

TRANSPORTE PUBLICO - Servicio público / SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE - Permiso / PERMISO PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE - Trámite

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, numeral 23 y 365 de la Constitución Política, es función del Congreso de la República regular mediante Ley el régimen jurídico de la prestación de los servicios públicos. En ejercicio de estas competencias, el Congreso expidió las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, que establecen el régimen jurídico del servicio público de transporte. El numeral 2° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993 dispone que el transporte público es un servicio orientado a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica. El transporte es un servicio público que está bajo la regulación del Estado, quien ejerce el control y la vigilancia necesaria para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Es deber del Estado evitar que se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. El numeral 7 del artículo 3° de la ley 105 de 1993 dispone que la prestación del servicio público de transporte estará sometida al otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores por parte del Ministerio de Transporte. Por su parte, la Ley 336 de 1996 en su artículo 19, prevé que el permiso para la prestación del servicio público de transporte se otorgará mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, según lo determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Así mismo, en su artículo 21 consagra que la prestación del servicio público de transporte en los distintos niveles y modalidades podrá convenirse mediante la celebración de contratos de concesión adjudicados en Licitación Pública, cumpliendo para ello los procedimientos y las condiciones señaladas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Quien cumpla con las exigencias que al respecto se establezcan, tendrá derecho al contrato de concesión u operación, o al permiso. Quedan incluidos en esta previsión los servicios de transportes especiales.

PERMISO DE OPERACION - Servicio público de transporte / CONTRATO DE CONCESION - Servicio público de transporte / PERMISO DE OPERACION - Naturaleza jurídica / CONTRATO DE CONCESION - Naturaleza jurídica / PERMISO DE OPERACION - Revocabilidad / PERMISO DE OPERACION - No derechos adquiridos. Precario y temporal / DERECHOS ADQUIRIDOS - Permiso de operación de transporte público

La naturaleza jurídica de los permisos o contratos de concesión esta enmarcada dentro de la revocabilidad de dichos actos, por cuanto, está de por medio la prestación del servicio público de transporte. En consecuencia, cuando la actividad llevada a cabo por el particular involucra intereses que superan a los suyos y comprometen derechos de la colectividad en los que media un interés público, es deber de la Administración no solo velar por su cumplimiento eficiente, so pena de revocar el permiso de operación, sino también reacondicionarlo o adecuarlo, en forma razonada y justa, a las circunstancias sobrevinientes a su expedición, y que hubieran sido determinantes para concederlo de haber existido en su oportunidad. Con esto no se pretende desconocer el derecho que la Administración otorga al particular para operar un servicio público. Sin embargo, como ha quedado explicado, dado que se trata de una actividad en la que resulta comprometido el interés general, el derecho otorgado es precario y temporal y, por tanto, puede resultar afectado en cuanto a su ejecución, o bien por determinaciones de la

Administración dirigidas a la optimización del servicio, o bien por normas posteriores de carácter legal o reglamentario, también dictadas por motivos de utilidad pública o de interés general. En conclusión, el permiso para prestar el servicio público de transporte es, en esencia, revocable, lo que permite inferir que no genera derechos adquiridos, por lo que desde esta misma perspectiva tampoco los generarían las autorizaciones otorgadas en virtud de los convenios. Sin embargo, resalta la Sala que a pesar de ser revocable, cuando se pretende su revocación, al revestir esta decisión el carácter de sanción, es necesario de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, que se respete el debido proceso. En desarrollo de dicho precepto el artículo 50 de la Ley 336 de 1996 establece una serie de elementos mínimos para que se garantice el debido proceso, cuando se estima que se está en presencia de una de las conductas tipificadas como sancionables.

NOTA DE RELATORIA: Sentencia de 8 de febrero de 2001, con ponencia del Consejero Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (Exp. 6104).

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE - Permiso transitorio / PERMISO TRANSITORIO - Vigencia. Servicio público de transporte / ABANDONO DE RUTAS - Conducta sancionable. Permiso transitorio / PERMISO TRANSITORIO - Abandono de rutas

La Ley 336 de 1996 en su artículo 20, permite, en aras de garantizar la continua prestación del servicio público, que se expidan permisos especiales y transitorios para superar precisas situaciones de alteración del servicio público ocasionadas por una empresa de transporte en cualquiera de sus modos, que afecten la prestación del servicio, o para satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte. Superadas las situaciones mencionadas, los permisos transitorios cesarán en su vigencia y la prestación del servicio quedará sujeta a las condiciones normalmente establecidas o autorizadas, esto es, el agotamiento del concurso o licitación pública. Respecto al abandono de rutas, como conducta sancionable, dispuso que era posible cuando aquello aconteciera, asignarle la ruta a otra empresa sin mediar licitación, en aras de garantizar el servicio público de transporte, siempre que sea de manera transitoria, mientras se surte el trámite respectivo del concurso o licitación pública, en igual sentido, el Decreto Reglamentario 171 de 2001, en su artículo 44 dispone que cuando se abandonen las rutas asignadas, deberá revocarse el permiso, para iniciar posteriormente la apertura de la licitación pública correspondiente. Las leyes 105 y 336 claramente disponen que es necesario en todo momento para que puedan asignarse las rutas una licitación o concurso, salvo cuando existe abandono de ellas. La adjudicación de una ruta puede ser revocada por el abandono de la misma y por el interés de garantizar el cumplimiento de los fines estatales, entre ellos, la continua prestación del servicio público de transporte, pero previa observancia de las formalidades creadas en la misma Ley y asignada de manera temporal, por medio de los permisos transitorios, como lo permite el artículo 20 de la Ley 336 de 1996, en tanto se surte el trámite de concurso o licitación pública. Según el inciso segundo de esta norma, una vez superadas las situaciones mencionadas, los permisos transitorios cesarán en su vigencia y la prestación del servicio quedará sujeta a las condiciones normalmente establecidas o autorizadas, según el caso. La Sala considera que cuando la ruta ha sido abandonada puede generar un traumatismo en la prestación del servicio público de transporte, razón por la cual es posible aplicar el artículo 20 de la Ley 336 de 1996.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C., dos (2) de abril de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00132-01

Actor: MINISTERIO DE TRANSPORTE

Demandado: DIRECTOR TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE DEL VALLE DEL CAUCA

Referencia: ACCION DE NULIDAD

La Nación- **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, a través de apoderada y en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución núm. 00008 de 9 de marzo de 2001 **“Por la cual se revoca parcialmente el Artículo 2º de la Resolución No. 0744 de Diciembre 22 de 1993”**, expedida por el Director Territorial del Ministerio de Transporte del Valle del Cauca.

I.-FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO

I.1.- En apoyo de sus pretensiones la parte actora adujo, en esencia, los siguientes hechos:

1.- Mediante Resolución núm. 0744 de 22 de diciembre de 1993, el INTRA al resolver los recursos de reposición interpuestos por las empresas EXPRESO PALMIRA S.A., TRANSPORTES ARMENIA S.A. Y COOPERATIVA SANTANDEREANA DE TRANSPORTES LTDA-COOPETRAN- contra la Resolución

0484 de 14 de septiembre de 1993, dispuso revocar en todas sus partes la Resolución 0484; asignando a las empresas EXPRESO PALMIRA S.A., y EMPRESA DE TRANSPORTES MONTEBELLO LTDA, la ruta Cali-Guacarí y viceversa.

2.-A través de comunicación radicada el 29 de junio de 2000, en la Dirección Territorial del Ministerio de Transporte del Valle del Cauca, algunos usuarios, vecinos del Municipio San Juan Bautista de Guacarí- Valle-, pusieron en conocimiento de la Administración que la empresa Expreso Palmira S.A. no estaba cubriendo las rutas Guacarí- Cali y viceversa y solicitaron se le asignara a otra empresa interesada, la prestación del servicio.

3.- Con oficio dirigido al Gerente de Transportes Unidos Buga S.A., cuya copia fue presentada el 29 de noviembre de 2000, ante la Dirección Territorial Valle del Cauca del Ministerio de Transporte, la Coordinadora de Acción Comunal de la Alcaldía Municipal de San Juan Bautista de Palmira comunicó que la empresa Expreso Palmira S.A. no se encontraba prestando el servicio en la ruta Guacarí-Cali.

4.- Que en similar sentido se pronunciaron el Director Territorial Valle del Cauca y el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Alcaldía Municipal de San Juan Bautista de Guacarí.

I.2.- Precisó, en síntesis, los cargos de violación, así:

1.- Desviación de poder.

Explica que el transporte es un servicio público esencial, en consecuencia, por medio de la Ley 336 de 1996 y sus Decretos Reglamentarios, se estableció que debe ser prestado con prevalencia del interés general.

Por esta razón, dispuso que para seleccionar los operadores en determinadas rutas, deberán ser escogidos por medio de concurso o licitación pública.

Aduce que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 del Decreto 1557 de 1998, para que pueda ser revocado el permiso o la concesión para operar en determinada ruta, es necesario que se compruebe la cesación injustificada de los servicios autorizados a la empresa.

Advierte que a dicha conclusión solo puede arribarse previo agotamiento del procedimiento consagrado en el artículo 79 y siguientes, del mismo Decreto, los cuales hacen relación a la apertura de investigación mediante Resolución motivada, con cumplimiento de las formas propias allí previstas.

Manifiesta que el sentido de la violación por este cargo, hace referencia a que el acto administrativo por medio del cual se le hace un requerimiento a la Empresa Expreso Palmira S.A., para que explique la razón del cese de actividades en la ruta asignada, no contiene la relación de pruebas aportadas; no se le mencionaron las normas reguladoras de la materia como lo ordena el citado artículo 79, así como tampoco se le concedió ningún término para las explicaciones del caso.

Sostiene que lo anterior implica que a dicha empresa no se le respetó el debido proceso, desarrollado en este caso, en el artículo 50 de la Ley 336 de 1996 y el 70 y siguientes de su Decreto Reglamentario 1557 de 1998.

Aunado a lo anterior, explica que sin mediar el proceso reglado de concurso o licitación pública, se decidió otorgar a la empresa transportes unidos de Buga S.A., el permiso para operar en dicha ruta, violándose el principio de imparcialidad.

Estima que al violarse el procedimiento reglado para revocar permisos de rutas y así mismo para otorgar el permiso para operar dicha ruta, se presenta una nulidad porque se expidió un acto discrecional, desconociendo el procedimiento que para dichos efectos disponen la ley y el Reglamento, quedando incurso en desviación de poder, toda vez que sus facultades fueron aplicadas desbordando el marco referencial y sustantivo.

2.- Falsa Motivación

Sostiene que la realidad administrativa determinada en el trámite para expedir el acto acusado, fue distorsionada, por cuanto no se cumplieron los requisitos exigidos como lo afirma la Dirección Territorial del Valle, Ministerio de Transporte.

Manifiesta que se adjudicó dicha ruta sin que previamente se agotara el trámite de selección, sujeto a estudios técnicos, publicaciones, propuestas, oposiciones, y pólizas de cumplimiento, entre otros.

3.- Manifiesta que el acto acusado vulnera los artículos 29 de la Carta Política, 69 y 73 del C.C.A., porque se estaba en presencia de una causal de revocatoria de los actos administrativos, no obstante lo cual no se dio aplicación al citado artículo 73.

Destaca que la Corte Constitucional en sentencia C-066 de 10 de febrero de 1999, al estudiar la demanda contra el artículo 60 de la Ley 336 de 1996, sostuvo:

“...6.9. La actora solicita que se declare inexecutable el artículo 60 de la Ley 336 de 1996, que preceptúa que: “teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional del Transporte, las decisiones adoptadas por las autoridades locales en materia de transporte terrestre automotor mediante actos administrativos de carácter particular y concreto, podrán revocarse de oficio por el Ministerio de Transporte sin el consentimiento del respectivo titular de conformidad con las causales señaladas en el Código Contencioso Administrativo”.

Sobre el particular, la Corte no comparte los criterios de la actora. Así, esta Corporación tiene bien establecido que, de conformidad con el ordenamiento constitucional y legal colombiano, en principio la revocación de un acto administrativo singular, que ha generado la consolidación de una situación jurídica concreta, o ha reconocido derechos de la misma categoría, no puede ser llevada a cabo sin que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. Por ende, en tales casos, si la administración considera que hay motivos para modificar su acto, debe impugnarlo judicialmente, dando así ocasión a que éste se controvierta ante los jueces y permitiendo de esa manera la defensa del interesado. Por ello es claro que es ilegítima y violatoria del debido proceso (CP art. 29) la decisión unilateral de la autoridad pública de revocar un acto administrativo concreto, la cual genera además inseguridad jurídica y desconfianza en la actividad administrativa, “quebranta el principio de la buena fe (artículo 83 C.P.) y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado.”¹ Sin embargo, el ordenamiento² prevé en dos casos excepcionales que los actos administrativos de carácter particular y concreto pueden ser revocados por la administración sin previo consentimiento del particular, a saber, (i) cuando ese acto es consecuencia del silencio administrativo positivo y (ii), cuando el acto es fruto de una actuación ilegal y fraudulenta por parte del particular que llevó a la administración a cometer un error. En ese orden de ideas, una interpretación sistemática de la norma acusada muestra que el Ministerio del Transporte sólo puede revocar los actos particulares de las autoridades locales con el consentimiento del afectado, lo cual protege suficientemente sus derechos e intereses, o en las dos hipótesis excepcionales anteriormente mencionadas, y que la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que no desconocen en sí mismas el debido proceso, por cuanto encuentran una justificación razonable y son de interpretación estricta³. Por ende, conforme a ese entendimiento, el artículo impugnado es compatible con el debido proceso.

De otro lado, para la Corte, el encabezado de la norma acusada es significativo. En efecto la disposición precisa que esa revocatoria de los actos administrativos de las autoridades locales de transporte terrestre es posible, “teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional de Transporte”, lo cual indica que es la pertenencia al sistema de transporte lo que justifica la revocación. Por ende, conforme al tenor de la propia disposición acusada, no todos los actos administrativos de las autoridades locales son revocables, sino que es necesario no sólo que se presenten las hipótesis previstas por los artículos 69 y 73 del C.C.A sino que, además, se trate de aquellos actos que estas autoridades locales han expedido como integrantes del Sistema Nacional de Transporte. Así interpretada, la disposición no afecta la autonomía territorial, pues si el Ministerio del Transporte actúa como órgano rector de ese sistema nacional, es factible que la ley le confiera la facultad de revocar los actos expedidos por los órganos subalternos. En tal entendido, el artículo 60 de la Ley 336 de 1996 será mantenido en el ordenamiento”.

¹ Ver sentencia T-246 de 1996, MP José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido, ver también, entre otras, las sentencias T-611 de 1997, T-336 de 1997, T-557 de 1996 y T-347 de 1994.

² Ver artículo 73 del C.C.A y, entre otras, las sentencias T-611 de 1997 y T-639 de 1996 de esta Corporación.

³ Ver sentencias T-336 de 1997, T-639 de 1996 y T-376 de 1996.

4.- Afirma que el acto acusado igualmente desconoce los artículos 29 a 32, 48 y 50 de la Ley 336, y los criterios de evaluación técnica contenidos en el Decreto Reglamentario 1557 de 1998, artículos 68 a 70 y 77, 79 y siguientes, que señalan el procedimiento que debía atender el Ministerio de Transporte para seleccionar la empresa a la que autorizaba la prestación del servicio y el trámite que debía surtir para garantizar el derecho de defensa a la Empresa TRANSPORTES PALMIRA S.A., a quien se le despojaba de la autorización para servir la ruta tantas veces mencionada.

II-. TRAMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

II.1.- CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

II.1.1.- La sociedad **Transportes Unidos Buga S.A.**, por medio de apoderado, en calidad de tercera interesada en las resultas el proceso, contestó la demanda, aduciendo, en síntesis lo siguiente:

Sostiene que a la Empresa Expreso Palmira S.A. sí se le brindaron las oportunidades de defensa y se efectuaron, según lo expresó el Ministerio entonces, las notificaciones de ley para que ejerciera sus derechos.

Explica que no era necesaria la aplicación del artículo 68 del Decreto 1557 de 1998, norma vigente al momento de expedir el acto acusado, pues este solo es aplicable cuando la ruta va a asignarse por primera vez, no cuando se presenta un abandono de la misma, situación que acontece en el caso objeto de estudio.

Aduce que la Administración no puede esgrimir, si se hubiesen presentado, sus propios descuidos, errores, faltas y vicios de procedimiento, como los que en la demanda se enuncian, para desconocer los derechos que ha reconocido a particulares de buena fe que no fueron los causantes de los mismos.

Estima que si se considera que a la empresa de Transporte Expreso Palmira S.A. no se le siguió el debido proceso, no le es imputable dicha situación a la empresa Transportes Unidos Buga S.A, pues actuó de buena fe y según ésta, puede reclamar que se le respeten los derechos reconocidos en el acto acusado.

Considera que respecto a la desviación de poder no se está en presencia de un acto discrecional sino reglado y en este sentido las empresas afectadas han debido actuar en la oportunidad procesal pertinente.

Sobre la falsa motivación, estima que los hechos que dieron origen a la revocación del permiso para operar en dicha ruta, sí son verdaderos y están demostrados en el expediente.

II.1.2.- La sociedad **Transportes Expreso Palmira S.A.**, por medio de apoderado, también tercero interesado en las resultas del proceso adujo, en apoyo de la demanda, en síntesis, no era procedente la revocación de plano del artículo segundo de la Resolución núm. 0744 de 22 de diciembre de 1993, por cuanto ya se le había reconocido un derecho subjetivo a tal sociedad, razón por la cual era necesario su consentimiento expreso.

Explica que para poder llegar a la revocatoria del citado acto, era necesario el agotamiento del procedimiento consagrado en el artículo 79 y siguientes, del Decreto 1557 de 1998.

III-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público, en su vista de fondo se mostró partidario de que se acceda a las pretensiones de la demanda porque, en su opinión, se desconoció el trámite que debía seguirse para la asignación de rutas.

En este sentido, sostiene que no era posible que se asignara a la empresa **Transportes Unidos Buga S.A.**, la ruta entre los municipios Guacarí - Cali y Viceversa, ya que no se respetó en la actuación administrativa a la empresa Expreso Palmira S.A., operador de dicha ruta, el derecho al debido proceso y por ende al derecho de defensa.

De igual manera, manifestó que no era posible que sin agotar el procedimiento que dispone la Ley 336 de 1996 se otorgara autorización a la empresa **Transportes Unidos Buga S.A.** para prestar el servicio público de transporte.

IV-. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

La Resolución núm. 00008 de 9 de marzo de 2001 de 24 de diciembre de 1999, en su parte resolutive dispuso (folios 14 a 15):

“ARTÍCULO PRIMERO: Revocar de plano el Artículo Segundo de la Resolución No. 0744 del 22 de Diciembre de 1993, en lo correspondiente a la asignación a la Empresa Transportes Expreso Palmira S.A., para brindar la ruta Cali- Guacarí y viceversa en vehículos clase bus y microbús, nivel de servicio corriente directo, y

frecuencia diaria y en vehículos clase bus, nivel de servicio corriente, y frecuencia diaria por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Asignar a la Empresa Transportes Unidos Buga S.A. la ruta Cali- Guacarí- Guacarí Cali en vehículos clase microbús, nivel de servicio básico directo y frecuencia diaria así....”

Según se lee en la parte motiva del acto acusado, este se expidió por cuanto la Empresa Expreso Palmira S.A. dejó de servir la ruta autorizada, de acuerdo con el informe de las autoridades competentes de Tránsito y Transporte, Policía de Carreteras y el Gerente de la Central de Transportes de Cali.

Igualmente se advierte en tal acto que lo que operó a través del mismo fue la revocatoria del permiso para servir la ruta.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, numeral 23 y 365 de la Constitución Política, es función del Congreso de la República regular mediante Ley el régimen jurídico de la prestación de los servicios públicos.

En ejercicio de estas competencias, el Congreso expidió las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, que establecen el régimen jurídico del servicio público de transporte.

El numeral 2° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993 dispone que el transporte público es un servicio orientado a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica.

El transporte es un servicio público que está bajo la regulación del Estado, quien ejerce el control y la vigilancia necesaria para su adecuada prestación en

condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Es deber del Estado evitar que se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios.

El numeral 7 del artículo 3° de la ley 105 de 1993 dispone que la prestación del servicio público de transporte estará sometida al otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores por parte del Ministerio de Transporte.

Por su parte, la Ley 336 de 1996 en su artículo 19, prevé que el permiso para la prestación del servicio público de transporte se otorgará mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, según lo determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Así mismo, en su artículo 21 consagra que la prestación del servicio público de transporte en los distintos niveles y modalidades podrá convenirse mediante la celebración de contratos de concesión adjudicados en Licitación Pública, cumpliendo para ello los procedimientos y las condiciones señaladas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Quien cumpla con las exigencias que al respecto se establezcan, tendrá derecho al contrato de concesión u operación, o al permiso. Quedan incluidos en esta previsión los servicios de transportes especiales.

La naturaleza jurídica de los permisos o contratos de concesión esta enmarcada dentro de la revocabilidad de dichos actos, por cuanto, está de por medio la prestación del servicio público de transporte.

En consecuencia, cuando la actividad llevada a cabo por el particular involucra intereses que superan a los suyos y comprometen derechos de la colectividad en los que media un interés público, es deber de la Administración no solo velar por su cumplimiento eficiente, so pena de revocar el permiso de operación, sino también reacondicionarlo o adecuarlo, en forma razonada y justa, a las circunstancias sobrevinientes a su expedición, y que hubieran sido determinantes para concederlo de haber existido en su oportunidad.

Con esto no se pretende desconocer el derecho que la Administración otorga al particular para operar un servicio público. Sin embargo, como ha quedado explicado, dado que se trata de una actividad en la que resulta comprometido el interés general, el derecho otorgado es precario y temporal y, por tanto, puede resultar afectado en cuanto a su ejecución, o bien por determinaciones de la Administración dirigidas a la optimización del servicio, o bien por normas posteriores de carácter legal o reglamentario, también dictadas por motivos de utilidad pública o de interés general.

En este sentido el artículo 18 de la Ley 336 de 1996, establece:

*“El permiso para la prestación del servicio público de transporte es **revocable e intransferible**, y obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas” (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

En conclusión, el permiso para prestar el servicio público de transporte es, en esencia, revocable, lo que permite inferir que no genera derechos adquiridos, por lo que desde esta misma perspectiva tampoco los generarían las autorizaciones otorgadas en virtud de los convenios.

Sin embargo, resalta la Sala que a pesar de ser revocable, cuando se pretende su revocación, al revestir esta decisión el carácter de sanción, es necesario de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, que se respete el debido proceso.

En desarrollo de dicho precepto el artículo 50 de la Ley 336 de 1996 establece una serie de elementos mínimos para que se garantice el debido proceso, cuando se estima que se está en presencia de una de las conductas tipificadas como sancionables.

El citado artículo prevé:

“ARTÍCULO 50. Sin perjuicio de lo dispuesto por normas especiales sobre la materia, cuando se tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, la autoridad competente abrirá investigación en forma inmediata mediante resolución motivada contra la cual no cabrá recurso alguno, la cual deberá contener:

a) Relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos.

b) Los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y el desarrollo de la investigación.

c) Traslado por un término no inferior a diez (10) días ni superior a treinta (30) días, al presunto infractor para que por escrito responda a los cargos formulados y solicite las pruebas que considere pertinentes, las que se apreciarán de conformidad con las reglas de la sana crítica.”

Al respecto, sostuvo la Sala, en sentencia de 8 de febrero de 2001, con ponencia del Consejero Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (Exp. 6104), que es necesario un procedimiento previo para comprobar la existencia de la conducta sancionable.

Así mismo, precisó que la expresión “de plano”, a la que aludía el acto acusado en el proceso dio lugar a la misma, “...*riñe no solo con claros principios contenidos en disposiciones superiores, sino con otras regulaciones del mismo reglamento del cual*

ella forma parte, pues éste es quien define la conducta de abandono de ruta y señala la sanción aplicable, lo que necesariamente supone, como ya se dijo, la existencia de un trámite previo, trámite este que, según el alcance jurídico de la mentada locución estaría descartado. Así pues, para la Sala la expresión “de plano” contraviene el artículo 50 de la Ley 336 de 1998, que consagra la investigación previa a la resolución motivada que impone la sanción y, por contera, el artículo 29 de la Carta Política, razón por la cual habrá de declararse su nulidad.”

Por su parte, la Ley 336 de 1996 en su artículo 20, permite, en aras de garantizar la continua prestación del servicio público, que se expidan permisos especiales y transitorios para superar precisas situaciones de alteración del servicio público ocasionadas por una empresa de transporte en cualquiera de sus modos, que afecten la prestación del servicio, o para satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte.

Superadas las situaciones mencionadas, los permisos transitorios cesarán en su vigencia y la prestación del servicio quedará sujeta a las condiciones normalmente establecidas o autorizadas, esto es, el agotamiento del concurso o licitación pública.

Respecto al abandono de rutas, como conducta sancionable, dispuso que era posible cuando aquello aconteciera, asignarle la ruta a otra empresa sin mediar licitación, en aras de garantizar el servicio público de transporte, siempre que sea de **manera transitoria**, mientras se surte el trámite respectivo del concurso o licitación público, en igual sentido, el Decreto Reglamentario 171 de 2001, en su artículo 44 dispone que cuando se abandonen las rutas asignadas, deberá revocarse el permiso, para iniciar posteriormente la apertura de la licitación pública correspondiente.

Las leyes 105 y 336 claramente disponen que es necesario en todo momento para que puedan asignarse las rutas una licitación o concurso, salvo cuando existe abandono de ellas.

La adjudicación de una ruta puede ser revocada por el abandono de la misma y por el interés de garantizar el cumplimiento de los fines estatales, entre ellos, la continua prestación del servicio público de transporte, pero previa observancia de las formalidades creadas en la misma Ley y asignada de manera temporal, por medio de los permisos transitorios, como lo permite el artículo 20 de la Ley 336 de 1996, en tanto se surte el trámite de concurso o licitación pública.

Según el inciso segundo de esta norma, una vez superadas las situaciones mencionadas, los permisos transitorios cesarán en su vigencia y la prestación del servicio quedará sujeta a las condiciones normalmente establecidas o autorizadas, según el caso.

La Sala considera que cuando la ruta ha sido abandonada puede generar un traumatismo en la prestación del servicio público de transporte, razón por la cual es posible aplicar el artículo 20 de la Ley 336 de 1996.

En este caso, estima la Sala que a pesar de que en el proceso obra la comunicación núm. MT- 0376-01 00062 de 22 de enero de 2001, dirigida a la Empresa Expreso Palmira S.A. en la cual se le solicita explicación sobre las razones por la cuales no ha prestado el servicio en la mencionada ruta, tal comunicación no se ajusta a las previsiones del artículo 50 de la Ley 336 de 1996, el cual reclama que la resolución que abre la investigación debe ser motivada y debe contener, como mínimo, una relación de las pruebas aportadas o allegadas

que demuestren la existencia de los hechos, los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y el desarrollo de la investigación, debe darse un traslado por un término no inferior a diez (10) días ni superior a treinta (30) días, al presunto infractor para que por escrito responda a los cargos formulados y solicite las pruebas que considere pertinentes, las que se apreciarán de conformidad con las reglas de la sana crítica.

Observa la Sala que los cargos alegados, se centran en el debate sobre si era necesario para revocar la adjudicación de una ruta a la empresa Expreso Palmira S.A., agotar el procedimiento dispuesto en el artículo 50 de la Ley 336 de 1996; y si era menester para adjudicarle a la Empresa Transportes Unidos Buga S.A., agotar el trámite previo de concurso o Licitación Pública.

De conformidad con el texto de las disposiciones que se ha dejado reseñado al inicio de estas consideraciones, y de las pruebas que obran en el expediente, se concluye que no se respetó al debido proceso para revocar el permiso o contrato de concesión para operar en la determinada ruta a la empresa Expreso Palmira S.A.

No advierte la Sala en parte alguna del acto acusado que se hubiera hecho referencia a la posibilidad del permiso transitorio y mucho menos se especificó que fuera temporal, mientras se surtía el trámite de concurso o licitación pública, lo que permite inferir que no se hizo uso de esta figura.

Así mismo, para asignarse determinada ruta, es menester que medie previamente un concurso o licitación pública, pues así se desprende de la interpretación de la Ley 336 de 1996, del Decreto 1557 de 1998, hoy derogado, y del Decreto 171 de 2001.

En consecuencia, es del caso acceder a las pretensiones de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

F A L L A:

DECLARASE la nulidad del acto acusado.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 2 de abril de 2009.

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta
Ausente con permiso

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Aclara voto

MARTHA SOFIA SANZ TOBON

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO