación de ruta, sin que pueda poner de presente el incumplimiento del requisito de acta de consenso contenido en el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, toda vez que dicho argumento está contenido en la Resolución 0749 de 1999.

#### **IV. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA**

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio durante el traslado para alegar de conclusión.

#### **V. CONSIDERACIONES**

El Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla solicita que se revoque la sentencia de 12 de noviembre de 2003, mediante la cual se declaró la nulidad de las Resoluciones 0306 de 1999 (5 de marzo) y 0749 de 1999 (24 de junio), por cuanto la empresa Radio Taxi La Carolina Ltda. no cumplió el requisito contenido en el literal g) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990 y, por ende, no había lugar a la asignación de la ruta “Terminal – Plaza de La Paz” solicitada.

Adicionalmente, considera que no actuó en forma temeraria y que, por consiguiente, no es procedente la condena en costas, al tiempo que cuestiona la orden de restablecimiento dada por el *a quo*, pues asegura que su cumplimiento significaría la imposibilidad de negar la asignación de la ruta, con sustento en el incumplimiento del requisito contenido en el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990.

Con miras a resolver el recurso de apelación interpuesto, la Sala considera pertinente citar a continuación el texto del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, que contiene los documentos que deben acompañarse a la solicitud de asignación de rutas:

**“ARTICULO 36.** La solicitud para servir áreas de operación, rutas y horarios o frecuencias de despacho, sistemas o subsistemas de transporte o rutas que presenten las empresas o sociedades, ante las autoridades competentes, deberá contener:

- a) Indicación de que la empresa o empresas que conforman la sociedad tienen autorizado el radio de acción para prestar el servicio solicitado;
- b) Croquis de la ruta o rutas que conforman el sistema o subsistema, con indicación de longitud, tiempo de recorrido, tiempo de servicio, característica de las vías a utilizar, paraderos, terminales, frecuencias de despacho, tipo o tipos de vehículo y características socioeconómicas de los sectores de influencia;
- c) Para áreas de operación: Características socio-económicas del área en donde se prestará el servicio, paraderos, terminales y tipo de vehículo;
- d) Cuantificación de la demanda potencial de transporte por origen y destino mediante estudios realizados bajo condiciones normales de la demanda;
- e) Confrontación e incidencia de la(s) ruta(s), el (las) área(s) de operación, el (los) sistema(s) o subsistema(s) solicitado(s) con el (las) área(s) de influencia de lo autorizado;
- f) Análisis vial y de tráfico sobre la(s) ruta(s), el (los) sistema(s) o subsistema(s) solicitado(s);
- g) Demostración de que dispone o puede disponer del parque automotor con el cual pretende atender la ruta, el área de operación, el sistema o subsistema solicitado, sin ir en detrimento del servicio ya autorizado;
- h) Póliza con vigencia de un (1) año contado a partir de la fecha de la presentación de la solicitud expedida por una compañía de seguros

legalmente constituida, por un valor equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que garantice que realmente existe la disponibilidad determinada en el estudio de factibilidad.

i) Paz y salvo sobre multas impuestas a la empresa o la sociedad según el caso, expedido por la(s) autoridad(es) de tránsito y/o transporte competente(s).

**PARAGRAFO.** Para solicitar áreas de operación, rutas y horarios o frecuencia de despacho, no es necesario tener autorizado el tipo de vehículo o el nivel de servicio solicitados para servirlas. Si la empresa sale favorecida, se le fijará la capacidad transportadora y el nivel de servicio y tipo de vehículo en la resolución que la otorgue."

Según expuso el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla en las resoluciones acusadas, Radio Taxi La Carolina Ltda., no demostró que disponía del parque automotor necesario para atender la ruta Terminal – Plaza de La Paz cuya asignación solicitaba, como quiera que los únicos documentos válidos para acreditar la compra del parque automotor eran los certificados de tradición y las licencias de tránsito de cada vehículo, siendo insuficiente la "factura de proforma" aportada.

No obstante, dentro del recurso de apelación el Instituto aseveró lo siguiente:

"No comparte el Instituto, esta reflexión porque estima que **la factura proforma que se acompañó, no era prenda de garantía de que se podía disponer del aludido parque automotor, no se está en presencia de un contrato de promesa o de un precontrato, o cualquier otro acto o convenio similar que conllevara el compromiso de parte de la empresa peticionaria**, la factura proforma en el evento que nos ocupa, se asimila a una cotización, obsérvese que la factura que acompañó no fue ni siquiera aceptada, además la misma no colma los requisitos de una factura cambiaria de acuerdo a las preceptivas del Código de Comercio, un documento que en todo caso no implica, como en efecto no implico que la parte actora la aceptara a su cargo (...)"

Ahora bien, observa la Sala que el literal g) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, impone a quien pretenda la solicitud de una ruta de transporte de pasajeros, la demostración de que **dispone o puede disponer** del parque automotor con el cual pretende atender la ruta, , sin ir en detrimento del servicio ya autorizado.

Por consiguiente, asiste razón a la demandante y al *a quo* cuando indican que el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte del Atlántico no podía exigir para dar por cumplido dicho requisito, la demostración de que al momento de solicitar la

asignación de la ruta contaba con el parque automotor suficiente para cubrirla, en el entendido de que tal interpretación del literal g) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, deja de lado la posibilidad de demostrar que si bien no se dispone **se puede disponer** del referido parque automotor.

Para la Sala es claro que con miras a demostrar que podía disponer del parque automotor necesario para cubrir la ruta solicitada, Radio Taxi La Carolina Ltda. aportó copia de factura proforma suscrita por la Gerente de Ventas de Country Motors S.A. el 8 de abril de 1997. Dicha factura contiene los siguientes datos:

“FACTURA PROFORMA  
RADIO TAXI LA CAROLINA  
NIT. 800.129.395.1

DEBE A:  
COUNTRY MOTORS S.A.

La suma de \$587.900.000 Por la compra de (20) vehículos con las siguientes características:

MARCA: CHEVROLET  
CLASE: CHASIS  
TIPO: NPR BUSETA  
MODELO: 1997

	V/UNITARIO	V/20 UNIDADES
VALOR VEHÍCULO	\$25.340.571	\$506.810.346
I.V.A. 16%	\$4.054.483	\$81.089.654

SON: QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES  
NOVECIENTOS MIL PESOS M/CTE”

Según consta a folio 106 del expediente, además de la factura proforma expedida por COUNTRY MOTORS S.A., el 3 de abril de 1997 Radio Taxi La Carolina Ltda. solicitó al Departamento de Ventas de VEHICOSTA, la venta de 15 chasis NPR para completar el parque automotor de la ruta Terminal – Plaza de La Paz. Dicha solicitud fue atendida por VEHICOSTA mediante comunicación de 30 de abril de 1997, informándole que la solicitud de venta había sido aprobada, quedando a la espera de fecha de entrega de los vehículos.

A juicio del *a quo*, la factura proforma constituye documento válido para probar que la demandante “*pretendía comprar tales vehículos, o mejor dicho que tenía la intención de cumplir con la requisitoria del parque automotor*”. Por su parte, el

Instituto Distrital de Tránsito y Transporte considera que la misma es insuficiente, puesto que no constituye garantía de que podía disponer de los vehículos necesarios, entre otros, por cuanto la factura expedida por Country Motors S.A. no fue aceptada por Radio Taxi La Carolina Ltda.

Pese a lo anterior, considera la Sala que de la factura proforma sí podía inferirse que la demandante tenía la firme intención de acceder al parque automotor necesario para cubrir la ruta cuya asignación solicitó, así como también permite concluir que Country Motors S.A. estaba dispuesto a proveer los veinte (20) vehículos que conformarían dicho parque automotor, de donde se sigue que si bien Radio Taxi la Carolina Ltda., no probó que al momento de la solicitud disponía de los automotores, sí acreditó que podía disponer de los mismos de serle asignada la ruta, pues para tal efecto había contactado y acordado la disponibilidad de los vehículos con dos proveedores.

La norma contenida en el literal g) del artículo 36 del Decreto 1787 de 1990, se refiere a demostrar que se dispone o **se puede disponer** del parque automotor, de manera que pretender que la factura proforma debía ser aceptada o que la demandante debía suscribir un contrato o promesa de compraventa con un concesionario de vehículos, resultaría desmedido e implicaría que quienes solicitan la asignación de rutas de servicio público de transporte, deben incurrir en una serie de gastos y obligaciones sin contar con la certeza de que la ruta será asignada, desnaturizando de esta forma una de las opciones contenidas en la norma citada.

Lo anterior, basta para desestimar los argumentos expuestos por el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla y, por ende, la sentencia de primera instancia será confirmada en todas sus partes.

En mérito de lo expuesto, la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**CONFÍRMASE** en su totalidad el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de veinte (20) de enero de dos mil once (2011).

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA    MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ  
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO