

**SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE - Concepto de ruta / SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE - Permiso para la prestación del servicio público de transporte / RUTA DE TRANSPORTE PUBLICO - Permiso / PERMISO PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE - Condiciones. Revocabilidad / SANCIONES POR VIOLACION A NORMAS DE TRANSPORTE - Clases de sanciones. Sujetos de las sanciones / SANCIONES POR VIOLACION A NORMAS DE TRANSPORTE - Procedimiento / RUTA DE TRANSPORTE PUBLICO - Cancelación / CANCELACION DE RUTA DE TRANSPORTE PUBLICO - Tiene naturaleza de sanción**

El artículo 3º de la Ley 105 de 1993 definió la ruta para el servicio público de transporte como el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos y estableció que “la prestación del servicio de transporte público estará sujeta a la expedición de un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente”. Por su parte, el artículo 16 de la Ley 336 de 1996 señaló que, de conformidad con lo establecido por el Artículo 3º de la Ley 105 de 1993 y “sin perjuicio de lo previsto en Tratados, Acuerdos o Convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional.” El artículo 17 ibídem establece que “el permiso para la prestación del servicio en áreas de operación, rutas y horarios o frecuencias de despacho, estará sometido a las condiciones de regulación o de libertad que para su prestación se establezcan en los Reglamentos correspondientes. En el transporte de pasajeros existente o potencial, según el caso para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización” y el artículo 18 ibídem señaló que “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”. El artículo 9 de la Ley 105 de 1993 reguló las sanciones por violación de las normas relacionadas con el transporte en los siguientes términos: “Artículo 9. Sujetos de las sanciones. Las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte. Podrán ser sujetos de sanción: 1. Los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales. 2. Las personas que conduzcan vehículos. 3. Las personas que utilicen la infraestructura de transporte. 4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas. 5. Las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte. 6. Las empresas de servicio público. Las sanciones de que trata el presente artículo consistirán en: 1. Amonestación. 2. Multas. 3. Suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación. 4. Cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación. 5. Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora. 6. Inmovilización o retención de vehículos. La norma transcrita incluyó la cancelación del permiso para operar una ruta de transporte como una de las sanciones susceptibles de ser impuesta por las autoridades de transporte; no obstante, esta disposición u otra de la misma Ley 105/93 no señalaron las conductas a las cuales debía aplicarse ni el procedimiento para imponerla. Estos temas fueron materia de reglamentación por los artículos 44 y siguientes de la Ley 336 de 1996. En efecto, el artículo 44 ibídem establece que “de conformidad con lo establecido por el Artículo 9º de la Ley 105 de 1993, y para efectos de determinar los sujetos y las sanciones a imponer, se tendrá en cuenta los criterios que se señalan en las normas siguientes”. El artículo 45 ibídem se

ocupó de la amonestación; en el 46 de las multas; el 47 de la suspensión de licencia, registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte y el artículo 49 de la inmovilización o retención. El artículo 48 ibídem estableció los casos en los que procede la cancelación de licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte (...) Los artículos 50 a 52 establecen el procedimiento para la imposición de las sanciones en materia de tránsito (...) El artículo 52 confiere a las autoridades de transporte la función del cobro coactivo de las sanciones pecuniarias impuestas en aplicación de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996. Las disposiciones comentadas en los numerales anteriores permiten establecer que la operación de rutas de transporte urbano está condicionada a que las autoridades de transporten otorguen permisos y que los operadores de rutas pueden ser sancionados con la cancelación de los permisos para operarlas por las causales previstas en el artículo 48 de la Ley 336 de 1996 y mediante el procedimiento descrito en los artículos 50 y 51 ibídem.

**FUENTE FORMAL:** LEY 105 DE 1993 – ARTICULO 3/ LEY 105 DE 1993 – ARTICULO 9 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 16 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 17 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 18 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 44 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 45 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 48 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 49 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 50 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 51 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 52

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 339 DE 1998 (24 de septiembre) ALCALDE MUNICIPAL DE SAN VICENTE DE CHUCURI (Anulada) / RESOLUCION 438 DE 1998 (27 de octubre) ALCALDE MUNICIPAL DE SAN VICENTE DE CHUCURI (Anulada)

**RUTA DE SERVICIO PUBLICO - Abandono de la ruta / ABANDONO DE RUTA DE TRANSPORTE PUBLICO - Concepto. Consecuencias legales / PERMISO DE OPERACION DE RUTA - Revocatoria: constituye sanción / REVOCATORIA DE PERMISO DE RUTA - Es figura similar a la cancelación del permiso prevista como sanción en la Ley 105 de 1993 / CANCELACION DE PERMISO DE RUTA DE TRANSPORTE - Constituye sanción / ABANDONO DE RUTA - Da lugar a la sanción de cancelación del permiso de la ruta de transporte / CANCELACION DE PERMISO DE RUTA DE TRANSPORTE - Exige procedimiento previo conforme a la Ley 336 de 1996**

Los sujetos procesales controvierten acerca de la figura del abandono de ruta establecida en el artículo 46 del Decreto 1787 de 3 de agosto de 1990, de acuerdo con el cual “Hay abandono de una ruta, áreas de operación o de un sistema o subsistema de transporte cuando se disminuye injustificadamente el servicio o no se entra a prestarlo una vez autorizado dentro de los dos (2) meses siguientes o dentro del plazo señalado en el correspondiente acto administrativo. En estos casos se procederá a revocar el permiso y a concederlo a otras empresas, previo el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.” Es evidente que la revocatoria del permiso de que trata la norma transcrita es una sanción por el incumplimiento de las obligaciones del operador del servicio que no está prevista de modo explícito entre las sanciones que las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 autorizan aplicar por la violación de normas de transporte. No obstante, para la Sala es claro que la revocatoria del permiso es una figura idéntica a la cancelación del permiso prevista como sanción en los artículos 9 y 48 de la Ley 105 de 1993 porque producen el mismo efecto: impedir que su titular pueda seguir prestando el servicio autorizado. A dicho tipo de sanción se refiere el artículo 18 de la Ley 336 de 1996 cuando prescribe que “el permiso para prestar el servicio público de

transporte es revocable....y obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas”. Es igualmente claro que el abandono de ruta es una conducta que encuadra perfectamente dentro de la causal tipificada así por los artículos 77, numeral 2, ibídem, y 48, literal b), de la Ley 336 de 1996: “....la injustificada cesación de actividades o de los servicios autorizados por parte de la empresa....”. En consecuencia, la sanción de cancelación o revocación de ruta originada en su abandono debe estar precedida del procedimiento sancionatorio previsto en los artículos 50 y siguientes de la Ley 336 de 1996. La tesis enunciada fue adoptada por esta Sección en la sentencia de 8 de febrero de 2001, expediente 6104, al estudiar al abandono de rutas previsto en el Decreto 1557 de 1998 que reglamentó el servicio público de transporte terrestre automotor, y aunque está referida a una modalidad de transporte distinta de la que ocupa la atención de la Sala - el servicio de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto -, se refiere a un asunto que está regulado en forma idéntica en ésta.

**FUENTE FORMAL:** LEY 105 DE 1993 – ARTICULO 9 / LEY 105 DE 1993 – ARTICULO 48 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 18 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 48 LITERAL B / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 50 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 51 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 52 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 77 NUMERAL 2 / DECRETO 1787 DE 1990 – ARTICULO 46 / DECRETO 1557 DE 1998

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la identidad de la revocatoria del permiso por abandono del mismo con la cancelación del permiso, y su carácter como sanción, sentencia, Consejo de Estado, Sección Primera, Rad. 11001 0324 000 2000 6104 01(6104), del 8 de febrero de 2001, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 339 DE 1998 (24 de septiembre) ALCALDE MUNICIPAL DE SAN VICENTE DE CHUCURI (Anulada) / RESOLUCION 438 DE 1998 (27 de octubre) ALCALDE MUNICIPAL DE SAN VICENTE DE CHUCURI (Anulada)

**CANCELACION DE PERMISO DE RUTA DE TRANSPORTE - Es ilegal por no estar precedida del procedimiento establecido en la Ley 336 de 1996 / DEBIDO PROCESO - Vulneración por omisión de procedimiento legal en imposición de sanción / DERECHO DE DEFENSA - Violación por no permitirse su ejercicio oportuno en actuación administrativa**

El Municipio demandado remitió al proceso, en copias auténticas, los antecedentes administrativos de las resoluciones acusadas (fs. 55 a 69 del cuaderno principal) (...) Los documentos anteriores permiten concluir que para cancelar las rutas 1 y 2 que había otorgado a la empresa demandante, la Alcaldía Municipal de San Vicente de Chucurí se limitó a establecer, mediante la práctica de una visita, que aquella no tenía sede en la dirección registrada en el certificado de existencia y representación legal, conclusión que confirma plenamente la declaración jurada de la Directora de Tránsito de la época Elizabeth Mora González que obra a folios 108 a 110, testimonio que merece la credibilidad de la Sala en vista del conocimiento directo de los hechos que le proporcionó el ejercicio de su cargo y su participación en el procedimiento señalado. (...) Los medios de prueba examinados demuestran de modo fehaciente que el municipio demandado no siguió las etapas del procedimiento administrativo reglado por los artículos 51 y 52 de la Ley 336 de 1996 porque no dictó auto de apertura de investigación motivado con los fundamentos fácticos y jurídicos del caso; no relacionó las pruebas aportadas o allegadas que demostraran la existencia de los hechos; no

dio traslado entre diez y treinta días al presunto infractor para que por escrito respondiera los cargos formulados y solicitara pruebas y no le permitió por tanto solicitarlas oportunamente y participar en su práctica. Aunque el municipio demandado le dio a la demandante la oportunidad de interponer un recurso de reposición contra la decisión de primera instancia, no le permitió ejercer oportunamente su defensa, por lo cual violó los artículos 50 y 51 de la Ley 336 de 1996 y el derecho al debido proceso administrativo garantizado por el artículo 29 constitucional. Las circunstancias anotadas constituyen razón suficiente para declarar la nulidad de las resoluciones acusadas.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 29 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 50 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 51 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 52

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 339 DE 1998 (24 de septiembre) ALCALDE MUNICIPAL DE SAN VICENTE DE CHUCURI (Anulada) / RESOLUCION 438 DE 1998 (27 de octubre) ALCALDE MUNICIPAL DE SAN VICENTE DE CHUCURI (Anulada)

**ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Límites de la medida resarcitoria / PERMISO DE OPERACION DE RUTA - Es improcedente como restablecimiento del derecho por ser distinto al que se refiere el acto anulado**

El actor solicitó que, a título de restablecimiento del derecho se ordenara al municipio demandado habilitarlo como operador del servicio de transporte urbano colectivo de pasajeros para operar en las rutas 1 y 2 del casco urbano desde cuando se agotó la vía gubernativa; que se le otorgara un plazo de dieciocho (18) meses para vincular el parque automotor suficiente para prestar el servicio en las rutas señaladas; le fijara la capacidad mínima y máxima del parque automotor, paraderos, frecuencias de despacho, tiempo de recorrido y demás requisitos para prestar el servicio en las rutas aludidas u otras equivalentes o similares. Se denegarán las pretensiones resarcitorias porque el derecho que la sociedad demandante reclama para operar las rutas de transporte 1 y 2 del caso urbano fue concedido por la Resolución No. 100 de 6 de marzo de 1996 y la Resolución No. 514 de 24 de diciembre de 1997 lo condicionó a que dentro de los 180 días siguientes se pusiera en marcha el servicio mencionado. Dentro del proceso no se probó que la empresa demandada hubiera cumplido con la condición señalada y, por tanto, que las resoluciones que le concedieron el derecho a operar las rutas estuvieran vigentes. Al argumento anterior se suma que en este proceso no procede declarar la legalidad ni la vigencia de las resoluciones que concedieron a la demandante la autorización para operar rutas de transporte urbano de pasajeros porque no fueron objeto de la acción incoada. Conviene precisar que si bien el juez contencioso administrativo puede adoptar las disposiciones necesarias para restablecer el derecho que hubiere sido violado (artículo 170 del C. C. A.), en el presente caso no procede adoptar las reclamadas por el actor relacionadas con autorizaciones o habilitaciones distintos de aquellos a los que el acto acusado se refirió o con plazos eventualmente vencidos. En consecuencia, cualquier autorización, permiso o habilitación distintos deberán ser solicitados a las autoridades competentes y estudiadas y decididas por éstas atendiendo el marco constitucional, legal y reglamentario vigente.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 170

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 339 DE 1998 (24 de septiembre) ALCALDE MUNICIPAL DE SAN VICENTE DE CHUCURI (Anulada) / RESOLUCION 438 DE 1998 (27 de octubre) ALCALDE MUNICIPAL DE SAN VICENTE DE CHUCURI (Anulada)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil nueve (2009)

**Radicación número: 68001-23-15-000-1999-00342-01**

**Actor: TRANSPORTES SAN VICENTE LTDA.**

**Demandado: ALCALDIA DE SAN VICENTE DE CHUCURI**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Se decide el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 30 de agosto de 2004, por medio de la cual la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Santander, Norte de Santander y Cesar denegó la pretensión de nulidad de las Resoluciones Nos. 399 de 24 de septiembre de 1998 y 438 de 27 de octubre de 1998 del Municipio de San Vicente de Chucurí que cancelaron la autorización concedida al actor para explotar unas rutas de transporte urbano de pasajeros y denegó igualmente las pretensiones resarcitorias.

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1. La demanda**

**a) Pretensiones:** El demandante solicitó que se declare la nulidad de las Resoluciones 339 de 24 de setiembre y 438 de 27 de octubre de 1998, mediante las cuales la Alcaldía de San Vicente de Chucurí canceló la autorización para explotar económicamente las rutas 1 y 2 otorgada a Transportes San Vicente Ltda., para operar el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros en la zona urbana.

Solicitó igualmente que, a título de restablecimiento del derecho, se ordene al Municipio demandado: **a)** habilitar a la demandante como operadora del servicio mencionado y autorizarla retroactivamente para operar en las rutas 1 y 2 del casco urbano desde el 28 de septiembre de 1998 cuando se agotó la vía gubernativa; **b)** otorgarle un plazo de dieciocho (18) meses contados desde la vigencia del Decreto 1558 de 1998 para que vincule el parque automotor suficiente para operar las rutas señaladas; **c)** fijarle la capacidad mínima y máxima del parque automotor, paraderos, frecuencias de despacho, tiempo de recorrido y demás requisitos que requiera para prestar el servicio en las rutas aludidas u otras equivalentes o similares; **d)** condenar al Municipio y al Alcalde que profirió los actos a pagar a la actora las sumas que corresponden a las cuotas de administración, primas comerciales, aumentos de tarifas y demás emolumentos dejados de percibir desde la fecha de ejecutoria de los actos acusados hasta cuando reinicie los servicios y **e)** declarar que no hubo solución de continuidad en la prestación del servicio de transporte.

**b) Hechos:**

Por **Resolución No. 2800 de 28 de diciembre de 1995** la Alcaldía Municipal de San Vicente de Chucurí **autorizó la constitución y funcionamiento** de la sociedad demandante en los términos del Decreto 1787 de 1990. De la parte motiva hicieron parte los estudios de rutas, frecuencia y tipo de vehículos autorizados.

Mediante **Resolución No. 100 de 6 de marzo de 1996** la misma Alcaldía **fijó la capacidad transportadora** de la empresa en diez (10) unidades para la ruta 1 y siete (7) unidades para la ruta 2 y por **Resolución No. 514 de 24 de diciembre de 1997 le concedió una prórroga** de 180 días para que pusiera en marcha el servicio mencionado en dichas rutas.

Una vez cambió el Gobierno local, el nuevo Alcalde dictó la **Resolución No. 269 de 17 de junio de 1998**, que **redujo la capacidad transportadora** de diecisiete (17) unidades a siete (7) sin señalar la ruta que debería seguir sirviendo ni la frecuencia de despacho. La resolución comentada se profirió sin efectuar los estudios técnicos de oferta y demanda que los artículos 58 y siguientes del Decreto 091 de 1998 exigen para reducir la capacidad transportadora y con

violación del debido proceso previsto en los artículos 50 a 52 de la Ley 336 de 1996.

Por **Resolución No. 399 de 24 de septiembre de 1998** la Alcaldía **canceló las rutas 1 y 2** y mediante **Resolución No. 438 de 27 de octubre de 1998 confirmó la anterior**. Estos son los actos administrativos cuya legalidad se cuestiona.

En el momento de la expedición de los actos acusados la empresa demandante tenía vinculados y prestando servicios los vehículos de placas XLA 438; XVH 226, XWB 140, XLC 110 con tarjetas de operación vigentes y XWC 013, XLE 191 y XVH 758, cuya legalización se solicitó oportunamente y se había concedido de manera provisional.

#### **c) Normas violadas.**

El actor consideró que los actos acusados violaron los artículos 2, 6, 29, 58, 90 y 333 de la Constitución Política; 10, 11, 48 y 50 a 52 de la Ley 336 de 1996; 80 y 83 a 85 del Decreto 1558 de 1998 y 73, 74 y concordantes del C. A. A.

#### **d) Concepto de la violación.**

Sostuvo el demandante que los actos acusados violaron las normas señaladas de la Constitución que le imponen al Estado la protección de la vida honra y bienes de los residentes en Colombia (art. 2) la propiedad privada y la libre iniciativa económica dentro de los límites del bien común (art. 333), así como la sujeción de la actividad estatal al ordenamiento jurídico (art. 6) y su obligación de responder por el daño antijurídico que ocasione (art.90).

Afirmó que Transportes San Vicente Ltda., tenía un derecho adquirido a explotar económicamente unas rutas urbanas de transporte terrestre automotor de pasajeros que la administración violó al cancelar ilegalmente el permiso para operarlas y que los actos acusados tuvieron como finalidad retirar a la actora del mercado de transporte urbano de San Vicente de Chucurí, por lo que se configuró **una desviación de poder**.

Sostuvo que las resoluciones acusadas violaron su derecho al debido proceso porque: **a)** se dictaron sin fundamento probatorio alguno; **b)** cancelaron la

habilitación de que disfrutaba sin imputarle las causales de cancelación previstas en los artículos 48 de la Ley 336 de 1996 y 80 del Decreto 1555 de 1998; **c)** se profirieron sin seguir el procedimiento administrativo reglado por los artículos 50 a 52 de la Ley 336 de 1996 que le garantizaba el derecho de audiencia y de defensa, así como los artículos 73 y 74 del C. C. A., del C. C. A., que garantizan esos mismos derechos en el trámite de la revocatoria directa, pues implícitamente se revocaron decisiones que habían concedido a la demandante unos derechos.

**Están motivados falsamente** porque se sustentó en que la sociedad demandante **no tenía sede** en la dirección que figura en el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio - requisito exigido para su constitución por el Decreto 493 de 1990 - y que ello consta en el acta de visita de 20 de marzo de 1998. Además, en que la actuación se había iniciado en vigencia del decreto mencionado y del Decreto Ley 80 de 1987 que debían aplicarse hasta su culminación.

Esas afirmaciones no son verdaderas porque en 1995 la legislación aplicable era el Decreto 1787 de 1990 y el acta mencionada no existía cuando se profirió la Resolución 499 y tan sólo se cita por primera vez en la Resolución 439/98 que decidió el recurso de reposición. Agregó que el 26 de marzo de 1998 era aplicable la Ley 336 de 1996 y el Decreto 091 de 13 de enero de 1998 que reglamentó íntegramente el transporte terrestre automotor.

## **1.2. La contestación**

El Municipio demandado contestó la demanda oportunamente, se opuso a las pretensiones y manifestó que de acuerdo con el Decreto 1787 de 1990 tenía competencia para expedir los actos acusados con fundamento en los motivos que allí señaló. El mismo argumento lo expuso para sustentar la excepción de fondo que denominó falta de causa legal para demandar.

## **1.3. Concepto del Ministerio Público en primera instancia**

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

## **1.4. Alegatos de conclusión**

**1.4.1. La sociedad demandante** presentó alegatos en los que reiteró que el Municipio dictó los actos acusados con fundamento en normas derogadas, dejó de darle aplicación al procedimiento para la cancelación de la habilitación previsto en los artículos 48 y siguientes de la Ley 336 de 1996 y 36 y 83 del Decreto reglamentario 1558 de 1998 y causó a la demandada perjuicios que están acreditados en el proceso.

**1.4.2. El Municipio demandado** afirmó que el único cargo formulado contra los actos acusados fue el de **falsa motivación** por haberse dictado con fundamento en normas que no son pertinentes y sin soporte probatorio, por lo que se violó el debido proceso, el cual no debe prosperar porque el alcalde tenía competencia para cancelar rutas de transporte público en procura de un mejor servicio, decisión que se justificaba en este caso porque el párrafo del artículo 1º de la Resolución 514 de 24 de diciembre de 1997 estableció que cuando se venciera la prórroga de 180 días otorgada a la sociedad demandante para que pusiera en funcionamiento el servicio público colectivo de pasajeros no se concedería nuevamente y dicha sociedad dejó vencer la prórroga sin ponerlo en funcionamiento.

Agregó que las decisiones atacadas se sustentaron en hechos notorios y en una inspección que se allegó al proceso. El Municipio no violó el debido proceso por desconocer la dirección en que se debía notificar a la sociedad demandante, quien suministró la de la oficina particular de un abogado, no obstante lo cual interpuso recursos contra el acto administrativo inicial.

## **1.5. La sentencia apelada.**

Mediante sentencia de 30 de agosto de 2004 el a quo denegó las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

Afirmó que las resoluciones acusadas se dictaron en vigencia del Decreto 80 de 1987 que asigna a los municipios algunas funciones relacionadas con el transporte urbano, desarrollado por el Decreto 1787 de 1990 que adoptó el estatuto nacional de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto, cuyo artículo 35 dispuso que la autorización de rutas se haría con arreglo a dicho decreto y cuyo artículo 46 ibídem estableció que se entendería abandonada la ruta cuando no se entra a prestar el servicio una vez autorizado o dentro del plazo señalado en el

acto administrativo, **caso en el cual se revocaría el permiso.**

No obstante, la Resolución No. 100 de 6 de marzo de 1996 que autorizó cupos de servicio y/o capacidad transportadora a la accionante se dictó en ejercicio de las facultades que la Ley 105 de 1993, vigente en la época, el cual contiene disposiciones básicas sobre transporte, recursos y competencias en la materia y en el decreto reglamentario 1787 de 1990. El artículo 87 de la Ley 336 de 1996 estableció que las disposiciones iniciadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley continuarían desarrollándose conforme a las normas que las sustentaron en su momento.

La Sala consideró que en la Resolución 399 de 1998 acusada el Alcalde Municipal se limitó a constatar el incumplimiento de la obligación contenida en resoluciones anteriores por parte de la accionante, cuya consecuencia, de acuerdo con el Decreto 80 de 15 de enero de 1987 (erróneamente citado como de 1997) es la cancelación de las rutas 1 y 2 y la capacidad de transporte otorgada. De allí que no se violaron las normas citadas por el demandante.

Consideró, por otra parte, que no es cierto que la Resolución 438 de 1998 que confirmó la resolución anterior hubiera decidido la reducción de la capacidad transportadora y la cancelación de rutas en forma inexplicable y sin soporte probatorio porque la Alcaldía, luego de verificar el incumplimiento del servicio a cargo de la empresa transportadora, el cual consta en acta de 26 de marzo de 1998, llegó incluso a facilitar dicho cumplimiento por fuera del término legal. Agregó que aunque el Decreto 493 de 1990 contiene un error al utilizar como soporte la visita a la empresa transportadora, ésta podía practicarse según las facultades otorgadas a los Alcaldes por el Decreto 80 de 1997 y el procedimiento previsto por el Decreto 1787 de 1990, en cuya vigencia se iniciaron las actuaciones y se concedió la autorización de cupos de servicios y /o capacidad transportadora de la accionante.

#### **1.6. El recurso de apelación.**

En el recurso de apelación el actor insistió en que el acto **violó el artículo 46 del Decreto 1787 de 1990** que regula el abandono de rutas de servicio de transporte terrestre municipal colectivo de pasajeros porque el municipio demandado dictó los actos acusados teniendo únicamente como prueba el acta de visita de 26 de

marzo de 1998 pero **dejó de apreciar:** **a)** las tarjetas de operaciones y los permisos provisionales recibidos por la administración municipal (fs. 28 a 31) que demuestran que la sociedad demandante tenía el mínimo de vehículos ordenados por la Resolución Municipal No. 269 de 17 de junio de 1998 y **b)** los testimonios de Elizabeth Mora González, Directora de Tránsito y Transportes de San Vicente de Chucurí y de Diana Marcela Domínguez Vargas, Gerente de la sociedad demandante, que demuestran que ésta sí prestaba los servicios de transporte de pasajeros en las rutas 1 y 2.

Insistió en que los actos acusados **violaron el debido proceso previsto en el artículo 29 superior porque se expidieron sin darle aplicación al procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la Ley 336 de 1996**, norma especial de transporte aplicable en vista de que el Decreto 1787 de 1990 no estableció procedimiento sancionatorio por abandono de ruta.

Los actos acusados violaron el artículo 87 de la Ley 336 de 1996 que estableció que *“las actuaciones iniciadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, continuarán desarrollándose conforme a las normas que las sustentaron en su momento”* norma que imponía aplicar **el Decreto 1787 de 1990** en lo concerniente al abandono de rutas, el cual no **autorizaba sanciones** de plano.

Agregó que el principio señalado se desconoció porque se sancionó de plano a la empresa demandante a quien no se le designó curador ad litem, ni se le permitió hacer valer pruebas como una inspección judicial o los testimonios de propietarios y conductores de siete microbuses afiliados a la empresa y con tarjetas de operación. En vez de ello, se propuso verificar si la demandante tenía oficina en la localidad, lo que hizo primar el derecho procedimental sobre el sustancial.

Adujo que constituye una falsa motivación la afirmación contenida en la Resolución No. 399 de 1998 acusada según la cual se venció la prórroga concedida a la sociedad actora sin que pusiera en marcha el servicio en las rutas 1 y 2 pues las pruebas allegadas al proceso demuestran lo contrario.

El a quo violó el artículo 35 del Decreto 1787 de 1990 que ordena aplicar dicho estatuto a la autorización de rutas a las empresas de transporte o sociedades de transporte colectivo municipal de pasajeros y mixto, porque lo interpretó en el sentido de que él se **aplicaba a la revocación de la autorización** para prestar

dicho servicio, lo cual es equivocado porque dicha revocación es una **sanción administrativa** cuya imposición debe estar precedida por el procedimiento sancionatorio previsto en los artículos 50 a 52 de la Ley 336 de 1996 que la administración omitió.

### 1.7. Concepto del Ministerio Público.

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. La norma acusada.

El actor solicitó la nulidad de las siguientes resoluciones expedidas por el Alcalde Municipal de San Vicente de Chucurí, cuyas copias autenticadas obran a folios 20 a 24 con constancia de notificación y ejecutoria:

#### ***Resolución No. 399 de 24 de septiembre de 1998***

*Por medio de la cual se cancelan unas rutas para la prestación del servicio público de pasajeros a una empresa.*

*El Alcalde Municipal de San Vicente de Chucurí, en uso de sus facultades constitucionales, legales y acordatarias y en especial las conferidas en el Decreto 80 del 15 de enero de 1997 y,*

#### **Considerando**

(...)

#### **Resuelve.**

**Artículo primero.** Cancelar las rutas No. 1 y 2 y por ende la capacidad transportadora otorgada para cubrirlas, a la empresa de transporte "TRANSPORTES SAN VICENTE LTDA.", con licencia de constitución y funcionamiento según Resolución No. 2800 de diciembre 28 de 1995 para la prestación del servicio público colectivo de pasajeros en la clase de vehículos busetas y microbuses en el Municipio de San Vicente de Chucurí, por haberse vencido el término de prórroga de ciento ochenta (180) días (24 de diciembre de 1997 a 23 de septiembre de 1998) sin que se haya puesto en marcha y funcionamiento el servicio público colectivo, incumpliendo con esto lo establecido en la Resolución 514 de diciembre 24 de 1997 artículo primero.

**Artículo segundo.** Notifíquese (...).

**Artículo tercero.** *Contra la presente resolución procede el recurso de reposición (...).* “

La Resolución No. 438 de 27 de octubre de 1998 del Alcalde Municipal de San Vicente de Chucurí que confirmó la resolución anterior al decidir el recurso de reposición interpuesto en su contra.

## **2.2. Los motivos de inconformidad del apelante.**

La parte demandante cuestiona el fallo de primera instancia porque desconoció que los actos acusados la sancionaron con la cancelación de un permiso otorgado para operar rutas de transporte sin que previamente se adelantara en su contra el procedimiento sancionatorio instituido en los artículos 50 a 52 de la Ley 336 de 1996, razón por la cual considera que se violaron dichas normas y los derechos de audiencia, de defensa y al debido proceso que ellas consagran.

La Sala precisará, en primer lugar, cuáles eran las disposiciones legales vigentes en materia de cancelación de permisos para operar rutas cuando se dictaron los actos acusados; establecerá luego si dichas disposiciones establecen un procedimiento administrativo para imponer dicha sanción y, finalmente, si el Municipio lo siguió para proferir los actos acusados.

## **2.3. Normas aplicables a la cancelación de rutas.**

**2.3.1.** Los actos acusados se dictaron el 24 de septiembre y el 27 de octubre de 1998, respectivamente, en vigencia de las Leyes 105 de 1993 <sup>1</sup> y 336 de 20 de diciembre de 1996. <sup>2</sup>

El artículo 3º de la Ley 105 de 1993 definió la ruta para el servicio público de transporte como el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y

---

<sup>1</sup> **Ley 105 de 1993** (diciembre 30), Diario Oficial No. 41.158, de 30 de diciembre de 1993, "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones".

<sup>2</sup> **Ley 336 de 1996** (diciembre 20), Diario Oficial No. 42.948, de 28 de diciembre de 1996, Estatuto General del Transporte. Su objeto, de acuerdo con el artículo 1º, era "unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento para la **regulación y reglamentación del Transporte Público** Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo y **Terrestre** y su operación en el Territorio Nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan"

demás aspectos operativos y estableció que “la prestación del servicio de transporte público estará sujeta a la expedición de un **permiso o contrato de concesión u operación** por parte de la autoridad competente”.

Por su parte, el artículo 16 de la Ley 336 de 1996 señaló que, de conformidad con lo establecido por el Artículo 3º de la Ley 105 de 1993 y “sin perjuicio de lo previsto en Tratados, Acuerdos o Convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, **según que se trate de rutas**, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional.”

El artículo 17 ibídem establece que “**el permiso para la prestación del servicio en** áreas de operación, **rutas** y horarios o frecuencias de despacho, estará sometido a las condiciones de regulación o de libertad que para su prestación se establezcan en los Reglamentos correspondientes. En el transporte de pasajeros existente o potencial, según el caso para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización” y el artículo 18 ibídem señaló que “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”.

El artículo 9 de la Ley 105 de 1993 reguló las sanciones por violación de las normas relacionadas con el transporte en los siguientes términos:

**“Artículo 9. Sujetos de las sanciones.** Las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte.

Podrán ser sujetos de sanción:

- 1. Los operadores del servicio público de transporte** y los de los servicios especiales.
2. Las personas que conduzcan vehículos.
3. Las personas que utilicen la infraestructura de transporte.
- 4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas.**
5. Las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte.
- 6. Las empresas de servicio público.**

*Las sanciones de que trata el presente artículo consistirán en:*

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

La norma transcrita incluyó la **cancelación del permiso** para operar una ruta de transporte como una de las sanciones susceptibles de ser impuesta por las autoridades de transporte; no obstante, esta disposición u otra de la misma Ley 105/93 no señalaron las **conductas a las cuales debía aplicarse ni el procedimiento para imponerla**. Estos temas fueron materia de reglamentación por los artículos 44 y siguientes de la Ley 336 de 1996.

En efecto, el artículo 44 *ibídem* establece que “*de conformidad con lo establecido por el Artículo 9º de la Ley 105 de 1993, y para efectos de determinar los sujetos y las sanciones a imponer, se tendrá en cuenta los criterios que se señalan en las normas siguientes*”.

El artículo 45 *ibídem* se ocupó de la amonestación; en el 46 de las multas; el 47 de la suspensión de licencia, registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte y el artículo 49 de la inmovilización o retención. El artículo 48 *ibídem* estableció los **casos en los que procede la cancelación de licencias, registros, habilitaciones o permisos** de operación de las empresas de transporte en los siguientes términos:

*“...Artículo 48. La **cancelación** de las Licencias, Registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, procederá en los siguientes casos:*

*a) Cuando se compruebe por parte de la autoridad de transporte competente que las condiciones de operación, técnicas, de seguridad, y financieras, que dieron origen a su otorgamiento no corresponden a la realidad, una vez vencido el término, no inferior a tres meses que se le conceda para superar las deficiencias presentadas.*

*b) Cuando se compruebe la injustificada cesación de actividades o de los servicios autorizados por parte de la empresa transportadora.*

c) Cuando en la persona jurídica titular de la empresa de transporte concorra cualquiera de las causales de disolución contempladas en la ley o en sus estatutos.

d) Cuando la alteración del servicio se produzca como elemento componente de los procesos relacionados con el establecimiento de tarifas, o como factor perturbador del Orden Público, siempre que las causas mencionadas sean atribuibles al beneficiario de la habilitación.

e) En los casos de reiteración o reincidencia en el incremento o disminución de las tarifas establecidas, o en la prestación de servicios no autorizados, después de que se haya impuesto la multa a que se refiere el literal d), del artículo 49 de esta ley.

f) Cuando dentro de los tres años anteriores a aquel en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la medida, se haya decretado la suspensión a lo menos en dos oportunidades.

g) En todos los demás casos en que se considere motivante que la infracción presenta signos de agravación en relación con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo, teniendo en cuenta los efectos nocivos ocasionados a los usuarios y a la comunidad.

Los artículos 50 a 52 establecen el **procedimiento para la imposición de las sanciones en materia de tránsito**, así:

**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.

**Artículo 51.** Presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas, si fuere el caso, se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado. Esta actuación se someterá a las reglas sobre vía gubernativa señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

**Parágrafo.** *En todos aquellos casos en que la sanción de suspensión o cancelación de las habilitaciones, Licencias, Registro o permisos puedan afectar gravemente la prestación del servicio público de transporte en detrimento de la comunidad, se preferirá, por una sola vez, la imposición de multa.*

El artículo 52 confiere a las autoridades de transporte la función del cobro coactivo de las sanciones pecuniarias impuestas en aplicación de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.

Las disposiciones comentadas en los numerales anteriores permiten establecer que la operación de rutas de transporte urbano está condicionada a que las autoridades de transporten otorguen permisos y que **los operadores de rutas pueden ser sancionados con la cancelación de los permisos para operarlas por las causales previstas en el artículo 48 de la Ley 336 de 1996 y mediante el procedimiento descrito en los artículos 50 y 51 ibídem.**

Sentadas las premisas anteriores procede establecer si en el caso concreto el municipio demandado siguió el procedimiento previsto por la Ley 336 de 1996 para cancelar la autorización otorgada a la demandante para operar rutas, no sin antes hacer una última precisión:

**2.3.2.** Los sujetos procesales controvierten acerca de la figura del abandono de ruta establecida en el artículo 46 del **Decreto 1787 de 3 de agosto de 1990**,<sup>3</sup> de acuerdo con el cual *“Hay abandono de una ruta, áreas de operación o de un sistema o subsistema de transporte cuando se disminuye injustificadamente el servicio o no se entra a prestarlo una vez autorizado dentro de los dos (2) meses siguientes o dentro del plazo señalado en el correspondiente acto administrativo. En estos casos se procederá a **revocar el permiso** y a concederlo a otras empresas, previo el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.”*

Es evidente que **la revocatoria del permiso** de que trata la norma transcrita **es una sanción** por el incumplimiento de las obligaciones del operador del servicio que no está prevista de modo explícito entre las sanciones que las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 autorizan aplicar por la violación de normas de transporte.

---

<sup>3</sup> *Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros y Mixto, dictado al amparo de la Ley 15 de 1959, “Por la cual se da el mandato al Estado para intervenir en la Industria del transporte, se decreta el auxilio patronal del transporte, se crea el fondo de transporte urbano y se dictan otras disposiciones”. Publicado en el Diario Oficial No. 39.496, de 6 de agosto de 1990*

No obstante, para la Sala es claro que **la revocatoria del permiso es una figura idéntica a la cancelación del permiso** prevista como sanción en los artículos 9 y 48 de la Ley 105 de 1993 porque producen el mismo efecto: impedir que su titular pueda seguir prestando el servicio autorizado. A dicho tipo de sanción se refiere el artículo 18 de la Ley 336 de 1996 cuando prescribe que *“el permiso para prestar el servicio público de transporte es revocable...y obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas”*.

Es igualmente claro que **el abandono de ruta** es una conducta que encuadra perfectamente dentro de la causal tipificada así por los artículos 77, numeral 2, ibídem, y 48, literal b), de la Ley 336 de 1998: *“...la injustificada cesación de actividades o de los servicios autorizados por parte de la empresa...”*

En consecuencia, la sanción de cancelación o revocación de ruta originada en su abandono debe estar precedida del procedimiento sancionatorio previsto en los artículos 50 y siguientes de la Ley 336 de 1996.

La tesis enunciada fue adoptada por esta Sección en la sentencia de 8 de febrero de 2001, expediente 6104, al estudiar al abandono de rutas previsto en el Decreto 1557 de 1998 que reglamentó el servicio público de transporte terrestre automotor, y aunque está referida a una modalidad de transporte distinta de la que ocupa la atención de la Sala - el servicio de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto -, se refiere a un asunto que está regulado en forma idéntica en ésta.

En aplicación del principio según el cual a la misma situación de hecho corresponde la misma solución de derecho, la Sala aplicará el criterio expuesto al caso en estudio.

#### **2.4. El procedimiento seguido para expedir los actos acusados.**

El Municipio demandado remitió al proceso, en copias auténticas, los antecedentes administrativos de las resoluciones acusadas (fs. 55 a 69 del cuaderno principal) que constan de los siguientes documentos:

- Resolución No. 100 de 6 de marzo de 1996, mediante la cual la Alcaldía demandada determinó la capacidad transportadora de la Empresa demandante y

señaló que dicha capacidad era de diecisiete (17) unidades, diez para una ruta de 19.5 km y 7 para una ruta de 14 km; dispuso que en los cupos autorizados deben vincularse vehículos nuevos con nivel de servicio urbano de pasajeros y fijó un plazo de 180 días para el cumplimiento de la resolución. La resolución se notificó el 8 de marzo de 1996 (f. 55).

- A folio 56 obra la Resolución No. 514 de 24 de diciembre de 1996, por medio de la cual la misma Alcaldía prorrogó en 180 días el plazo para que se pusiera en funcionamiento el servicio en las rutas 1 y 2 de que trata la resolución anterior.

- A folio 57 figura oficio mediante el cual la Jefe de Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Barrancabermeja le remite a la Directora de Tránsito del Municipio demandado el certificado de existencia y representación legal de la empresa demandante, y a folio 58 a 60 obra dicho certificado.

A folio 62 obra oficio de funcionaria mencionada, recibido por el Alcalde Municipal el **6 de abril de 1998** donde se informa que la Empresa Transportes San Vicente Ltda., no llena el requisito de tener instalaciones en el municipio y que ese es un requisito exigido por el Decreto 493 de 1990 para el otorgamiento de personería jurídica. Acompaña el certificado descrito en el párrafo anterior.

A folios 63 y 64 figura un acta suscrita el 26 de marzo de 1998 por el Alcalde (E) y la Directora de Tránsito mencionados, así como por el Personero Municipal y el Jefe de Departamento de Diagnóstico donde consta que se trasladaron a la dirección que figura en el certificado de existencia y representación legal de la Empresa de Transporte San Vicente donde funciona una entidad diferente y le informaron que aquella nunca ha funcionado en ese lugar.

A folios 65 a 67 figura copia de la Resolución No. 269 de 1998 por la cual se redujo la capacidad transportadora de la empresa demandante, **que no fue objeto de la demanda** que dio origen al presente proceso.

A folios 68 y 69 figura la Resolución No. 399 de 24 de septiembre de 1998 que cancela las rutas 1 y 2 autorizadas a la empresa demandante porque ésta dejó vencer la prórroga de 180 días que se le había concedido sin que pusiera en funcionamiento el servicio. En el reverso de la resolución consta que ella se notificó al representante legal de la empresa el 28 de septiembre de 1998. La

Resolución No. 438 de 27 de octubre de 1998 que confirmó la Resolución anterior no fue remitida con el expediente administrativo pero fue aportada con la demanda.

Los documentos anteriores permiten concluir que para cancelar las rutas 1 y 2 que había otorgado a la empresa demandante, la Alcaldía Municipal de San Vicente de Chucurí se limitó a establecer, mediante la práctica de una visita, que aquella no tenía sede en la dirección registrada en el certificado de existencia y representación legal, conclusión que confirma plenamente la declaración jurada de la Directora de Tránsito de la época Elizabeth Mora González que obra a folios 108 a 110, testimonio que merece la credibilidad de la Sala en vista del conocimiento directo de los hechos que le proporcionó el ejercicio de su cargo y su participación en el procedimiento señalado. La credibilidad de la testigo la refuerza el hecho de que, a pesar de ser sospechosa por su interés en las resultados del proceso, que eventualmente podrían comprometer su responsabilidad, su declaración no revela sesgo alguno a favor de la administración y los hechos a los que se refiere están acreditados plenamente por los documentos allegados al proceso.

Los medios de prueba examinados demuestran de modo fehaciente que el **municipio demandado no siguió las etapas del procedimiento administrativo reglado por los artículos 51 y 52 de la Ley 336 de 1996** porque no dictó auto de apertura de investigación motivado con los fundamentos fácticos y jurídicos del caso; no relacionó las pruebas aportadas o allegadas que demostraran la existencia de los hechos; no dio traslado entre diez y treinta días al presunto infractor para que por escrito respondiera los cargos formulados y solicitara pruebas y **no le permitió por tanto solicitarlas oportunamente y participar en su práctica.**

Aunque el municipio demandado le dio a la demandante la oportunidad de interponer un recurso de reposición contra la decisión de primera instancia, **no le permitió ejercer oportunamente su defensa**, por lo cual **violó los artículos 50 y 51 de la Ley 336 de 1996 y el derecho al debido proceso** administrativo garantizado por el artículo 29 constitucional.

Las circunstancias anotadas constituyen razón suficiente para declarar la nulidad de las resoluciones acusadas.

## 2.5. Las pretensiones resarcitorias.

El actor solicitó que, a título de restablecimiento del derecho se ordenara al municipio demandado habilitarlo como operador del servicio de transporte urbano colectivo de pasajeros para operar en las rutas 1 y 2 del casco urbano desde cuando se agotó la vía gubernativa; que se le otorgara un plazo de dieciocho (18) meses para vincular el parque automotor suficiente para prestar el servicio en las rutas señaladas; le fijara la capacidad mínima y máxima del parque automotor, paraderos, frecuencias de despacho, tiempo de recorrido y demás requisitos para prestar el servicio en las rutas aludidas u otras equivalentes o similares.

Se denegarán las pretensiones resarcitorias porque el derecho que la sociedad demandante reclama para operar las rutas de transporte 1 y 2 del caso urbano fue concedido por la Resolución No. 100 de 6 de marzo de 1996 y la Resolución No. 514 de 24 de diciembre de 1997 lo condicionó a que dentro de los 180 días siguientes se pusiera en marcha el servicio mencionado.

Dentro del proceso no se probó que la empresa demandada hubiera cumplido con la condición señalada y, por tanto, que las resoluciones que le concedieron el derecho a operar las rutas estuvieran vigentes.

Al argumento anterior se suma que en este proceso no procede declarar la legalidad ni la vigencia de las resoluciones que concedieron a la demandante la autorización para operar rutas de transporte urbano de pasajeros porque no fueron objeto de la acción incoada.

Conviene precisar que si bien el juez contencioso administrativo puede adoptar las disposiciones necesarias para restablecer el derecho que hubiere sido violado (artículo 170 del C. C. A.), en el presente caso no procede adoptar las reclamadas por el actor relacionadas con autorizaciones o habilitaciones **distintos de aquellos a los que el acto acusado se refirió o con plazos eventualmente vencidos**. En consecuencia, cualquier autorización, permiso o habilitación distintos deberán ser solicitados a las autoridades competentes y estudiadas y decididas por éstas atendiendo el marco constitucional, legal y reglamentario vigente.

La Sala también denegará la reclamación de sumas de dinero equivalentes a las cuotas de administración, primas comerciales, aumentos de tarifas y demás emolumentos dejados de percibir como consecuencia de los actos anulados porque no se probaron los hechos en que se sustentaron.

En efecto, la empresa demandante afirmó que cuando se expidieron los actos acusados tenía vinculados y prestando servicios los vehículos de placas XLA 438; XVH 226, XWB 140, XLC 110 con tarjetas de operación vigentes y XWC 013, XLE 191 y XVH 758 cuya legalización se solicitó oportunamente y se había concedido de manera provisional.

Para demostrar esos hechos aportó **copias simples** de las tarjetas de operaciones de los vehículos de placas XLA 438; XVH 226, XWB 140, XLC 110 otorgadas por la Inspección de Tránsito de San Vicente que señalan que prestan servicio urbano de pasajeros y cuya fecha de vencimiento es posterior a la expedición de los actos acusados.

La **falta de autenticidad** de los documentos públicos descritos **les resta todo mérito probatorio a la luz de los artículos 252 y 254 del C. de P. C.** No sobra agregar que de haberse aportado en copias autenticadas tampoco demostrarían plenamente que sus propietarios estaban afiliados a la empresa mencionada porque no se allegaron al proceso los contratos de afiliación y por tanto, las contraprestaciones pactadas en él; tampoco demostraría otro extremo relevante para acceder a las pretensiones resarcitorias: que los vehículos se encontraban prestando sus servicios efectivamente en la fecha de expedición de los actos acusados.

El actor aportó igualmente en **copias simples**, las solicitudes de tarjetas de operación de los vehículos de placas XWC 013, XLE 191 y XVH 758 que **carecen de mérito probatorio** por las razones expuestas previamente y que, ni aún en el caso de ser auténticas, servirían a los fines de demostrar que se trataba de vehículos que obtuvieron tarjeta de operación porque no se allegó el proceso la respuesta a dichas solicitudes.

Con la demanda se allegó, además, **copia simple** de un contrato de afiliación suscrito entre la empresa demandante y el señor Bernardo García Villamizar,

propietario del vehículo de placas de placas XLE 991 que **carece de mérito probatorio** en vista de que no es auténtico. Además, no se allegó prueba de que el vehículo presuntamente afiliado hubiera obtenido tarjeta de operación ni que estuviera en servicio en la fecha de expedición de los actos acusados.

En suma, no demostró el actor que los vehículos a los que se refirió estuvieran afiliados a su empresa, que tuvieran tarjetas de operación vigentes, ni que estuvieran prestando servicios y por tanto, que sus propietarios tuvieran frente a ella obligación patrimonial alguna.

Finalmente, en el proceso se recibió el interrogatorio de parte de la representante legal de la entidad demandante, el cual no aporta ningún dato relevante para decidir. En efecto, a la pregunta de cuántos vehículos tenía disponibles para cubrir las rutas 1 y 2 respondió que **no podía responder** porque cuando llegó a ejercer el cargo “ya existía la demanda contra la Alcaldía por lo de las busetas”, y aunque manifestó luego que tenía 17 vehículos agregó que no podía decir el modelo ni la marca. Esas solas afirmaciones, contradictorias, vagas e imprecisas, revelan que la declarante no conoció directamente el funcionamiento de la empresa en la época de los hechos y por tanto, de la situación fáctica que dio lugar a la demanda en estudio.

La breve descripción de los medios de prueba pone de manifiesto que el actor no cumplió con la carga de probar la existencia de los derechos patrimoniales que reclama.

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO.** Revócase la sentencia apelada; en su lugar, se declara la nulidad de las Resoluciones Nos. 399 de 24 de septiembre de 1998 y 438 de 27 de octubre de 1998 proferidas por el Municipio de San Vicente de Chucurí, por medio de las

cuales canceló la autorización concedida al actor para explotar las rutas de transporte urbano de pasajeros 1 y 2.

**SEGUNDO.** Deniéguense las pretensiones resarcitorias formuladas por la sociedad demandante.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día veintiséis (26) de noviembre de dos mil nueve (2009).

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO  
PIANETA**

**Presidente**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**