

TRANSPORTE PUBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS - Normatividad aplicable para la adjudicación de rutas, horarios y áreas de operación

El procedimiento que concluyó con la expedición de los actos demandados se inició el 18 de febrero de 1992 cuando la empresa COOMOFU LTDA., solicitó al INTRA autorización para prestar el servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros en la ruta descrita en acápites anteriores. En esa fecha regía el Decreto 1927 de 6 de agosto de 1991, - Estatuto de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera -, proferido por el Gobierno Nacional, cuyo artículo 2º atribuyó al Instituto Nacional de Transporte y Tránsito - INTRA -, las funciones de organización, control y vigilancia de la actividad del transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, y en el literal f) del artículo 3º ibídem lo facultó para "asignar y/o modificar a las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, áreas de operación, rutas y horarios, mediante permiso, así como suspender y/o cancelar cualquiera de ellas en los casos en que a ello hubiere lugar". Los artículos 51 a 58 ibídem reglamentan el procedimiento para la adjudicación de rutas, horarios y áreas de operación. (...) A juicio de la Sala, no hay duda de que cuando el artículo 51 del Decreto 1927/91 exige que la solicitud de rutas, horarios y áreas de operación se acompañe de "fotocopia auténtica de las pólizas de seguro exigidas por la ley" alude sin duda a todas las que el Legislador exija a dichas empresas.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1927 DE 1991 – ARTICULO 2 / DECRETO 1927 DE 1991 – ARTICULO 3 LITERAL F / DECRETO 1927 DE 1991 – ARTICULO 51

EMPRESAS TRANSPORTADORAS - Seguros. Decreto 1285 de 1973 / SEGURO DE ACCIDENTES PERSONALES DE PASAJEROS - Exigibilidad en vigencia del Decreto 1285 de 1973 / SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL - Exigibilidad en vigencia del Decreto 1285 de 1973

No hay duda de que el decreto mencionado (1285 de 1973) obligaba a las empresas de transporte terrestre automotor por carretera, por una parte, a tomar un seguro de accidentes personales para sus pasajeros, cuya vigencia era requisito indispensable no solo para que las empresas de transporte de pasajeros pudieran obtener y conservar la licencia de funcionamiento y su respectiva clasificación (artículo 1º) sino para formular cualquier solicitud relacionada con el servicio público de transporte (artículo 14). Por otra parte, estaban obligados a tomar un seguro de responsabilidad civil extracontractual por daños a terceros, los propietarios o poseedores de vehículos automotores terrestres como requisito para obtener y conservar la licencia de tránsito del respectivo vehículo (artículo 3º). El aparte subrayado del artículo 14 desvirtúa el argumento según el cual el seguro de accidentes personales de pasajeros sólo se requería para efectos de obtener licencia de funcionamiento y confirma la tesis del actor según la cual debía aportarse para formular cualquier solicitud relacionada con el servicio público de transporte, incluidas por supuesto las de asignación de rutas, horarios y capacidad transportadora, como en el presente caso. No obstante, es cierto que la aplicación de las normas que exigían el seguro de daños corporales a los pasajeros en accidentes de tránsito estaba sujeta a múltiples condicionamientos; entre ellos, que la Junta Directiva del INTRA estableciera los montos mínimos de los seguros de accidentes personales de pasajeros y de responsabilidad civil extracontractual (artículo 5º); que la Superintendencia Bancaria aprobara, previo concepto del INTRA, las pólizas y tarifas de los seguros de que trata el Decreto comentado (artículo 6º); y que el INTRA determinara los sistemas y la oportunidad para

implantar los seguros reglamentados en este Decreto, en la extensión y medida que se estimen adecuados, una vez establecidas las condiciones de las pólizas y las tarifas respectivas (artículo 16). El Ministerio de Transporte asegura que cuando se inició el trámite que concluyó con la expedición de los actos demandados, el INTRA no había proferido las reglamentaciones a que estaba condicionada la ejecución del Decreto 1285/73, razón por la cual no eran exigibles las obligaciones que éste impuso en materia de seguros de pasajeros. La Sala acogerá este argumento porque es cierto que cuando se inició el trámite cuestionado, la Junta Directiva del INTRA no había establecido los montos mínimos de los seguros de accidentes personales de pasajeros y de responsabilidad civil extracontractual, como lo exigía el artículo 5º ibídem. (...) En conclusión, como en la fecha en que se presentaron las solicitudes de asignación de rutas no se podía exigir a las empresas transportadoras el seguro de daño corporal de accidentes de tránsito de pasajeros, no prospera el argumento del apelante según el cual las empresas COOMOFU LTDA., TRANSORIENTE S.A., y CALDERLSSA S.A., incumplieron los requisitos previstos en el literal d) del artículo 51 del Decreto 1927/91 y sus propuestas debieron ser devueltas y no ser calificadas, como ordena el artículo 52 ibídem.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE COMERCIO – ARTICULO 994 / CODIGO DE COMERCIO – ARTICULO 1003 / Decreto 1344 de 1970 ARTICULO – 96 / Decreto 1344 de 1970 ARTICULO 259 / Decreto 1344 de 1970 ARTICULO 260 / DECRETO 1285 DE 1973 – ARTICULO 1 / DECRETO 1285 DE 1973 – ARTICULO 3 / DECRETO 1285 DE 1973 – ARTICULO 4 / DECRETO 1285 DE 1973 – ARTICULO 5 / DECRETO 1285 DE 1973 – ARTICULO 6 / DECRETO 1285 DE 1973 – ARTICULO 7 / DECRETO 1285 DE 1973 – ARTICULO 12 / DECRETO 1285 DE 1973 – ARTICULO 14 / DECRETO 1285 DE 1973 – ARTICULO 15 / DECRETO 1285 DE 1973 – ARTICULO 16

EMPRESAS TRANSPORTADORAS - Seguros exigibles en vigencia del Decreto 1285 de 1973

La Sala estima que la norma transcrita (numeral 5.4.1. de la Resolución 592 BIS de 4 de febrero de 1992) no se aplica al caso en estudio porque el objeto de la Resolución 592 BIS/92 en que está contenida no fue la de proferir los reglamentos sobre monto de los seguros y sistemas y oportunidad para implantarlos, exigidos por los artículos 5 y 16 del Decreto 1285/73 como condición de su aplicación. Su objeto era mucho más limitado, como consta en su parte motiva, donde se declara que su propósito, en vista de la necesidad de calificar a las empresas, es “elaborar un documento que permita al funcionario efectuar dicha calificación de una manera técnica, ágil y equitativa”, y “establecer un manual que unifique los parámetros a nivel nacional para calificar las empresas de transporte y la presentación de las peticiones ante las oficinas regionales”. Por otra parte, el Director del INTRA actuó sin competencia al señalar montos mínimos de los seguros en el numeral 5.4.1., del manual referido, pues el artículo 5º del Decreto 1285/73 faculta exclusivamente para el efecto a la Junta Directiva de esa Institución. Al establecer que los montos máximos serían fijados por la Junta Directiva del INTRA, el numeral referido también violó el Decreto 1285/73 que en parte alguna le otorga esa facultad a la Junta, sino que señala directamente el monto máximo de los seguros en el mismo artículo 5º así: “en todo caso, los montos no podrán pasar de cincuenta mil pesos (\$ 50.000.00) para cada riesgo individualmente considerado”.

**EMPRESAS QUE PRESTAN SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE -
Normatividad aplicable en materia de seguros / EMPRESAS
TRANSPORTADORAS - Seguros**

La Sala no puede soslayar el problema que plantea el a quo en relación con la vigencia de las normas sobre seguros a cargo de las empresas que prestan servicio público de transporte. Se afirma que en la fecha en que se inició el procedimiento que concluyó con la expedición de los actos demandados, los seguros de accidentes de pasajeros previstos en el Decreto 1285/73 dejaron de ser exigibles a las empresas de transporte, como consecuencia de la institución del SOAT, exigible a los propietarios de vehículos automotores. (...) Como se advierte, la Ley 45/90 y el Decreto 1032/91 no derogan expresamente los artículos del Decreto 1285/73 que obligan a las empresas de transporte terrestre automotor por carretera a tomar un seguro de accidentes personales para sus pasajeros. Y no hubieran podido derogarlos, en principio, sin derogar las normas del Código de Comercio que exigen dichos seguros, las cuales fueron precisamente reglamentadas por el Decreto 1285/73 en estudio; y posteriormente por el Decreto 1557 de 1998 (...) y finalmente por el Decreto 170/01, todos los cuales reglamentan los seguros instituidos originalmente en el Código de Comercio. No obstante, no hay duda de que el Decreto 1032/91 sí modifica las disposiciones que establecen los seguros en materia de transporte, al señalar en el artículo 33 la improcedencia de la duplicidad de amparos, señalando que “las coberturas del seguro obligatorio serán exclusivas del mismo y por ello no podrán incluirse en pólizas distintas a aquéllas que se emitan en desarrollo de este decreto”. Las tajantes prohibiciones previstas en la norma comentada significan que en ninguna póliza de seguro - incluidas las que ordenan tomar el Código de Comercio y los Estatutos de Tránsito y Transporte o sus decretos reglamentarios – se podrán incluir coberturas relativas a: a) gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios por lesiones con una indemnización máxima de quinientas (500) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente; b) incapacidad permanente, entendiéndose por tal la prevista en los artículos 209 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo, con una indemnización máxima de ciento ochenta (180) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente, a la cual se le aplicarán los porcentajes contenidos en las tablas respectivas; c) muerte de la víctima como consecuencia del accidente, siempre y cuando ocurra dentro del año siguiente a la fecha de éste, en cuantía equivalente a seiscientas (600) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente; d) gastos funerarios, si la muerte ocurriere como consecuencia del accidente y dentro del lapso señalado en el literal anterior, con una indemnización máxima de ciento cincuenta (150) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente; y e) gastos de transporte y movilización de las víctimas a los establecimientos hospitalarios o clínicos y las entidades de seguridad y previsión social de los subsectores oficial y privado del sector salud, en cuantía equivalente a diez (10) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente. No hay duda de que las coberturas del SOAT comprenden casi todas las de los seguros de accidentes de pasajeros reglamentados en el Decreto 1285/73 en una cuantía superior a los \$ 50.000 que el artículo 5º de éste establecía como límite máximo para cada riesgo individualmente considerado. La circunstancia anotada demuestra que en la época en que se inició la actuación administrativa definida por los actos acusados no se podía exigir seguros de daños corporales a pasajeros en accidentes de tránsito sin incurrir en la duplicidad de amparos prohibida por el Decreto 1032/91.

FUENTE FORMAL: LEY 45 DE 1990 – ARTICULO 93 / LEY 45 DE 1990 –
ARTICULO 94 / DECRETO 1032 DE 1991 – ARTICULO 1 / DECRETO 1032 DE

1991 – ARTICULO 3 / DECRETO 1032 DE 1991 – ARTICULO 5 / DECRETO 1032 DE 1991 – ARTICULO 6 / DECRETO 1032 DE 1991 – ARTICULO 7 / DECRETO 1032 DE 1991 – ARTICULO 11 / DECRETO 1032 DE 1991 – ARTICULO 33 / DECRETO 1032 DE 1991 – ARTICULO 34 / DECRETO 1032 DE 1991 – ARTICULO 35 / DECRETO 1285 DE 1973 – ARTICULO 5 / DECRETO 170 DE 2001 / DECRETO 1557 DE 1998

EMPRESAS DE TRANSPORTE - Posibilidad de tomar seguros distintos al SOAT para amparar riesgos de daño corporal a los pasajeros o a terceros

La conclusión a la que llega la Sala al examinar los hechos particulares que enmarcan esta litis no significa que en materia de tránsito y transporte no se puedan exigir a las empresas de transporte pólizas de seguro que amparen los daños que eventualmente puedan sufrir los pasajeros, contenidas tanto en el Código de Comercio como en distintas normas legales y reglamentarias en materia de transporte y tránsito -, menos aún si se considera que ellas no son objeto de juicio de legalidad en este proceso. Ello no impide advertir que el artículo 33 del comentado Decreto 1032/91 que instituyó el SOAT, luego de establecer la improcedencia de la duplicidad de amparos, dispone que “las entidades aseguradoras deberán adecuar las pólizas y tarifas en las cuales exista coincidencia con las coberturas propias del seguro obligatorio, a fin de evitar duplicidad de amparos y de pago de primas, abre la posibilidad de se tomen seguros distintos del SOAT para amparar riesgos de daño corporal a los pasajeros o a terceros. No obstante, en este último caso, las coberturas y cuantías no pueden ser iguales a las del SOAT, pero sí pueden ser complementarias o cubrir los daños ocasionados en los accidentes en los montos que excedan los cubiertos por el SOAT.

FUENTE FORMAL: LEY 45 DE 1990 – ARTICULO 93 / LEY 45 DE 1990 – ARTICULO 94 / DECRETO 1032 DE 1991 – ARTICULO 1 / DECRETO 1032 DE 1991 – ARTICULO 3 / DECRETO 1032 DE 1991 – ARTICULO 5 / DECRETO 1032 DE 1991 – ARTICULO 33

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil once (2011)

Radicación número: 25000-23-24-000-2000-00265-02

Actor: SOTRAM JUAN XXIII S. A.

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se decide el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 3 de noviembre de 2006, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró parcialmente probada la excepción de inexistencia de la Resolución No. 162 de 7 de mayo de 1993, proferida por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito – INTRA , y de los artículos 1, 2 y 3 de la Resolución 4440 de 7 de julio de 1995, proferida por el Director de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte; declaró no probadas las demás excepciones y denegó las pretensiones frente a la Resolución 2181 de 25 de octubre de 1999, proferida por el Ministro de Transporte.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

a) Pretensiones: El demandante solicitó se declare la nulidad de las siguientes resoluciones:

- **Resolución número 162 del 7 de mayo de 1993**, mediante la cual el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito – **INTRA** -, autorizó a las empresas COOMOFU LTDA., y FLOTA ÁGUILA LTDA., para operar la ruta Santafé de Bogotá – Siberia - Funza – Mosquera – Madrid (vía autopista Medellín-Calle 80) y viceversa”, en diferentes horarios y frecuencias; fijó la capacidad transportadora de las empresas autorizadas; negó las propuestas de otras empresas y no aceptó una oposición.

Resolución 4440 del 7 de julio de 1995, mediante la cual el Director General de Transporte y Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte, resolvió el recurso de reposición contra el acto anterior, revocándola íntegramente; autorizó a SOTRAM JUAN XXIII S.A., COOMOFU LTDA., TRANSORIENTE S.A.; y FLOTA ÁGUILA LTDA., para prestar el servicio en la ruta solicitada en distintos horarios; les fijó capacidad transportadora; negó las propuestas de otras empresas y dispuso no tener en cuenta una oposición.

Resolución 04134 del 15 de julio de 1996, mediante la cual el Ministro de Transporte resolvió los recursos de apelación interpuestos revocando la resolución apelada, aunque decidió autorizar a esas mismas empresas para prestar el servicio.

Resolución 2181 del 25 de octubre de 1999, mediante la cual el Ministro de

Transporte, en cumplimiento de una orden judicial, decidió nuevamente los recursos de apelación interpuestos contra la Resolución No. 162/93; revocándola íntegramente; autorizó a SOTRAM JUAN XXIII S.A., a COOMOFU LTDA., a TRANSORIENTE S.A.; y a FLOTA ÁGUILA LTDA., la prestación del servicio en la ruta comentada en distintos horarios; y les fijó capacidad transportadora. Confirmó los numerales 4, 5, 6 y 7 de la Resolución 004440/95 que negaban las propuestas de las demás empresas, no tuvieron en cuenta una oposición.

b) Hechos

El 18 de febrero de 1992 la Empresa Cooperativa de Motoristas de Mosquera y Funza Ltda., - COOMOFU LTDA. -, presentó ante el INTRA una solicitud de autorización para prestar servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros en la ruta Santafé de Bogotá D.C. - Siberia – Funza – Mosquera – Madrid (Vía Autopista Medellín - Calle 80) y viceversa; solicitud a la que no acompañó copias auténticas de las pólizas de accidentes a pasajeros.

El 2 de julio de 1992 la Empresa Transportes de Madrid Juan XXIII S. A., - SOTRAM JUAN XXIII S. A. -, presentó ante el INTRA la misma solicitud, con el lleno de todos los requisitos exigidos por el artículo 51 del Decreto 1927/91.

Mediante **Resolución 0523 de 31 de agosto de 1992** el INTRA ordenó la publicación de la ruta mencionada en dos periódicos de amplia circulación y su División Regional de Transportes en Cundinamarca elaboró el estudio No. 14/93, en el cual incurrió en errores al calificar las propuestas como ordena el artículo 51 del Decreto 1927/91.

Mediante **Resolución No. 162 de 7 de mayo de 1993** la misma entidad adjudicó unos horarios en la mencionada ruta a las empresas COOMOFU LTDA., y FLOTA ÁGUILA LTDA., en la clase de vehículos microbús, y negó unas propuestas.

El 11 de agosto de 1993 SOTRAM JUAN XXIII S. A., interpuso recursos de reposición y en subsidio de apelación contra la resolución anterior. La EMPRESA CARROS DEL SUR – TRANSPORTES CARDELSSA S.A.-, también presentó recurso de apelación.

Por **Resolución No. 004440 de 7 de julio de 1995**, el Director de Transporte y

Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte decidió el recurso de reposición, revocando la Resolución 162/93 y otorgando oficiosamente rutas y horarios a TRANSPORTE COLECTIVO DEL ORIENTE S. A., – TRANSORIENTE S.A., quien no había interpuesto recurso alguno y había sido descartada en el acto revocado por no cumplir los requisitos de ley.

Las empresas EXPRESO DE LA SABANA S.A., y COOMOFU LTDA., apelaron la decisión anterior.

Mediante **sentencia de 12 de marzo de 1998** el Consejo de Estado declaró la nulidad de la Resolución No. 4143 de 15 de julio de 1996 que había decidido los recursos de apelación interpuestos por SOTRAM JUAN XXIII, EXPRESO DE LA SABANA S.A., y CARROS DE LA SABANA; y ordenó decidir nuevamente los recursos de apelación contra la Resolución 162 de 7 de mayo de 1993.

En cumplimiento de la sentencia comentada se profirió la Resolución No. 2181 de 25 de octubre de 1999, por la cual el Ministro de Transporte decidió los recursos de apelación señalados. Esta Resolución revocó íntegramente la Resolución 162/93 impugnada; autorizó a SOTRAM JUAN XXIII S.A., a COOMOFU LTDA., a TRANSORIENTE S.A.; y a FLOTA ÁGUILA LTDA., a prestar el servicio en la ruta comentada en distintos horarios y les fijó capacidad transportadora. Además, negó las propuestas de las demás empresas y dispuso no tener en cuenta la oposición presentada por otra.

La situación descrita perjudica a la demandante, quien invirtió grandes sumas de dinero en estudios técnicos, pólizas de pasajeros y de cumplimiento y sin embargo, no fue beneficiada por los actos demandados con rutas y horarios en la medida que le correspondía.

c) Normas violadas y concepto de la violación.

Los actos acusados violaron el artículo 2º constitucional porque no garantizaron la efectividad de los derechos de la demandante.

Violaron igualmente el Decreto 1285/73 que reglamenta los seguros de accidente de pasajeros y de responsabilidad civil extracontractual en materia de transporte y tránsito terrestre automotor, particularmente el artículo 1º que establece que “las

empresas servicio público de transporte terrestre automotor por carretera tendrán la obligación de tomar un seguro de accidentes personales para sus pasajeros...” y el artículo 14 establece que **“para formular cualquier solicitud relacionada con el servicio público de transporte o con la licencia de tránsito, su control o sus modificaciones, las empresas de transporte y los propietarios o quienes tengan la administración de los vehículos automotores terrestres, acreditarán la vigencia de los seguros que están obligados a tomar según lo dispuesto en el presente decreto y el pago de las primas correspondientes...”**.

- Lo anterior, porque COOMOFU LTDA y TRANSORIENTE S.A., no presentaron las pólizas referidas, exigidas por el artículo 51 del Decreto 1927/91 y sus propuestas debieron ser devueltas a los interesados y no ser calificadas, como ordena el artículo 52 ibídem.

Como la administración calificó las propuestas de las empresas señaladas y además le adjudicó 10 puntos adicionales a COOMOFU LTDA., por ser la primera solicitante, violó las disposiciones señaladas previamente.

Las decisiones anteriores también violaron la Resolución 592/92 del INTRA que reglamentó el Decreto 1927/91, señalando las cuantías mínimas de los seguros.

- La demandante afirmó, por otra parte, que el INTRA violó su derecho al debido proceso al expedir la Resolución 162/93 en la cual se consideraron válidas las propuestas presentadas sin el lleno de requisitos legales por COOMOFU LTDA., y FLOTA AGUILA S.A., y cuando decidió un recurso de reposición a favor de TRANSORIENTE S. A., a pesar de que no lo interpuso.

La administración omitió adjudicarle 10 puntos a SOTRAM JUAN XXIII S.A., por haber cumplido primero todos los requisitos legales y 10 puntos más por poseer la ruta de origen – destino, razón por la cual le impidió obtener mayores beneficios en cuanto a rutas y horarios. Si se hubiera procedido adecuadamente, dicha empresa hubiera obtenido el primer lugar y el segundo lo hubiera obtenido FLOTA AGUILA S.A. y se hubiera descartado a los demás participantes por incumplir los requisitos legales.

Por las razones expuestas, los actos demandados violaron el artículo 57-4 del Decreto 1927/91 que establece que *“la empresa que formule la solicitud inicial*

para servir las rutas y horarios o áreas de operación y que cumpla con lo establecido en el artículo 51 del presente decreto, tendrá 10 puntos". También los artículos 2º y 3º del C. C. A.

1.2. La contestación

1.2.1. El Ministerio de Transporte contestó oportunamente la demanda y se opuso a las pretensiones; manifestó que se atiene a los hechos que se prueben en el proceso y propuso las excepciones de caducidad, de constitucionalidad y legalidad del acto administrativo y de falta de competencia del Tribunal.

Defendió la legalidad de los actos demandados aduciendo que cuando se profirieron no regía el Decreto 1285/73 sino el Decreto 1032/91 que creó el SOAT y por ello no eran exigibles las pólizas a que alude el primer decreto.

1.2.2. COOMOFU LTDA., propuso excepciones de falta de causa para demandar por inexistencia de los actos demandados y caducidad de la acción, cosa juzgada y carencia de derecho del demandante.

Afirmó que el INTRA aplicó el procedimiento vigente para la adjudicación de rutas y horarios; que fue la primera empresa en acreditar todos los requisitos legales y por ello mereció los diez puntos que la ley concedía; que a la demandante se le brindaron plenas garantías y que las pólizas de seguro de que trata el Decreto 1285/73 no debían acompañarse a las solicitudes de rutas, como lo había señalado un concepto de la Oficina Jurídica del INTRA.

1.2.3. EXPRESO DE LA SABANA S. A., se adhirió a las pretensiones y solicitó que, a título de restablecimiento del derecho se le tuviera como adjudicataria de las rutas a que aluden los actos acusados.

1.2.4. TRANSORIENTE S. A., contestó oportunamente mediante apoderado y se opuso a las pretensiones en términos semejantes a los del Ministerio de Transporte.

1.2.5. CARDELSSA S. A., se opuso a las pretensiones y manifestó que se atiene a lo probado en el proceso. En defensa de los actos demandados adujo que el artículo 51 del Decreto 1927/91 exige como requisito la fotocopia de las pólizas de

seguro, pero que esas pólizas son las que la empresa está obligada a tener y presentar para efecto de mantener la licencia **y no las pólizas individuales de los vehículos por cuanto éstos empiezan a vincularse a la empresa a partir de la adjudicación de las rutas y horarios.**

Agregó que la aplicación del Decreto 1927/91 estaba condicionada a que fuera reglamentado por el INTRA y nunca lo fue; y posteriormente se instituyó el SOAT, seguro obligatorio que deben tomar los propietarios de los vehículos pero no las empresas.

Las demás empresas debidamente notificadas guardaron silencio.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante presentó alegatos en los que reiteró los hechos y razones en que fundó el recurso de apelación.

El Ministerio de Transporte presentó alegato apoyando las razones expuestas por el el *a quo* para sustentar su decisión.

II. LA SENTENCIA APELADA.

Mediante sentencia de 3 de noviembre de 2005 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró probada la excepción de inexistencia de los actos demandados respecto de la Resolución 162 del 7 de mayo de 1993 y de los artículos 1, 2, y 3 de la Resolución 4440 del 7 julio de 1995, porque dichas disposiciones fueron revocadas por la Resolución 2181/99, proferida por el Ministro de Transporte; razón por la cual su legalidad no puede ser enjuiciada judicialmente.

Declaró no probada las siguientes excepciones: **a)** la excepción de caducidad de la acción porque la Resolución 2181 del 25 de octubre de 1999 se notificó por edicto desfijado el 2 de diciembre de ese año y la demanda se presentó oportunamente el 31 de marzo de 2000; **b)** la excepción de falta de competencia, según la cual la demanda debió ser conocida por el Consejo de Estado en única instancia porque pretende anular un acto administrativo sin cuantía, proferido por una autoridad nacional. Para sustentar esta decisión manifestó que la demanda fue incoada en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y le

corresponde conocerla al Tribunal en razón de su cuantía. **c)** Declaró no probada la excepción de cosa juzgada, aduciendo que la sentencia del 12 de marzo de 1998 de esta Corporación no definió de fondo la cuestión litigiosa porque se limitó a revivir la vía gubernativa concluida por la Resolución 162 del 7 de mayo de 1993, al ordenar que se volviera a decidir el recurso de apelación interpuesto en su contra. En cumplimiento de esa sentencia, la actuación iniciada en 1992 fue decidida de nuevo mediante la Resolución 2181 del 25 de octubre de 1999. **d)** Declaró no probada la excepción de indebida acumulación de pretensiones porque estimó que no se configura por el hecho de que la sentencia pueda afectar a todos los que intervinieron en la actuación definida por el acto acusado, caso en el cual se debe garantizar su defensa, como de hecho ocurrió. Además, no es indebido formular pretensiones que puedan favorecer a quienes tengan mejor derecho, porque el juez puede denegar aquéllas que no tengan por objeto el restablecimiento de la parte demandante. Y no es cierto que se haya debido solicitar la nulidad de la resolución que ordenó una publicación en el trámite de la solicitud de adjudicación de una ruta, porque ese acto es de trámite y su legalidad no puede enjuiciarse judicialmente.

El a quo estimó que la legalidad del acto aducida por el mismo Ministerio demandado y la carencia de derecho de la demandante alegada por COOMOFU LTDA., no son verdaderas excepciones sino razones de defensa que se estudiarán con el fondo del asunto.

Al estudiar de fondo los cargos, negó prosperidad a la acusación de violación del artículo 1º del Decreto 1285/73 que establece que las empresas de servicio público de transporte deben tener un seguro de accidentes personales para pasajeros vigente para obtener y conservar la licencia de funcionamiento; el artículo 14 ibídem que exigía acreditar la vigencia de esos seguros para poder formular cualquier solicitud relacionada con el servicio público de transporte; el artículo 51 del Decreto 1927/91, cuyo ordinal d) exige acompañar la póliza de seguros mencionada a las solicitudes de rutas; el artículo 52 ibídem que ordena devolver las solicitudes que no cumplan los requisitos de ley; y el artículo 2 superior que establece como fines del Estado la protección de la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Cargo que la demandante sustentó aduciendo que como TRANSORIENTE y COOMOFU no presentaron fotocopias auténticas de esas pólizas, no se les debió asignar puntaje ni concederle a ésta última empresa 10 puntos por formular la primera solicitud.

Para sustentar su decisión el Tribunal manifestó que el artículo 16 del Decreto 1285/73 dispuso que los sistemas y condiciones de los seguros, debían implantarse y ejecutarse una vez el INTRA hubiese determinado esos aspectos, pero como esa entidad nunca lo hizo, las empresas no estaban obligadas a presentar los seguros, tesis avalada por la doctrina; y que la falta de las pólizas era causal de cancelación o suspensión de la licencia de funcionamiento o de tránsito por mandato del artículo 15 del Decreto 1285/73, pero no causal para denegar la asignación de rutas.

De acuerdo con el artículo 17-11 del derogado Decreto 1927/91 el INTRA estaba llamado a exigir el seguro de pasajeros para obtener la licencia de funcionamiento, pero no podía exigirlos para adjudicar rutas, horarios y áreas de operación, pues en estos casos debía estudiar la disponibilidad técnica y económica de empresas ya constituidas y en pleno funcionamiento; menos aún en 1992 cuando había entrado en vigencia el Decreto 1032/91 que, con base en el artículo 93 de la Ley 45/90 exigía el seguro por daños corporales causados en accidente de tránsito a los propietarios de vehículos, no a las empresas.

Afirmó que la exigencia de aportar a las solicitudes de rutas y horarios fotocopia auténtica de las pólizas de seguro “exigidas por la ley”, prevista en el artículo 51 del Decreto 1927/91, puede entenderse referida a la póliza para garantizar el pago de la publicación y la disponibilidad de la ruta, exigida por el literal h) del mismo artículo, presentada por todas las empresas participantes.

También negó prosperidad al segundo cargo de la demanda según el cual los actos acusados, por estimar válidas las solicitudes de COOMOFU LTDA., y TRANSORIENTE S.A., no devolverlas por la falta de presentación de pólizas y asignar indebidamente 10 puntos a la primera que debieron sumarse a la demandante, violaron el derecho al debido proceso, los artículos 2 y 3 del C.C.A., y el numeral 4º del artículo 57 del Decreto 1927/91. Para sustentar su criterio el Tribunal aseguró que esos cargos se sustentaron en que COOMOFU LTDA, y TRANSORIENTE S.A. debieron presentar las pólizas del seguro de accidentes personales de pasajeros de que hablaba el Decreto 1285/73, presupuesto equivocado por las razones expuestas al estudiar el primer cargo y porque el artículo 57-4 del Decreto 1927/91 confería diez puntos por el solo hecho de que una empresa presentara en primer lugar la solicitud y obligaba al INTRA a realizar

estudios técnicos para adjudicar las rutas, previa una publicación de la disponibilidad de ruta y horario, luego de la cual otras empresas diferentes de la inicial podían hacer las respectivas propuestas y oposiciones que debían ser decididas dentro de los 30 días siguientes al vencimiento de los seis meses a partir de la solicitud inicial, (artículo 51, 52, 53 ibídem).

La adjudicación de la misma ruta a varias empresas en distintos horarios, incluida la demandante, está autorizada por el artículo 57 del Estatuto de Transporte vigente.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN.

La parte demandante apeló oportunamente la sentencia, aduciendo que no debió considerar la contestación de la demanda presentada por el Gerente de COOMOFU LTDA., porque no tenía la calidad de profesional del derecho, y como la tuvo en cuenta violó el artículo 25 del Decreto 192/71 que establece que nadie podrá litigar en causa propia o ajena si no está inscrito, salvo excepciones legales dentro de las que no se encuentra el gerente mencionado.

Además, no debió declarar probada la excepción de inexistencia de los actos demandados propuesta por COOMOFU LTDA., porque conforman un acto complejo y la sentencia sería inocua si no recae sobre todos ellos, pues permitiría que algunos siguieran produciendo efectos. Además debe tenerse en cuenta que el fallo del Consejo de Estado del 12 de Marzo de 1998 que anuló la Resolución 041 del 4 de Julio de 1996, devolvió la facultad de decidir el recurso de apelación en vía gubernativa a la administración, quien finalmente no los revocó en su totalidad sino parcialmente, razón por la cual la jurisdicción puede enjuiciar la legalidad de los apartes vigentes. De allí que no se justifique la tesis del a quo según la cual solo debió demandarse la última resolución.

- Al decidir el cargo de violación de los artículos 1º y 14 del Decreto 1285/73, 2 de la Constitución Política y 51 y 52 del Decreto 1927/91 no se tuvieron en cuenta pruebas, tales como la Resolución No.00592/92 del INTRA que adoptó el manual de calificación de las empresas de transporte por carretera y reglamentó el seguro de pasajeros con fundamento en el Decreto 1285/73, así como las Resoluciones 000032/87., 1761/91, 19200/93, 000033/95, 00006/94, que reglamentaron el valor que los pasajeros debían pagarle a dichas empresas por concepto de dicho

seguro; el cual exigen además, los artículos 994 y 997 del C. de Co., y normas reglamentarias.

El Tribunal desconoció que el Decreto 1285/73 estaba vigente cuando se inició el procedimiento administrativo que concluyó con los actos acusados y que, las pólizas de que tratan los artículos 1, 3 y 14 sí eran exigibles, al punto que su falta era causal de cancelación o suspensión de la licencia de funcionamiento o de tránsito (artículo 15) y **el mismo decreto autoriza a las empresas para cobrar la prima de seguros**, lo que no sería posible si los seguros no fueran exigibles pues en tal caso el cobro carecería de causa.

Prueba de que el Decreto 1927/91 estaba vigente es que el INTRA lo invocó como fundamento de los actos demandados y bajo su amparo profirió la Resolución No.00592/92 que adoptó el manual de calificación de las empresas de transporte por carretera y demás resoluciones que reglamentan el cobro de tarifas al usuario y no han sido revocadas.

Insistió en que el artículo 52 ibídem dispone devolver las solicitudes a los que falte cualquier requisito, como el seguro mencionado.

El apelante consideró equivocado el argumento del a quo de que la exigencia de portar copia autenticada de la póliza de seguro prevista en el artículo 51 literal d) del Decreto 1927/91 pretende garantizar el pago de la publicación y la disponibilidad de la ruta a que se refiere el literal h), y también incurrió en error cuando afirmó que COMOFU LTDA, TRANSORIENTE y CARDELSA entre otras empresas, cumplieron con todos los requisitos legales, pues en parte alguna del expediente administrativo figuran las pólizas comentadas.

Aduciendo la aplicabilidad del Decreto 1927/91 y demás argumentos reseñados, el apelante manifestó que el a quo se equivocó al desestimar el cargo de violación de los artículos 29 superior, 2 del C. C. A., y 51 Y 57 del Decreto 1927/91.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

La parte demandante presentó alegatos en los que reiteró los hechos y razones en

que fundó el recurso de apelación.

El Ministerio de Transporte presentó alegato en el que apoyó las razones expuestas por el a quo para sustentar su decisión.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

VI. CONSIDERACIONES

6.1. El primer motivo de inconformidad del apelante está referido a una supuesta violación del artículo 25 del Decreto 192/71 que prohíbe litigar en causa propia o ajena a quienes no tengan la condición de abogados inscritos, y se funda en que el Gerente de COOMOFU LTDA., habría contestado la demanda sin tener la condición de profesional del derecho y el Tribunal habría tenido en cuenta su intervención.

Este cuestionamiento no tiene vocación de prosperidad porque, tal como consta en la contestación referida, obrante a folios 199 a 205 del cuaderno principal, la contestación de la demanda por parte de COOMOFU LTDA., no fue presentada por JAVIER CARVAJAL VILLA, quien, de acuerdo con el certificado de existencia y representación allegado al proceso, ostentaba la condición de Gerente (folio 208 del cuaderno principal). La contestación fue presentada personalmente ante la Secretaría del Tribunal por el abogado, ORLANDO NIÑO ACOSTA, quien se identificó con la tarjeta profesional de abogado 74.037 del Consejo Superior de la Judicatura (f.206), a la cual acompañó el poder que para el efecto le confirió el Gerente mencionado (folio 207).

6.2. El apelante también cuestionó la decisión del Tribunal de declarar probada la excepción de inexistencia de la Resolución 162 del 7 de mayo de 1993 y de los artículos 1, 2, y 3 de la Resolución 4440 del 7 julio de 1995 en consideración a que fueron revocadas por la Resolución 2181 del 25 de octubre de 1999, y por ello su legalidad no puede ser cuestionada judicialmente.

En opinión del apelante, todas las resoluciones demandadas deben ser objeto de

la sentencia que ponga fin al proceso, pues si sólo se anulan algunas, otras seguirían produciendo efectos en contravía a lo decidido en dicha sentencia.

Además, debe tenerse en cuenta que el fallo del Consejo de Estado del 12 de Marzo de 1998 que anuló la Resolución 04134 del 15 de julio de 1996, proferida dentro del procedimiento administrativo cuestionado, facultó a la administración para decidir los recursos de la vía gubernativa, pero al decidirlos sólo revocó parcialmente los actos demandados en este proceso.

Para establecer la veracidad de los cuestionamientos del actor conviene describir la actuación dentro de la cual se profirieron los actos demandados, así como el efecto de la sentencia comentada, proferida **12 de marzo de 1998** por esta Sección.

Mediante Resolución número 162 del 7 de mayo de 1993, cuya copia auténtica obra a folios 62 a 66 del cuaderno principal, el antiguo Instituto Nacional de Transporte y Tránsito – **INTRA** -, puso fin a la actuación administrativa iniciada el 18 de febrero de 1992 por la Cooperativa de Mosquera y Funza Ltda. COOMOFU LTDA., quien había pedido autorización para prestar servicio en la ruta Santafé de Bogotá – Siberia - Funza – Mosquera – Madrid (vía autopista Medellín-Calle 80) y viceversa”. El artículo primero autorizó a COOMOFU LTDA., y FLOTA ÁGUILA LTDA., para operar la ruta mencionada en diferentes horarios y frecuencias, en la clase de vehículos microbús, servicio corriente. Los artículos segundo y tercero negaron las propuestas de otras empresas, entre ellas la demandante, para operar esa ruta. El artículo cuarto no aceptó una oposición. El artículo quinto fijó la capacidad transportadora de las empresas autorizadas. El artículo sexto confió a las autoridades de tránsito y transporte el cumplimiento de esta resolución; y el artículo séptimo expresó que contra esta resolución procedían los recursos de reposición y de apelación.

El 11 de agosto de 1993 SOTRAM JUAN XXIII interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución 162 de 1993, entre otras razones porque las empresas beneficiarias de la ruta no habían presentado fotocopia de las pólizas de seguro exigidas por la ley.

Mediante la **Resolución 4440 del 7 de julio de 1995**, el Director General de Transporte y Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte, quien asumió

funciones del INTRA, resolvió el recurso de reposición. En la parte considerativa fijó el puntaje obtenido por las empresas participantes. El artículo primero de la parte resolutoria revocó íntegramente la Resolución 162/93 impugnada; el artículo segundo autorizó a SOTRAM JUAN XXIII S.A., a COOMOFU LTDA., a TRANSORIENTE S.A.; y a FLOTA ÁGUILA LTDA., la prestación del servicio en la ruta comentada en distintos horarios; el artículo tercero les fijó capacidad transportadora; el artículo cuarto negó las propuestas de las empresas EL TRIUNFO, S.A., TRANSPORTES Y SERVICIOS TUSACA, TRANSPORTES PANAMERICANOS S.A., TRANSPORTES GUSCA LTDA., y AUTORSERVICIO CHÍA LTDA.; el artículo quinto negó las propuestas de CARDELSSA S.A., TRANSPORTES EXPRESO CUNDINAMARCALTA., y CIA S.C.A., y EXPRESO DE LA SABANA, por no cumplir el requisito previsto en el literal b) del artículo 58 del Decreto 1927 de 1991; el artículo sexto dispuso no tener en cuenta la oposición presentada por EMPRESA TRAINES S.A., por estar apenas en constitución; el artículo séptimo dispuso que las autoridades de tránsito y transporte velarían por el estricto cumplimiento de la resolución, y los artículos octavo y noveno concedieron los recursos de apelación interpuestos por SOTRAM JUAN XIII y CARDELSSA S.A.

Mediante la **Resolución 04134 del 15 de julio de 1996**, el Ministro de Transporte resolvió los recursos de apelación interpuestos “en el sentido de revocarlos (sic)”. No obstante, decidió autorizar a esas mismas empresas para prestar el servicio aunque modificó la capacidad transportadora (folio 381 y siguientes, cuaderno de antecedentes).

Mediante sentencia ejecutoriada del 12 de marzo de 1998, la Sección Primera del Consejo de Estado, decidió la demanda de nulidad y restablecimiento interpuesta por Flota Águila Ltda., contra: **a)** la Resolución 004440 de 7 de julio de 1995 que decidió el recurso de reposición contra la Resolución 162/93 y **b)** contra la Resolución 0004143 de 15 de julio de 1996 que decidió los recursos de apelación contra las dos resoluciones anteriores.

La sentencia comentada negó la pretensión de nulidad de la Resolución 004440 de 7 de julio de 1995; declaró la nulidad de la Resolución 04134 del 15 de julio de 1996 por haber decidido el recurso de apelación presentado en forma improcedente y extemporáneamente por EXPRESO LA SABANA S.A, contra la Resolución anterior, aumentando su puntaje y la asignación de horarios en la ruta

pretendida en detrimento de la demandante FLOTA AGUILA LTDA; y ordenó, a título de restablecimiento del derecho, que el Ministerio de Transporte resolviera **“únicamente los recursos de apelación que hubieran sido interpuestos válidamente contra la resolución número 162 del 7 de mayo de 1993..”** (Folios 193 a 291 del expediente administrativo).

En cumplimiento a lo ordenado en el fallo descrito, el Ministerio de Transporte dictó la Resolución 2181 del 25 de octubre de 1999, mediante la cual decidió los recursos de apelación interpuestos por SOTRAM JUAN XXIII S.A., y CARDELSSA S.A., contra la Resolución No. 162/93. El contenido de los artículos primero, segundo y tercero reiteran textualmente el contenido de la Resolución **4440 del 7 de julio de 1995**, del Director General de Transporte y Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte, así; el artículo primero revocó íntegramente la Resolución 162/93 impugnada; el artículo segundo autorizó a SOTRAM JUAN XXIII S.A., a COOMOFU LTDA., a TRANSORIENTE S.A.; y a FLOTA ÁGUILA LTDA., la prestación del servicio en la ruta comentada en distintos horarios; y el artículo tercero les fijó capacidad transportadora. Y en el artículo cuarto la Resolución 2181/99 confirmó los numerales 4, 5, 6 y 7 de la Resolución 004440/95 que negaban las propuestas de las demás empresas y dispuso no tener en cuenta la oposición presentada por EMPRESA TRAINES S.A., y dispuso que las autoridades de tránsito y transporte serían las encargadas de velar por el estricto cumplimiento de la resolución.

En suma, la Resolución 2181/99 no confirmó sólo los numerales 4, 5, 6 y 7 de la parte resolutive de la Resolución 004440/95, como afirmó el tribunal, sino todos los numerales de la misma, puesto que la parte resolutive de una y otra coinciden plenamente.

Seguramente la afirmación del Tribunal tuvo origen en la manifestación expresa de la Resolución 2181/99 de que confirmaba los numerales 4, 5, 6 y 7 de la parte resolutive de la Resolución 004440/95, sin reparar en el detalle de que los demás numerales de la parte resolutive de ambas resoluciones también coincidían en su contenido.

Para establecer cuáles son los actos cuya legalidad es susceptible de ser enjuiciada en este proceso conviene transcribir el artículo 138 del C. C. A., cuyo texto es el siguiente:

Artículo 138. Individualización de las pretensiones. *Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.*

Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión.

Si se alega el silencio administrativo a la demanda deberán acompañarse las pruebas que lo demuestren.

De acuerdo con la norma transcrita procedía demandar la nulidad de la Resolución No. 2181 del 25 de octubre de 1999 que puso término a la actuación administrativa en estudio y también la Resolución 004440/95 confirmada íntegramente por aquélla. Como en efecto fueron demandadas, la Sala se pronunciará sobre su legalidad.

La única de las resoluciones demandadas cuya legalidad no procede estudiar en este proceso es la No. 162 del 7 de mayo de 1993 del INTRA, porque fue revocada íntegramente por la Resolución 2181 de 25 de octubre de 1999.

En consecuencia, se modificará la sentencia apelada que había omitido pronunciarse sobre los tres primeros artículos de la Resolución 004440/95.

6.3. El apelante insiste en que las empresas COOMOFU LTDA., y TRANSORIENTE S.A.; no aportaron con la solicitud de adjudicación de rutas y horarios copia autenticada de la póliza de seguro de pasajeros exigida por el artículo 51 literal d) del Decreto 1927/91 ni el INTRA se las exigió ni ordenó devolver la solicitud, como lo ordena el artículo 52 ibídem. Como, en su opinión, los actos acusados no debieron siquiera considerar las propuestas de esas empresas y menos aún otorgarles rutas, horarios y capacidad transportadora, violaron los artículos comentados, al igual que los artículos 1 y 14 del Decreto 1285/73 que exigen a las empresas de transporte constituir la póliza comentada. Cuestionó el criterio del a quo según el cual el Decreto 1285/73 no era aplicable a las empresas de transporte porque había entrado en vigencia el Decreto 1032/91

que exigió de los propietarios de vehículos el seguro obligatorio contra accidentes de tránsito – SOAT -, y porque el artículo 16 del primer decreto estableció como condición para su aplicación que el INTRA reglamentara su implementación que nunca se cumplió.

Para demostrar que el seguro de pasajeros a que se refería el Decreto 1285/73 sí era exigible, manifestó que el mismo establecía su falta como causal de cancelación o suspensión de la licencia de funcionamiento o de tránsito y autorizaba a las empresas para cobrar la prima correspondiente. Además, la Resolución No.00592/92 del INTRA que adoptó el manual de calificación de las empresas de transporte por carretera, reglamentó el seguro mencionado, al igual que las Resoluciones 000032/87, 1761/91, 19200/93, 000033/95, 00006/94.

Para decidir la acusación referida, la Sala procederá a examinar el procedimiento de adjudicación de rutas aplicable al caso en estudio, la reglamentación vigente en materia de seguros en la época y la exigibilidad de la obligación de aportar el seguro de pasajeros comentado.

6.3.1. Normas aplicables al procedimiento decidido por los actos acusados.

El procedimiento que concluyó con la expedición de los actos demandados se inició el 18 de febrero de 1992 cuando la empresa COOMOFU LTDA., solicitó al INTRA autorización para prestar el servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros en la ruta descrita en acápites anteriores.

En esa fecha regía el Decreto 1927 de 6 de agosto de 1991, - Estatuto de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera -,¹ proferido por el Gobierno Nacional, cuyo artículo 2º atribuyó al Instituto Nacional de Transporte y Tránsito - INTRA -, las funciones de organización, control y vigilancia de la actividad del transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, y en el literal f) del artículo 3º ibídem lo facultó para “asignar y/o modificar a las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, áreas de operación, rutas y horarios, mediante permiso, así como suspender y/o cancelar cualquiera de ellas en los casos en que a ello hubiere lugar”.

Los artículos 51 a 58 ibídem reglamentan el procedimiento para la adjudicación de rutas, horarios y áreas de operación. De ellos se resaltan los artículos 51 y 52 que el apelante estima violados:

“Decreto 1927 de 1991

¹ Derogado por el Decreto 1557 de 1998 artículo 86.

(...)

“Artículo 51. La empresa de transporte, para solicitar rutas, horarios y áreas de operación, presentará una solicitud que deberá contener:

a) Nombre, domicilio y dirección de la empresa solicitante;

b) Certificado de existencia y representación legal de la sociedad, expedida con anterioridad no mayor a noventa (90) días;

c) Indicación del número y fecha de la resolución que le concede licencia de funcionamiento;

d) Fotocopia auténtica de las pólizas de seguro exigidas por la ley:

e) Indicación del número y fecha de la resolución que le otorga la calificación;

f) Descripción y croquis de las rutas, con indicación de las distancias, tiempo de viaje, calidad y características de las vías. Igualmente deberá señalar los lugares intermedios de parada para recoger o dejar pasajeros;

g) Estudio técnico de oferta y demanda que demuestre la disponibilidad, preferencia y frecuencia de viaje de los usuarios, para sustentar el número de despachos a servir y forma de operación solicitada: este estudio contendrá recolección de información de la demanda tomada como mínimo durante tres (3) días en condiciones normales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Para determinar la disponibilidad de los horarios según el tipo de vehículo, se considerará una utilización vehicular mínima total en la ruta, incluidos los horarios disponibles, del setenta por ciento (70%). Si la ruta en estudio carece de servicio, la demanda se calculará mediante encuestas. Esta metodología se aplicará hasta tanto se reglamente el artículo 50 del presente decreto, y

h) Póliza con vigencia de un año expedida por una compañía de seguros legalmente constituida, que garantice el pago de la publicación y que la disponibilidad determinada en el estudio de factibilidad presentado por la empresa, no difiere en más de un cincuenta por ciento (50%) al resultado de la verificación que efectúe el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito (...).”

PAR. 1º—Solamente serán consideradas las solicitudes presentadas en forma individual por las empresas.

PAR. 2º—El porcentaje de utilización de que tratan los literales g) y h) del presente artículo, cuando se refieren a rutas de influencia será el que determine el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito.

Artículo 52. Si al verificar el cumplimiento de los requisitos, faltare alguno de ellos, se devolverá la solicitud, la cual podrá ser presentada nuevamente con el lleno de los requisitos exigidos.

A juicio de la Sala, no hay duda de que cuando el artículo 51 del Decreto 1927/91 exige que la solicitud de rutas, horarios y áreas de operación se acompañe de “fotocopia auténtica de las pólizas de seguro exigidas por la ley” alude sin duda a todas las que el Legislador exija a dichas empresas, asunto que se aclara en el acápite siguiente.

6.3.2. Seguros a cargo de las empresas transportadoras.

Los artículos 994 y 1003 del Código de Comercio regulan la materia en los siguientes términos:

“Artículo 994. Exigencia de tomar seguro. Artículo subrogado por el artículo 12 del Decreto extraordinario 01 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

Cuando el Gobierno lo exija, **el transportador** deberá tomar por cuenta propia o por cuenta del pasajero o del propietario de la carga, **un seguro que cubra a las personas y las cosas transportadas contra los riesgos inherentes al transporte.**

El transportador no podrá constituirse en asegurador de su propio riesgo o responsabilidad.

El Gobierno reglamentará los requisitos, condiciones, amparos y cuantías del seguro previsto en este artículo, el cual será otorgado por entidades aseguradoras, cooperativas de seguros y compañías de seguros, legalmente establecidas.

(...)

Artículo 1003. Responsabilidad del transportador. *El transportador responderá de todos los daños que sobrevengan al pasajero desde el momento en que se haga cargo de éste. Su responsabilidad comprenderá, además, los daños causados por los vehículos utilizados por él y los que ocurran en los sitios de embarque y desembarque, estacionamiento o espera, o en instalaciones de cualquier índole que utilice el transportador para la ejecución del contrato.*

Dicha responsabilidad sólo cesará cuando el viaje haya concluido; y también en cualquiera de los siguientes casos:

- 1) Cuando los daños ocurran por obra exclusiva de terceras personas;*
- 2) Cuando los daños ocurran por fuerza mayor, pero ésta no podrá alegarse cuando haya mediado culpa imputable al transportador, que en alguna forma sea causa del daño;*
- 3) Cuando los daños ocurran por culpa exclusiva del pasajero, o por lesiones orgánicas o enfermedad anterior del mismo que no hayan sido agravadas a consecuencia de hechos imputables al transportador, y*
- 4) Cuando ocurra la pérdida o avería de cosas que conforme a los reglamentos de la empresa puedan llevarse "a la mano" y no hayan sido confiadas a la custodia del transportador.*

El Decreto 1344 de 1970 - Código Nacional de Tránsito y Transporte -, vigente cuando se expidieron los actos acusados, exigía igualmente seguros en las siguientes condiciones: ²

Artículo 96º.- *La vigencia de un seguro que cubra la responsabilidad civil por daños a terceros ocasionados con él, es requisito indispensable para la concesión y la conservación de la licencia de tránsito.*

El Gobierno reglamentará la naturaleza, cuantía y prestación del seguro y la vigencia de esta disposición.

(...)

Artículo 259º.- *El seguro por daños a las personas causados en accidentes de tránsito será obligatorio y el perjudicado tendrá acción directa contra el asegurador.*

Artículo 260º.- *Las compañías de seguros establecidas en el país y que tengan autorización para operar en el ramo de automóviles, están obligadas a otorgar el seguro establecido en el artículo anterior.*

Precisamente el Decreto 1285/73, “por el cual se reglamentan los seguros de accidentes de pasajeros y de responsabilidad civil extracontractual en transporte y tránsito terrestre automotor”, motivo de debate en este proceso, se dictó al amparo de las facultades otorgadas para el efecto por el Código de Comercio y el Código Nacional de Transporte y Tránsito. Se transcriben algunos de sus apartes más relevantes:

“Artículo primero. *Las empresas de servicio público de Transporte Terrestre Automotor por carretera tendrán la obligación de tomar un seguro de accidentes personales para sus pasajeros de acuerdo con las reglas del presente Decreto.*

La vigencia de este seguro es requisito indispensable para que las empresas de transporte de pasajeros puedan obtener y conservar la licencia de funcionamiento y su respectiva clasificación.

Parágrafo. *La Junta Directiva del Instituto Nacional del Transporte podrá extender la obligación de tomar el seguro de que trata este artículo al servicio privado de transporte, cuando a su juicio participe de las características del servicio público.*

1. Muerte
2. Incapacidad total permanente
3. Desmembraciones (...)

² Derogado por la Ley 769/02.

4. *Incapacidad total temporal*
5. *Incapacidad parcial permanente*
6. *Incapacidad parcial temporal*
7. *Gastos médicos clínicos, quirúrgicos y de drogas.*

Artículo tercero. *Los propietarios de vehículos automotores terrestres o quienes tengan su posesión, tomarán un seguro que cubra la responsabilidad civil extracontractual por daños a terceros.*

La vigencia permanente de este seguro es requisito para obtener y conservar la licencia de tránsito del respectivo vehículo.

Artículo cuarto. *Los riesgos del seguro de responsabilidad civil extracontractual son los siguientes:*

1. *Daños a una persona*
2. *Daños a una cosa.*
3. *Daños a dos o más cosas del mismo o distinto dueño.*
4. *Daños a más de una persona.*
5. *Daños a una persona y a cosas conjuntamente.*
6. *Gastos médicos, clínicos, quirúrgicos y de drogas.*

En los daños a personas se cubrirán los riesgos previstos en el artículo segundo de este Decreto, dentro de los límites que el presente artículo señala.

En los accidentes en que haya más de un damnificado se pagará la indemnización en proporción al perjuicio individual sufrido.

Artículo quinto. *Los montos mínimos de los seguros de accidentes personales de pasajeros y de responsabilidad civil extracontractual serán determinados, considerando los riesgos establecidos en este Decreto, por la Junta Directiva del Instituto Nacional del Transporte. En todo caso, los montos no podrán pasar de cincuenta mil pesos (\$ 50.000.00) para cada riesgo individualmente considerado.*

La responsabilidad del asegurador por las reclamaciones provenientes de un solo acontecimiento queda limitada al monto máximo señalado por la Junta Directiva del Instituto Nacional del Transporte.

Los montos se entenderán reducidos en el importe de la indemnización pagada por el asegurador, quedando obligado el asegurado a restablecer el amparo por los montos exigidos. En las pólizas respectivas figurará el plazo y la forma para restablecer el amparo.

Artículo sexto. *La Superintendencia Bancaria aprobará previo*

concepto del Instituto Nacional del Transporte, las pólizas y las tarifas de los seguros de que trata el presente Decreto, considerando, entre otros factores, el servicio al cual está destinado el vehículo automotor y sus condiciones particulares.

Artículo séptimo. Tanto en el seguro de accidentes personales de pasajeros como en el de responsabilidad civil extracontractual, el pago del siniestro se hará sin investigación expedido por las autoridades de tránsito o de policía (...)

Artículo octavo. (...)

Artículo décimo. (...)

Artículo once. (...)

Artículo doce. Los seguros de accidentes de pasajeros y de responsabilidad civil extracontractual, en cuanto a sus riesgos y montos, no exoneran a las empresas de transporte ni a los conductores de vehículos de las responsabilidades penales y civiles en que incurran.

Las empresas y los propietarios de vehículos o quienes tengan su administración pueden tomar seguros y montos adicionales a los establecidos.

Artículo trece. (...)

Artículo catorce. Para formular cualquier solicitud relacionada con el servicio público de transporte o con la licencia de tránsito, su control o sus modificaciones, las empresas de transporte y los propietarios o quienes tengan la administración de los vehículos automotores terrestres, acreditarán la vigencia de los seguros que están obligados a tomar según lo dispuesto en el presente Decreto y el pago de las primas correspondientes.

Artículo quince. Cuando una empresa de servicio público de transporte o un vehículo automotor terrestre carezca del respectivo seguro, el Instituto Nacional del Transporte cancelará o suspenderá la licencia de funcionamiento o de tránsito, respectivamente.

Artículo dieciséis. El Instituto Nacional del Transporte determinará los sistemas y la oportunidad para implantar los seguros reglamentados en este Decreto, en la extensión y medida que se estimen adecuados, una vez establecidas las condiciones de las pólizas y las tarifas respectivas.

Artículo diecisiete (...)"

No hay duda de que el decreto mencionado **obligaba a las empresas de transporte terrestre automotor por carretera, por una parte, a tomar un seguro de accidentes personales para sus pasajeros,** cuya vigencia era requisito indispensable no solo para que para que las empresas de transporte

de pasajeros pudieran obtener y conservar la licencia de funcionamiento y su respectiva clasificación (artículo 1º) sino para formular cualquier solicitud relacionada con el servicio público de transporte (artículo 14). Por otra parte, estaban obligados a tomar un seguro de responsabilidad civil extracontractual por daños a terceros, los propietarios o poseedores de vehículos automotores terrestres como requisito para obtener y conservar la licencia de tránsito del respectivo vehículo (artículo 3º).

El aparte subrayado del artículo 14 desvirtúa el argumento según el cual el seguro de accidentes personales de pasajeros sólo se requería para efectos de obtener licencia de funcionamiento y confirma la tesis del actor según la cual debía aportarse para formular cualquier solicitud relacionada con el servicio público de transporte, incluidas por supuesto las de asignación de rutas, horarios y capacidad transportadora, como en el presente caso.

No obstante, es cierto que **la aplicación** de las normas que exigían el seguro de daños corporales a los pasajeros en accidentes de tránsito **estaba sujeta a múltiples condicionamientos**; entre ellos, que la Junta Directiva del INTRA estableciera los montos mínimos de los seguros de accidentes personales de pasajeros y de responsabilidad civil extracontractual (artículo 5º); que la Superintendencia Bancaria aprobara, previo concepto del INTRA, las pólizas y tarifas de los seguros de que trata el Decreto comentado (artículo 6º); y que el INTRA determinara los sistemas y la oportunidad para implantar los seguros reglamentados en este Decreto, en la extensión y medida que se estimen adecuados, una vez establecidas las condiciones de las pólizas y las tarifas respectivas (artículo 16).

El Ministerio de Transporte asegura que cuando se inició el trámite que concluyó con la expedición de los actos demandados, el INTRA no había proferido las reglamentaciones a que estaba condicionada la ejecución del Decreto 1285/73, razón por la cual no eran exigibles las obligaciones que éste impuso en materia de seguros de pasajeros.

La Sala acogerá este argumento porque es cierto que cuando se inició el trámite cuestionado, **la Junta Directiva del INTRA** no había establecido los montos mínimos de los seguros de accidentes personales de pasajeros y de responsabilidad civil extracontractual, como lo exigía el artículo 5º ibídem.

El apelante sostuvo que el INTRA sí dio con dicha reglamentación al proferir la Resolución 592 BIS de 4 de febrero de 1992, *“por la cual se adopta el manual de calificación para las empresas de transporte de pasajeros y mixto por carreteras y el formato de solicitud”*, al aludir a los seguros personales de pasajeros en el numeral 5.4.1., así:

“...Los montos mínimos de los seguros sobre accidentes personales de pasajeros, considerando los riesgos establecidos en el Decreto de referencia, no podrán ser inferiores a un salario mínimo legal vigente para cada riesgo individualmente considerado. La responsabilidad de la aseguradora por las reclamaciones de un solo acontecimiento queda limitada al monto máximo señalado por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte...”

La Sala estima que la norma transcrita no se aplica al caso en estudio porque el objeto de la Resolución 592 BIS/92 en que está contenida no fue la de proferir los reglamentos sobre monto de los seguros y sistemas y oportunidad para implantarlos, exigidos por los artículos 5 y 16 del Decreto 1285/73 como condición de su aplicación. Su objeto era mucho más limitado, como consta en su parte motiva, donde se declara que su propósito, en vista de la necesidad de calificar a las empresas, es *“elaborar un documento que permita al funcionario efectuar dicha calificación de una manera técnica, ágil y equitativa”*, y *“establecer un manual que unifique los parámetros a nivel nacional para calificar las empresas de transporte y la presentación de las peticiones ante las oficinas regionales”*.

Por otra parte, el Director del INTRA **actuó sin competencia** al señalar montos mínimos de los seguros en el numeral 5.4.1., del manual referido, pues el artículo 5º del Decreto 1285/73 **faculta exclusivamente para el efecto a la Junta Directiva de esa Institución**.

Al establecer que los montos máximos serían fijados por la Junta Directiva del INTRA, el numeral referido también **violó el Decreto 1285/73 que en parte alguna le otorga esa facultad a la Junta**, sino que señala directamente el monto máximo de los seguros en el mismo artículo 5º así: *“en todo caso, los montos no podrán pasar de cincuenta mil pesos (\$ 50.000.00) para cada riesgo individualmente considerado”*.

- Para demostrar que los reglamentos a cuya expedición se condicionó la aplicación del Decreto 1285/73 sí se expidieron el apelante también afirmó que ellos están contenidos en otras resoluciones del INTRA.

Citó la Resolución 000032/87, que revoca una licencia de funcionamiento, pero se observa que en parte laguna trata el tema de los seguros; y la Resolución 1761/91, que autoriza el cambio de un vehículo de servicio privado a público de carga, pero no alude tampoco al tema que nos interesa.

Mencionó igualmente las Resoluciones 19200/93, 00006/94 y 000033/95, las cuales se refieren a las tarifas que deben pagar **los pasajeros a las empresas** para cubrir gastos de prima de seguros, y no a las tarifas que deben pagar **las empresas a las aseguradoras** por concepto de primas.

En conclusión, las resoluciones reseñadas por el apelante, en parte alguna dieron cumplimiento a las condiciones previstas en el Decreto 1285/73 para la aplicación de las normas sobre seguros personales de pasajeros que interesa para los fines de este proceso.

No sobra agregar que la imposibilidad de darle aplicación a las disposiciones comentadas era una situación conocida para la época, al punto que la doctrina de la Superintendencia Bancaria la describía en los siguientes términos:

“...Empero, el Decreto 1285 de 1973 estableció en su artículo 16 una condición para que pudieran operar los seguros en él regulados; dicha norma expresó: “El Instituto Nacional de Transporte determinará los sistemas y la oportunidad para implantar los seguros reglamentados en este decreto, en la extensión y medida que se estimen adecuados, una vez establecidas las condiciones de las pólizas y las tarifas respectivas”.

De esta forma, las disposiciones del citado decreto para producir sus efectos están sujetas a una condición suspensiva. Tal situación no resulta extraña a nuestro ordenamiento jurídico, ni a la naturaleza de los actos administrativos.

En efecto, los actos administrativos de carácter general se encuentran amparados por la presunción de legalidad, son válidos cuando reúnen los requisitos que la ley ha consagrado para su expedición —competencia, voluntad, contenido, motivación y forma—, siendo requisito de su eficacia el ser oponibles y obligatorios para los particulares en virtud de su publicación; aspectos que, si bien lo determinan en parte, no pueden confundirse con la producción de sus efectos, pues un acto puede ser legalmente expedido y publicado, siendo entonces válido, oponible y obligatorio para los particulares pero no necesariamente producirá por ello sus efectos en cuanto el mismo acto, u otro diferente, pueden condicionar su eficacia a la ocurrencia de un hecho futuro, o a un plazo, o a la expedición de otro acto.

Sobre el punto precisa la doctrina: "Aparentemente se confunden la obligatoriedad con la eficacia. Lo cierto, es que la doctrina del acto administrativo, distingue la obligatoriedad del acto de los efectos. Pueden existir actos obligatorios, después de cumplir con los requisitos de la publicación o notificación, pero, que no producen efectos jurídicos, por contener una condición o plazo para producirlos" (Penagos, Gustavo. El acto administrativo. T. II, ediciones Librería del profesional, 4ª edición, Bogotá, 1987, pág. 797).

(...) si bien es cierto que una disposición debe aplicarse mientras esté vigente, por no haber sido derogada expresa ni tácitamente o por no haber sido declarada nula o inexecutable, no es menos cierto que si la norma legal necesita reglamentación por parte del Presidente de la República o de la expedición de un reglamento o un instructivo, ella Solo producirá sus efectos una vez se establezca el mecanismo para hacerla efectiva, quedando por ende supeditada su eficacia a la expedición de dicha reglamentación, reglamento o instructivo.

(...) Se concluye, pues, que el Decreto 1285 de 1973 está vigente desde el 7 de julio del mismo año, pero, reiteramos, no ha producido sus efectos toda vez que el Instituto Nacional de Transportes no ha expedido las normas necesarias para la implantación de los seguros obligatorios en él reglamentarios..."³

En conclusión, como en la fecha en que se presentaron las solicitudes de asignación de rutas no se podía exigir a las empresas transportadoras el seguro de daño corporal de accidentes de tránsito de pasajeros, no prospera el argumento del apelante según el cual las empresas COOMOFU LTDA., TRANSORIENTE S.A., y CALDERLSSA S.A., incumplieron los requisitos previstos en el literal d) del artículo 51 del Decreto 1927/91 y sus propuestas debieron ser devueltas y no ser calificadas, como ordena el artículo 52 ibídem.

6.4. Aunque, en principio, las razones expuestas en los acápites anteriores constituyen motivo suficiente para desvirtuar las acusaciones del apelante, la Sala no puede soslayar el problema que plantea el a quo en relación con la vigencia de las normas sobre seguros a cargo de las empresas que prestan servicio público de transporte.

Se afirma que en la fecha en que se inició el procedimiento que concluyó con la expedición de los actos demandados, los seguros de accidentes de pasajeros previstos en el Decreto 1285/73 dejaron de ser exigibles a las empresas de

³Concepto 90001085 de 28 de febrero de 1990 de la Superintendencia Bancaria.

transporte, como consecuencia de la institución del SOAT, exigible a los propietarios de vehículos automotores.

La Ley 45 de 18 de diciembre de 1990, “*Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones*”,⁴ estableció lo siguiente:

“ART. 93. Seguro de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que dentro del término de cuatro (4) meses, contados a partir de la publicación de la presente ley, expida una reglamentación integral sobre el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito que se refiera, en todo caso, a las siguientes materias:

- a) Naturaleza del seguro y de los amparos;
- b) Compañías habilitadas para ofrecerlo;
- c) Mecanismos de transferencia de los recursos administrados por las compañías de seguros al sistema nacional de salud;
- d) Mecanismos para garantizar la atención derivada de los accidentes de tránsito en que participen vehículos no asegurados y los no identificados, y
- e) Mecanismos para que los establecimientos hospitalarios o clínicos o las entidades de seguridad y previsión social estén obligados a recibir y a atender en debida forma a las víctimas de los accidentes de tránsito.

PAR.-Créase una comisión que asesorará al gobierno en el ejercicio de estas facultades, la cual estará integrada por tres (3) senadores y tres (3) representantes, designados por las comisiones terceras constitucionales de cada cámara o, en su defecto, por las respectivas mesas directivas de estas comisiones.

ART. 94. Seguros obligatorios. Solamente por ley podrán crearse seguros obligatorios.

En ejercicio de las facultades conferidas por la norma transcrita, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 1032 de 18 de abril de 1991, “*Por el cual se regula integralmente el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito*”, apartes del cual se transcriben a continuación.

“Artículo. 1º. Obligatoriedad. Para transitar por el territorio nacional todo vehículo automotor debe estar amparado por un seguro obligatorio vigente que cubra los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito.

⁴ Diario Oficial 39607 de 19 de diciembre de 1990

Quedan comprendidos dentro de lo previsto por este artículo los automotores extranjeros en tránsito por el territorio nacional.

Las entidades aseguradoras a que se refiere el artículo 3º del presente decreto estarán obligadas a otorgar este seguro.

Artículo 3º. Entidades aseguradoras habilitadas para ofrecer el seguro. Estarán habilitadas para otorgar el seguro de que trata el artículo 1º de este decreto:

a) Aquellas entidades aseguradoras actualmente autorizadas para ofrecer el seguro obligatorio de daños corporales que se causen en accidentes de tránsito que, con anterioridad al 30 de junio de 1991, acrediten haber cumplido satisfactoriamente todas las obligaciones derivadas de la operación de dicho seguro ante los establecimientos hospitalarios o clínicos y ante las personas que se encuentren habilitadas para reclamar indemnizaciones derivadas de este seguro. Para este efecto la Superintendencia Nacional de Salud remitirá a la Superintendencia Bancaria las informaciones correspondientes (...)"

Artículo 4º. Atención obligatoria de las víctimas (...)"

Artículo. 5º. Función social del seguro. El seguro obligatorio de daños corporales que se causen en accidentes de tránsito tiene los siguientes objetivos:

a) Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud;

b) La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo;

c) Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del sistema nacional de salud, y

d) La profundización y difusión del seguro mediante la operación del sistema de seguro obligatorio de accidentes de tránsito por entidades aseguradoras que atiendan de manera responsable y oportuna sus obligaciones.

Artículo 6º. Coberturas y cuantías. La póliza incluirá las siguientes coberturas:

a) Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios por lesiones con una indemnización máxima de quinientas (500) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente;

b) Incapacidad permanente, entendiéndose por tal la prevista en los artículos 209 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo, con una indemnización máxima de ciento ochenta (180) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente, a la cual se le aplicarán los porcentajes contenidos en las tablas respectivas;

c) Muerte de la víctima como consecuencia del accidente, siempre y cuando ocurra dentro del año siguiente a la fecha de éste, en cuantía equivalente a seiscientos (600) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente;

d) Gastos funerarios, si la muerte ocurriere como consecuencia del accidente y dentro del lapso señalado en el literal anterior, con una indemnización máxima de ciento cincuenta (150) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente, y

e) Gastos de transporte y movilización de las víctimas a los establecimientos hospitalarios o clínicos y las entidades de seguridad y previsión social de los subsectores oficial y privado del sector salud, en cuantía equivalente a diez (10) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente.

PAR. El valor de estas coberturas se entiende fijado para cada víctima; por lo tanto, se aplicará con prescindencia del número de víctimas resultantes de un mismo accidente.

Artículo 7º. Pago de las indemnizaciones. En el seguro de que trata este decreto todo pago indemnizatorio se efectuará con la demostración del accidente y de sus consecuencias dañosas para la víctima.

Se considerarán pruebas suficientes, además de todas aquéllas que la víctima o el causahabiente puedan aducir, cualquiera de las siguientes que resulte pertinente, según la clase de amparo:

a) La certificación sobre la ocurrencia del accidente expedida por las autoridades de tránsito o de policía competentes;

b) La certificación de la atención por lesiones corporales o de incapacidad permanente, causadas a las personas en accidentes de tránsito, expedida por cualquier entidad médica, asistencial u hospitalaria, debidamente autorizada para funcionar.

Para la expedición de esta certificación se exigirá la denuncia de la ocurrencia del accidente del tránsito, la cual podrá ser presentada por cualquier persona ante las autoridades legalmente competentes, y

c) La certificación de pago por concepto de servicios funerarios y de exequias.

La muerte y la calidad de causahabiente se probarán con copias de las partidas de registro civil o con las pruebas supletorias del estado civil previstas en la ley.

PAR.—El reglamento del presente decreto ley establecerá parámetros conforme a los cuales se racionalicen y unifiquen los mecanismos de reclamación ante las entidades aseguradoras y establecerá criterios y procedimientos que deberán observarse para evitar la comisión de fraudes.

Artículo 11. Indemnizaciones adicionales. El pago efectuado por la entidad aseguradora que haya asumido los riesgos previstos en el presente decreto, en relación con el automotor causante de

daños corporales a las personas en accidentes de tránsito, no impedirá a la víctima o a sus derechohabientes acudir a los órganos jurisdiccionales competentes para reclamar del responsable las indemnizaciones a que crean tener derecho conforme a las normas legales.

PAR. Las sumas pagadas por concepto de los amparos de carácter indemnizatorio de las pólizas que se emitan en desarrollo de este decreto, se entienden prioritarias e imputables a la indemnización que por mayor valor pueda resultar a cargo del responsable del accidente.

(...)

Artículo 33. Improcedencia de la duplicidad de amparos. *Las coberturas del seguro obligatorio serán exclusivas del mismo y por ello no podrán incluirse en pólizas distintas a aquéllas que se emitan en desarrollo de este decreto. Adicionalmente, las entidades aseguradoras deberán adecuar las pólizas y tarifas en las cuales exista coincidencia con las coberturas propias del seguro obligatorio, a fin de evitar duplicidad de amparos y de pago de primas.*

Artículo 34. Tránsito de legislación. *Las entidades aseguradoras actualmente autorizadas para operar el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito que no obtengan la autorización a que alude el artículo 3º de este decreto, quedarán imposibilitadas para ofrecer y comercializar dicho seguro a partir del 1º de julio de 1991. En todo caso, estarán sujetas, en los términos previstos en los contratos válidamente celebrados antes de dicha fecha, al pago de las obligaciones que se deriven de ellos.*

Artículo. 35. Remisión al régimen general. *En lo no previsto en el presente decreto el seguro obligatorio de accidentes de tránsito se regirá por las normas que regulan el contrato de seguro terrestre en el Código de Comercio y por la Ley 45 de 1990.*

Como se advierte, la Ley 45/90 y el Decreto 1032/91 **no derogan** expresamente los artículos del Decreto 1285/73 que obligan a las empresas de transporte terrestre automotor por carretera a tomar un seguro de accidentes personales para sus pasajeros. Y no hubieran podido derogarlos, en principio, sin derogar las normas del Código de Comercio que exigen dichos seguros, las cuales fueron precisamente reglamentadas por el Decreto 1285/73 en estudio; y posteriormente por el Decreto 1557 de 1998, "Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre colectivo metropolitano, distrital y/o municipal de pasajeros" y finalmente por el Decreto 170/01, todos los cuales reglamentan los seguros instituidos originalmente en el Código de Comercio.

No obstante, no hay duda de que el Decreto 1032/91 **sí modifica** las disposiciones que establecen los seguros en materia de transporte, al señalar en el artículo 33 la **improcedencia de la duplicidad de amparos**, señalando que

“las coberturas del seguro obligatorio **serán exclusivas del mismo** y por ello **no podrán incluirse en pólizas distintas** a aquéllas que se emitan en desarrollo de este decreto”.

Las tajantes prohibiciones previstas en la norma comentada significan que en ninguna póliza de seguro - incluidas las que ordenan tomar el Código de Comercio y los Estatutos de Tránsito y Transporte o sus decretos reglamentarios – se podrán incluir coberturas relativas a:

a) gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios por lesiones con una indemnización máxima de quinientas (500) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente; **b)** incapacidad permanente, entendiéndose por tal la prevista en los artículos 209 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo, con una indemnización máxima de ciento ochenta (180) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente, a la cual se le aplicarán los porcentajes contenidos en las tablas respectivas; **c)** muerte de la víctima como consecuencia del accidente, siempre y cuando ocurra dentro del año siguiente a la fecha de éste, en cuantía equivalente a seiscientas (600) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente; **d)** gastos funerarios, si la muerte ocurriere como consecuencia del accidente y dentro del lapso señalado en el literal anterior, con una indemnización máxima de ciento cincuenta (150) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente; y **e)** gastos de transporte y movilización de las víctimas a los establecimientos hospitalarios o clínicos y las entidades de seguridad y previsión social de los subsectores oficial y privado del sector salud, en cuantía equivalente a diez (10) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente.

No hay duda de que las coberturas del SOAT comprenden casi todas las de los seguros de accidentes de pasajeros reglamentados en el Decreto 1285/73 en una cuantía superior a los \$ 50.000 que el artículo 5º de éste establecía como límite máximo para cada riesgo individualmente considerado.

La circunstancia anotada demuestra que en la época en que se inició la actuación administrativa definida por los actos acusados no se podía exigir seguros de daños corporales a pasajeros en accidentes de tránsito sin incurrir en la duplicidad de amparos prohibida por el Decreto 1032/91.

6.5. La conclusión a la que llega la Sala al examinar los hechos particulares que enmarcan esta litis no significa que en materia de tránsito y transporte no se

puedan exigir a las empresas de transporte pólizas de seguro que amparen los daños que eventualmente puedan sufrir los pasajeros, contenidas tanto en el Código de Comercio como en distintas normas legales y reglamentarias en materia de transporte y tránsito -, menos aún si se considera que ellas no son objeto de juicio de legalidad en este proceso.

Ello no impide advertir que el artículo 33 del comentado Decreto 1032/91 que instituyó el SOAT, luego de establecer la improcedencia de la duplicidad de amparos, dispone que **“las entidades aseguradoras deberán adecuar las pólizas y tarifas en las cuales exista coincidencia con las coberturas propias del seguro obligatorio, a fin de evitar duplicidad de amparos y de pago de primas**, abre la posibilidad de se tomen seguros distintos del SOAT para amparar riesgos de daño corporal a los pasajeros o a terceros.

No obstante, en este último caso, las coberturas y cuantías no pueden ser iguales a las del SOAT, pero sí pueden ser complementarias o cubrir los daños ocasionados en los accidentes en los montos que excedan los cubiertos por el SOAT.

- En suma, el apelante no desvirtuó el argumento en que se funda la sentencia del a quo frente al cargo referido a la falta de presentación de la póliza de seguro de daños corporales de pasajeros en accidentes de tránsito.

No obstante lo anterior habrá de modificarse la sentencia apelada pues el apelante demostró que el fallo sí debe recaer sobre la totalidad de la Resolución 4440 de 7 de julio de 1995 y no solamente sobre los numerales 4, 5, 6 y 7.

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

FALLA:

PRIMERO. MODIFÍCASE la sentencia apelada en el sentido de que la excepción de inexistencia del acto acusado declarada en el numeral primero de la parte resolutive sólo comprenderá la Resolución No. 162 de 7 de mayo de 1993, *“Por la cual se adjudican unos horarios en la ruta Santafé de Bogotá D.C. - Siberia –*

Funza – Mosquera – Madrid (Vía Autopista Medellín - Calle 80) y viceversa, a las empresas Cooperativa de Motoristas de Mosquera y Funza Ltda., y Flota Aguila Ltda., en la clase de vehículos microbús y se niegan unas propuestas”, proferida por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, que fue revocada por la Resolución No. 2181 de 5 de octubre de 1999, proferida por el Director de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte.

Se confirma el numeral segundo que declaró no probadas las demás excepciones.

Se confirma la **denegación de las súplicas de la demanda** decidida en el numeral tercero **frente a la Resolución No. 2181 de 25 de octubre de 1999**, proferida por el Ministerio de Transporte *“Por la cual se resuelven los recursos de apelación interpuestos por los representantes legales de las empresas Transportes Madrid Juan XXIII – SOTRAN JUAN XXIII S.A., y CARROS DEL SUR – TRANSPORTES CARDELSSA S.A., contra la Resolución No. 162 de 7 de mayo de 1993”,* Se confirma el numeral segundo que declaró no probadas las demás excepciones.

La **denegación de las súplicas de la demanda** se extenderá a la Resolución No. 004440 de 7 de julio de 1995, proferida por el Director de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte; *“Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Transportes Madrid Juan XXIII – SOTRAN JUAN XXIII S.A., contra la Resolución No. 162 de 1993...”*.

Se confirma igualmente la decisión de no condenar en costas a la parte vencida contenida en el numeral cuarto de la sentencia apelada.

SEGUNDO. Una vez en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO