



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente, MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 17001233100020030071901

**Actor: SOCIEDAD COORDINADORA DE BUSES URBANOS DE
MANIZALES S.A. SOCOBUSES**

Demandado: Autoridades Municipales

**Referencia: PERMISO PARA RUTA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE
PASAJEROS MUNICIPAL**

Se deciden los recursos de apelación interpuestos por los apoderados judiciales del Municipio de Manizales, de la empresa Expreso Sideral S.A. y de la empresa Socobuses S.A., contra la sentencia de fecha octubre 7 de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que declaró no



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

probadas las excepciones propuestas por la parte demandada, declaró la nulidad parcial de las resoluciones demandadas y ordenó iniciar el trámite licitatorio para la adjudicación de una ruta de transporte público de pasajeros en la ciudad de Manizales.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

La Sociedad Coordinadora de Buses Urbanos de Manizales S.A. SOCOBUSES S.A., por conducto de apoderado judicial instauró acción de nulidad y restablecimiento del derecho tipificada en el artículo 85 CCA contra el Municipio de Manizales- Secretaría de Tránsito y Transporte-¹, con el fin de que se declaren las siguientes:

1.1. Pretensiones:

-Declarar la nulidad de los artículos 1°, 2° y 3° de la **Resolución N° 029 de diciembre 31 de 2002** *“Por medio de la cual se otorga un permiso para servir una ruta de transporte público colectivo municipal de pasajeros”*, expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales.

¹ La demanda inicial obra a folios 128 al 161; luego a folios 309 al 371 fue corregida y a folios 375 al 434 aparece la integración de la demanda en el Cuaderno de primera instancia, texto último frente al cual se hace el resumen.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

-Declarar la nulidad de la **Resolución N° 09 de febrero 17 de 2003** “*Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición*”, expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, que en su artículo 1° dispuso no reponer y en consecuencia confirmar la Resolución 029 del 31 de diciembre de 2002.

-Declarar la nulidad de la **Resolución N° 0752 de marzo 28 de 2003** “*Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación*”, proferida por el Alcalde (E) de la ciudad de Manizales, que en su artículo 1° dispuso no reponer y por el contrario confirmar la Resolución 029 del 2002.

-Declarar la nulidad del Oficio STP de junio 20 de 2003 suscrito por el Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales dirigido al señor Héctor Augusto Aguirre Gómez como representante legal de SOCOBUSES S.A., en el cual le informó que la empresa prestaría el servicio de transporte hasta el día 30 de junio de 2003.

-Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad deprecada, se reconozcan y paguen los perjuicios materiales que se prueben dentro del proceso, perjuicios materiales estimados provisionalmente en la suma de doscientos cincuenta millones de pesos (\$250.000.000,00) M/Cte, previa la intervención de peritos evaluadores designados por el Tribunal. Así mismo que se ordene el pago de perjuicios morales equivalentes a mil (1.000) s.m.l.m.v., por el desprestigio de la buena imagen de la empresa actora.



1.2. Hechos:

Del extenso texto de la integración de la demanda se pueden resumir los hechos así: el Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales, mediante Resolución N° 018 de noviembre 7 de 2002, inició la apertura del proceso de Licitación Pública N° 01-2002 con el objeto de llevar a cabo la *“Selección de empresas operadoras de servicio público de transporte terrestre automotor colectivo municipal de pasajeros, para servir tres rutas en la comuna cinco de la ciudad de Manizales”*, siendo una de ellas la C) Bosques del Norte-Peralonso-Centro, circular directa.

Afirmó que en el Capítulo 3 de la Licitación Pública relativo a los términos de referencia, se fijaron los parámetros relacionados con la apertura, evaluación de propuestas, adjudicación del servicio y en el punto 3.8 se fijaron las causales para declarar desierto el proceso de selección, entre ellas: *“1. Cuando ninguna de las propuestas se ajuste al presente documento. 2. Cuando se encuentren y prueben fehacientemente acuerdos o maniobras fraudulentas por parte de los proponentes durante el proceso de selección que impidan o no garanticen la selección objetiva del proponente, sin menoscabo de la denuncia ante las autoridades competentes”*.

Sostiene que el Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales expidió la Resolución N° 024 de diciembre 13 de 2002 *“Por medio de la cual se declara*



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

desierta la licitación de transporte público N° 001-2002”, cuyo argumento fundamental se encuentra en el considerando 5 que dice: “Que resulta claro que hubo falta de voluntad de participación en la licitación lo que trae como consecuencia la declaratoria de desierta de la licitación ya referida”.

Indicó que el mismo funcionario demandado, posteriormente expidió la Resolución N° 029 de diciembre 31 de 2002 objeto de demanda, mediante la cual otorgó permiso para servir la ruta Bosques del Norte-Peralonso-Centro a la empresa transportadora Expreso Sideral S.A., por el término inicial de 5 años con posibilidad de prórroga, decisión frente a la cual la sociedad actora interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, que fueron resueltos mediante las resoluciones N° 09 del 17 de febrero y 752 del 28 de marzo ambas de 2003, mediante las cuales no repuso y, por el contrario, confirmó la Resolución 029 de diciembre 31 de 2002.

Destacó que la Resolución 029 demandada dejó sin efectos a partir de la iniciación de la prestación del servicio por parte de la empresa Expreso Sideral S.A., las resoluciones 01 de 1999, 1805 de 2001 y 2177 todas de 2001 que habían concedido permiso provisional y transitorio a las empresas de Transportes Gran Caldas S.A, empresas Unitrans Ltda. y Socobuses S.A., señalando que la iniciación del servicio por parte de la empresa Sideral sería dentro de los cien días consecutivos previa certificación del cumplimiento de los términos de referencia.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Manifestó que el 20 de noviembre de 2002 las empresas transportadoras efectuaron aclaraciones a la Licitación 01 de 2002, elaboraron y firmaron el acta correspondiente. Los términos de referencia de la licitación pública 001-2002 en el capítulo 2 se refiere a los documentos de contenido jurídico objeto de evaluación. Que dentro de la propuesta presentada por expreso SIDERAL S.A. para la adjudicación directa, aparece copia del Acta N° 219 de noviembre 18 de 2002 en la cual dice que *“se faculta plenamente al Gerente para presentar la licitación N° 001-2002 convocada por la Secretaría de Tránsito de Manizales cuyo objeto es adjudicar la presentación del servicio público de transporte en (3) rutas en la comuna 5 de la ciudad de Manizales...”*.

Afirmó la actora que Expreso SIDERAL S.A. se abstuvo de acreditar en la propuesta presentada al Secretario de Tránsito de la ciudad, el documento emanado de la Junta Directiva de la empresa, que lo facultaba para proceder de conformidad, por lo que no cumplió con los requisitos establecidos en los términos de referencia, razón por la que la administración municipal estaba impedida para otorgarle a SIDERAL, el permiso para servir la ruta Bosques del Norte-Peralonso-Centro.

Indicó que uno de los términos de referencia de la licitación era el relativo a la calidad y excelencia, en particular al no requerimiento de aumento de capacidad transportadora, los cuales no fueron tenidos en cuenta en la Resolución 029 de 2002. Del mismo modo dijo que en lo relativo a la Evaluación y Ponderación de las propuestas, aparece la obligación por parte



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

de la Secretaría de Tránsito de efectuar los estudios técnicos y jurídicos de las propuestas. Que el pliego de condiciones decía que las rutas Bosques del Norte debían otorgarse mediante licitación pública y que en los términos de referencia simplemente se enunció un estudio técnico que sirvió de base para la reestructuración de rutas, pero que no se mencionó que hacía parte integrante del pliego de condiciones.

Manifestó que el día 23 de diciembre de 2002 se reunió la administración de Manizales, con el fin de analizar la evaluación jurídica y técnica de la propuesta presentada por expreso SIDERAL para la adjudicación de la ruta C, dejando constancia en el Acta 003 de la fecha, documento en el que se abstuvo de hacer un pronunciamiento específico y concreto respecto de las exigencias contenidas en los términos de referencia de la licitación pública, tal y como lo establece el artículo 29 del Decreto 170 de 2001.

De otra parte aduce la parte actora que, los términos de referencia de la licitación 01-2002, modificaron los factores básicos de selección establecidos en el artículo 30 del Decreto 170 de 2001, respecto de la evaluación de las propuestas. Es así como este Decreto respecto del tema de seguridad, establece 50 puntos y los términos de referencia determinan 25 puntos; la edad promedio de la clase de vehículo licitada es de 25 puntos mientras que en el término de referencia fue de 15 puntos; las sanciones impuestas en los dos últimos años en el decreto fueron de 10 puntos pero que en el término de la licitación quedó en 5 puntos; el capital por encima de lo exigido daba 5 puntos en el decreto 170 mientras que en la licitación apenas 5 puntos.



Señala que en la Resolución 024 de 2004 mediante la cual se declaró desierta la licitación de transporte público N° 01-2002, se dijo que hubo solicitud de ampliación del término de la licitación que fue acogida quedando como nueva fecha para el cierre, la del 3 de diciembre de 2002. Pero que el día 6 de diciembre del mismo año, el Gerente de la Empresa SIDERAL le dirigió al Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales, comunicación mediante la cual le solicitaba la adjudicación definitiva de las rutas de la comuna 5 o sea las de la licitación y para las cuales no hubo propuesta a la convocatoria efectuada por la administración.

Según la demandante resulta curioso que expreso SIDERAL S.A., el 6 de diciembre de 2002 hubiera solicitado la adjudicación de la licitación, teniendo en cuenta que la declaración de desierta de la misma se llevó a cabo hasta el 13 de diciembre, motivo por el cual para la actora es de suponer que Expreso Sideral tenía conocimiento previo de que se iba a declarar desierta la licitación, antes de que en efecto ello aconteciera. Mencionó que para la misma fecha en que se declaró desierta la licitación 01-2002, SIDERAL S.A. radicó ante la administración un documento que contenía los soportes para la propuesta de adjudicación directa.

Adujo que mediante Resolución 029 del 31 de diciembre de 2002, la administración municipal lo que hizo fue cambiar en forma integral los plazos establecidos en forma obligatoria en los términos de referencia, modificados



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

sin justificación técnica o jurídica legal alguna, por lo que este hecho debe interpretarse como una manera de conceder privilegios a la empresa Sideral S.A., para que retarde la prestación del servicio, incurriendo la administración municipal en una desviación de poder y falsa motivación del acto.

Posteriormente el Secretario de Tránsito y Transporte de Manizalez mediante oficio STP del 20 de junio de 2003, le comunicó a SOCOBUSES la terminación de la prestación del servicio en la ruta C, previniéndole que solamente podía prestar el servicio que le había sido autorizado provisionalmente mediante resoluciones 01 de 1999, 1805 de 2001 y 2177 de 2001, hasta el 30 de junio de 2003.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación.

Considera la parte actora que los actos acusados violan normas de rango superior y legal, entre ellas: artículos 1°, 2°, 6°, 13, 29, 58, 84, 90, 209 y 229 de la Constitución Política; 3°, 23, 24 numerales 5 literales c) y e), 7° y 8°; 25 numerales 1, 2 y 18; el artículo 26 numerales 1, 2, 3 y 4; artículo 28, 29, 30 numerales 2, 4 y 11, todos de la Ley 80 de 1993; 2°y 12 del Decreto 855 de 1994; 3° numeral 7 de la Ley 105 de 1993; los artículos 16, 17, 19 y 21 de la Ley 336 de 1996; artículos 7°, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 del Decreto 170 de 2001; 2° numeral 15 del Decreto 176 de 2001; 36, 84, 85, 87, 132, 137, 176, 177 y 206 del CCA y la Ley 446 de 1998 sin especificar un artículo en particular.



También considera que resultaron violados los términos de referencia que sirvieron de base para la Licitación Pública 01-2002 contenidos en el Resolución N° 018 de 2002; la Resolución 0004350 del 31 de diciembre de 1998 expedida por el Ministerio de Transporte y el Decreto 215 de octubre 12 de 2001 expedido por el Alcalde de Manizales.

La actora adujo como causales para deprecar la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos demandados, la falsa motivación y desviación de poder, que se evidencian por la decisión de la administración de Manizales contenida en la Resolución 024 de 2002 mediante la cual declaró desierta la licitación de transporte público N°001-2002, como quiera que este acto desconoció las normas invocadas como vulneradas, al utilizar causales no contempladas en los términos de referencia para adoptar esta decisión.

Sostuvo que no es cierto que en el proceso licitatorio, se hubiera evidenciado la falta de voluntad de participación de la demandante, pues según la realidad procesal, la sociedad actora se abstuvo de participar por serias observaciones que hizo al estudio sobre el origen y destino de las rutas a licitar, tal y como lo consignó en la comunicación del 21 de noviembre de 2002 dirigida al Secretario de Tránsito de Manizales. En todo caso sostiene que en gracia de discusión, tal argumento no era suficiente para dicha decisión y por tanto, lo que debió hacer la administración era haber



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

convocado a otro proceso licitatorio, al no haber estado comprometido el orden público.

En síntesis para la parte demandante, la simple falta de voluntad de participación en el proceso de licitación, no puede conllevar inexorablemente a un proceso de adjudicación directa, pues esta causal no está probada, por lo que no se le podía hacer la adjudicación directa a Expreso Sideral S.A. como aconteció.

De otra parte aduce el apoderado de la demandante que el representante legal de la empresa Expreso SIDERAL S.A., requería de expresa y nueva autorización de la Junta Directiva de la empresa, para haber presentado la propuesta que desembocó en la expedición de la Resolución 029 de 2002, que le otorgó permiso para servir la ruta Bosques del Norte-Peralonso-Centro, ya que según Acta 219 del 18 de noviembre de 2002, la Junta Directiva lo había autorizado para presentar propuesta solamente para la referida licitación N° 01-2002.

Por lo anterior apreció que la entidad demandada incurrió en desviación de poder, falsa motivación y falta de competencia, al no haber exigido según los Términos de Referencia de la Licitación Pública, una expresa autorización de la Junta Directiva de Expreso Sideral S.A. para presentar la propuesta, en vista de que había sido declarada desierta la licitación 01-2002.



En este sentido, afirmó que ante la realidad indiscutible de que el representante legal de la empresa Sideral no acreditó que contaba con la autorización de la Junta Directiva facultándolo para la propuesta que en últimas adjudicó en forma directa para servir la ruta de las resoluciones demandadas, la administración de Manizales no podía haberle otorgado tal permiso, pues carecía de capacidad para calificar la propuesta presentada por expreso Sideral S.A., evidenciándose la causal de desviación de poder.

Sostuvo que en vista de la declaración de desierta de la licitación 01-2002, la administración demandada no podía haber adelantado el proceso de selección y adjudicación directa, pues éste es excepcional y de aplicación restrictiva y sólo es procedente cuando se afecta o está comprometido de forma seria y grave el orden público. Por tanto, la administración no tenía camino distinto que el de haber convocado a otro proceso licitatorio en el que se hubieran depurado las irregularidades que llevaron a la declaratoria de desierta de la licitación 01-2002.

De otra parte adujo que también incurrió en desviación de poder, por el hecho de haber permitido la administración municipal que Expreso SIDERAL S.A. incrementara con ocho nuevos buses el parque automotor al autorizarle servir la ruta C, pues al aumentar su capacidad transportadora desconoció que en los términos de referencia se había pactado lo contrario, lo cual además de violar el proceso licitatorio también incurrió en el desconocimiento



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

de normas en las que debería fundarse, que eran de obligatorio cumplimiento, entre ellas las enunciadas como vulneradas.

Por tanto, el mecanismo legal que tenía el municipio para adjudicar la ruta C, era única y exclusivamente el de la licitación pública y no el utilizado a través de la adjudicación directa mediante permiso, por lo que incurrió la entidad territorial demandada, en una desviación de poder.

Afirmó que la administración municipal no podía haber revocado los efectos jurídicos de la Resolución 1805 de agosto 3 de 2001 modificada por la Resolución 2177 del 18 de septiembre de 2001, que le había concedido a SOCOBUSES S.A., permiso especial y transitorio para servir la Ruta C, hasta tanto se adjudicara en forma definitiva y previa licitación pública, por lo que incurrió nuevamente en desviación de poder, pues el proceso licitatorio había resultado fallido.

Sostuvo la actora que la administración municipal demandada tenía la obligación legal, establecida en los artículos 17 y 21 de la Ley 336 de 1996 y en los artículos 27, 28 y 30 del Decreto 170 de 2001, de hacer referencia específica y expresa en el pliego de condiciones, al estudio técnico que determinara la demanda de movilización, lo que condujo a la desviación de poder de los actos acusados.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Indicó la actora que la propuesta presentada por Expreso SIDERAL S.A., no cumplió con los presupuestos jurídicos establecidos en el pliego de condiciones y, por consiguiente este solo factor, era determinante y suficiente para calificar como NO APTA la propuesta, sin que fuera necesario ocuparse de las condiciones técnicas.

Reiteró que los términos de referencia de la licitación, modificaron de forma caprichosa y sin fundamento legal los requisitos establecidos en el artículo 30 del Decreto 170 de 2001, relativo al procedimiento para la adjudicación de rutas y horarios del servicio público de transporte terrestre colectivo que regula los factores básicos de selección

Según la actora, resultó absurdo pretender que se convocara a licitación pública para la prestación del servicio de transporte, dejando a criterio de la administración después de haber sido adjudicada aquella, la fijación del valor del pasaje, ya que esta omisión resulta contraria a los principios de transparencia, responsabilidad y selección objetiva a que aluden los artículos 24, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 29 y 30 de la Ley 336 de 1996, que regulan la política tarifaria en el transporte público colectivo.

Afirmó la parte actora que de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 855 de abril 28 de 1994, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993, disposición que sirvió de fundamento legal para la adjudicación mediante permiso de la ruta BOSQUES DEL NORTE-PERALONSO-CENTRO, la



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

contratación directa está circunscrita a la prestación de servicios que tengan que ver con precios del mercado, *siempre y cuando existan estudios y evaluaciones que para el efecto se hayan realizado directamente, pero bajo ninguna circunstancia para servir o cubrir una ruta para la prestación del servicio público de transporte. Por tanto, la adjudicación de rutas previo el obligatorio proceso de licitación pública, se deben hacer única y exclusivamente mediante la modalidad de contrato de concesión u operación, pero jamás mediante selección y adjudicación directa.*

Dado lo expuesto, para la parte actora, las resoluciones que le concedieron a Expreso Sideral el permiso para servir la ruta C, “incurrieron en una DESVIACION DE PODER, en similares condiciones en una FALSA MOTIVACIÓN y se quebrantó el artículo 12 del Decreto 855 de abril 28 de 1994”.

Afirmó el apoderado de la demandante que no le cabe duda de que Expreso SIDERAL S.A. tenía lista la propuesta para presentar dentro del proceso licitatorio 01-2002, previa a que fuera declarado desierto, como quiera que mediante comunicación del 6 de diciembre de 2002 el representante legal de Sideral le solicitó al Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales le fuera adjudicada la ruta cuestionada, la cual fue declarada desierta el 13 del mismo mes y año, por lo que le cuesta trabajo creer que entre los días 4 y 5 de diciembre -como quiera que el 3 fue cerrada la licitación-, expreso Sideral presentara una propuesta ajustada a los términos de referencia, al considerar que le era absolutamente imposible.



Sostuvo que “No hay razón alguna valedera para justificar que Expreso Sideral S.A. en diciembre 6 de 2002 estuviera solicitando la adjudicación de la licitación 01-2002, teniendo en cuenta la declaratoria de desierta que se hizo tuvo ocurrencia, el día 13 de diciembre de 2002.”

Insistió el apoderado de la demandante que la falsa motivación de los actos acusados se evidenció, por el hecho de que la administración demandada, aprovechó la expedición de la Resolución 029 de 2002, para cambiar en forma integral los plazos establecidos en forma obligatoria en los términos de referencia de la licitación pública 01-2002, modificaciones o alteraciones que deben interpretarse como una forma de conceder privilegios a la empresa Sideral S.A., para que retarde la prestación del servicio, incurriendo la administración municipal en una desviación de poder y falsa motivación.

Indicó que la Resolución 029 de 2002 adolece de falsa motivación en la medida en que la empresa Sideral aumentó su parque automotor en vehículos del Grupo D clase Bus, no obstante que la adjudicación directa para servir la Ruta C, estaba fundamentada en que esta empresa S.A. no incrementaría su parque automotor, lo cual no corresponde a la realidad.

2. CONTESTACION DE DEMANDA.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

2.1. POR PARTE DE LA EMPRESA EXPRESO SIDERAL S.A.

A pesar de que la empresa Expreso Sideral S.A. en su condición de tercero interesado en las resultas del proceso y que fuera convocada por la primera instancia², presentó escrito mediante el cual se opuso a las pretensiones de la demanda³, obra a folios 489 a 492 del cuaderno de primera instancia, auto de fecha 14 de diciembre de 2004 mediante el cual el Tribunal Administrativo de Caldas, resolvió no tener por contestada la demanda *“puesto que el apoderado judicial de dicha sociedad no acreditó tener poder suficiente para actuar como tal (F. 447 a 449), ni en el certificado de Cámara de Comercio de folios 444 a 446 figura persona distinta como Gerente Administrativo”*, siendo esta la condición a la que aludió quien dijo contestar la demanda.

2.2. POR PARTE DEL MUNICIPIO DE MANIZALES CALDAS

A través de apoderado judicial, la entidad territorial demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda⁴, al considerar que la expedición de la Resolución 029 de 2002 no está viciada de nulidad como quiera que se adelantó un proceso administrativo ajustado a las disposiciones legales contenidas en el Decreto 170 de 2001.

² Mediante Auto del 15 de enero de 2004 obrante a folio 435 del C.P.

³ Visible a folios 447 a 449 del Cuaderno de Primera Instancia

⁴ El memorial figura a folios 471 al 476 del C.P.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Destacó que la entidad territorial lo que hizo fue, actuar en procura de poder prestar un servicio público eficiente y de calidad, sin interesar los intereses particulares de algunas empresas que no obstante haber adquirido los pliegos para participar en el proceso licitatorio, lo que quisieron fue entorpecerlo realizando pactos entre ellas con tal propósito del cual se sustrajo la empresa Expreso Sideral S.A.

Controvirtió la afirmación de la actora según la cual, la administración municipal había cambiado las reglas de juego por el hecho de declarar desierta la licitación debido a razones diferentes a las planteadas en el Pliego de Condiciones, al considerar que la causal invocada está claramente definida en el literal h) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que dispone que se podrá contratar directamente cuando falte voluntad de participación, tal y como aconteció en el presente caso.

El apoderado del Municipio de Manizales adujo que no se puede tampoco aceptar la tesis de la demandante, de pretender que el pliego de condiciones tenga la facultad de limitar el alcance de la ley, pues si en una licitación hay ausencia de participantes lo que procede es que la misma deberá declararse desierta y luego de ello, efectuar la adjudicación de forma directa tal y como lo autoriza la Ley 80 de 1993.

De otra parte aclaró, que no es cierto tampoco como lo entiende el apoderado de SOCOBUSES S.A., que la administración hubiera efectuado la



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

revocatoria directa del acto que le había concedido la ruta de transporte público que luego se le dio a expreso Sideral S.A. mediante Resolución 029 de 2002, por cuanto lo que ocurrió no fue cosa distinta que el señalamiento del límite de la vigencia de dicho acto, por cuanto como se señaló en el mismo, este acto tenía el carácter de provisional. Siendo ello así, no le asiste razón a la actora, pues lo que sucedió fue que la Administración cumplió la condición de la provisionalidad lo cual descarta de plano la revocatoria del acto.

Advirtió que la empresa demandante era consciente de que la autorización para servir la ruta objeto de litis había llegado a su fin, pues ese acto no tenía la vocación de indefinido en el tiempo, además que la ley le ha dado la característica de revocable, según lo dispone el artículo 18 de la Ley 336 de 1996.

Finalizó los argumentos de defensa de los actos administrativos demandados, afirmando que la administración municipal para su expedición se ajustó a las previsiones legales, garantizando a todas las empresas transportadoras de Manizales, la posibilidad de participación en el proceso, en procura del interés general. Por lo anterior, solicitó fueran desestimadas las súplicas de la demanda y condenada en costas la empresa demandante.

Propuso el apoderado de la entidad territorial demandada las siguientes excepciones: **escogencia de una vía procesal inadecuada para**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

demandar, al considerar que sólo aquellas empresas que hubieran participado en el proceso licitatorio o de “adjudicación directa” como lo llamó la actora, estarían habilitadas para incoar cualquier reclamación frente al resultado final de dicho proceso. En la medida en que SOCOBUSES S.A. se abstuvo voluntariamente de haber participado, estaba imposibilitada para impetrar esta acción.

Sostuvo que por el hecho de que esta empresa tenía autorización de la administración para servir la ruta que le fue concedida luego a Expreso Sideral S.A., no por ello estaba habilitada para demandar el proceso licitatorio, pues dicha autorización tenía carácter de provisional, hasta tanto se otorgara en forma definitiva la ruta, tal y como efectivamente ocurrió.

Insistió en que cualquier ciudadano podía intervenir para demandar la actuación administrativa por tratarse de la prestación de un servicio público, sin embargo la vía de que dispondría sería la acción de simple nulidad y no la de nulidad y restablecimiento del derecho, pues al no haberse interesado la actora en el proceso licitatorio, evidenció falta de interés que se reflejó en la no participación en el proceso, lo cual la inhibía para impetrar la acción que interpuso. Lo anterior por cuanto si no hubo interés de participar no puede existir aptitud legal para demandar en procura del restablecimiento del derecho.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

También propuso la **excepción de inepta demanda por proposición jurídica incompleta**, en la medida en que si la actora consideraba que se le había arrebatado un derecho otorgado mediante un permiso provisional, debió haber demandado no sólo el acto que adjudicó la ruta a Expreso Sideral S.A. y aquellos que agotaron la vía gubernativa, sino también la demanda debió extenderse hasta la Resolución N° 018 de noviembre 7 de 2002, mediante la cual se ordenó la apertura de la licitación para la adjudicación de la ruta que cubría la demandante.

Por último propuso la **excepción de caducidad de la acción**, por cuanto la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la actora, no fue impetrada dentro del término legal, pues por tratarse de un proceso licitatorio, el término para demandar según las previsiones del artículo 87 CCA, es de 30 días contados a partir de la notificación, publicación o comunicación del acto que determinó la adjudicación directa de la ruta.

II. LA SENTENCIA APELADA

Mediante fallo de fecha octubre 7 de 2009 el Tribunal Administrativo de Caldas declaró lo siguiente⁵: i) no probadas las excepciones invocadas por el Municipio de Manizales; ii) declaró la nulidad parcial de la Resolución 029 del 31 de diciembre de 2002 que concedió permiso por un lapso de cinco años a Expreso Sideral S.A. para servir la ruta Bosques del Norte-Peralonso-Centro;

⁵ La providencia obra a folios 570 a 611 del Cuaderno de Primera Instancia



iii) ordenó al Municipio de Manizales iniciara el trámite licitatorio para adjudicar la ruta de transporte público de pasajeros Bosques del Norte-Peralonso-Centro; iv) negó las demás pretensiones de la demanda y v) negó la solicitud de indemnización solicitada por Expreso Sideral S.A.

En cuanto a la **excepción de inadecuada escogencia de vía procesal para demandar**, consideró el a quo que la acción judicial instaurada por la demandante era la adecuada, pues le asistía interés a la actora en atacar la legalidad del acto de adjudicación de la ruta a la empresa Expreso Sideral S.A. por lo que bien podía haber solicitado también, el respectivo restablecimiento del derecho.

Lo anterior, debido a que no se puede desconocer la realidad de los hechos y es que en el **sub judice** está en entredicho jurídico, la decisión de la administración de Manizales de haber ordenado la contratación directa cuando este procedimiento no está facultado para la adjudicación de la ruta cuestionada decisión que implicó a su vez que se revocara la ruta provisional que le había sido otorgada a la actora, resultando claro que le asistía interés para que en uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, atacara la legalidad de los actos de adjudicación y para solicitar el restablecimiento del derecho.

Calificó de poco sólido el argumento de la entidad demandada según el cual, por el hecho de no haber participado la actora en la licitación no podía



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

demandar el acto de adjudicación, pues lo que está probado es que la adjudicación se hizo mediante contratación directa a la cual no fue invitada como proponente SOCOBUSES S.A., por lo que le era imposible haber participado, por lo que sería un requisito imposible de exigir como requisito de procedibilidad.

Respecto de la **excepción de inepta demanda por proposición jurídica incompleta**, consideró que no había lugar a incluir dentro de los actos a demandar la Resolución N° 018 del 7 de noviembre de 2002 que ordenó la apertura de la licitación, pues de este acto no se desprende el perjuicio que le fue irrogado según lo mencionó la actora, por el hecho de haberle revocado en forma ilegal el permiso provisional para atender la ruta de transporte de pasajeros Bosques del Norte-Centro.

El a quo tampoco declaró probada la **excepción de caducidad de la acción**, al considerar que el artículo 87 CCA dispone que los actos previos al contrato, se deberán demandar dentro del término de 30 días, pero que en el caso en estudio la demandada pasó por alto que no hay contrato, razón por la que no se podía someter la presente acción al término señalado en la referida norma.

En cuanto al fondo del asunto, la primera instancia planteó como problema jurídico a resolver, determinar si la Resolución 029 de 2002, por medio de la cual el Municipio de Manizales le otorgó un permiso para servir la ruta de



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

transporte público municipal de pasajeros a la empresa Expreso Sideral S.A., vulneró el debido proceso, está afectada de falsa motivación o desviación de poder.

Para absolver el planteamiento anterior, el a quo relacionó el marco normativo que la administración municipal debió haber tenido en cuenta al expedir los actos acusados, el cual estaba consignado en las leyes 105 de 1993, 336 de 1996, 170 de 2001, llegando a las siguientes conclusiones: i) que los alcaldes municipales son autoridades legitimadas para conceder permisos, contratos o concesiones de rutas de servicio público de pasajeros, dentro de su jurisdicción; ii) que la concesión de permisos para la adjudicación de estas rutas, deberá otorgarse mediante concursos públicos; iii) que el procedimiento de otorgamiento de permisos, deberá atender al principio de libre concurrencia; iv) que el Decreto 170 de 2001 regula el proceso licitatorio al que están sometidas las autoridades municipales, para la adjudicación de permisos de rutas; v) que la legislación analizada no estipula normas de excepción a las que puedan acudir los municipios cuando se declare desierta una licitación y, que los permisos concedidos para servir rutas, se caracterizan porque se pueden revocar.

El a quo, encontró acreditados los siguientes hechos: i) mediante Resolución N° 018 del 7 de noviembre de 2002, el municipio de Manizales ordenó la apertura de la licitación pública N° 001-2002, para permitir servir tres (3) rutas, entre ellas, Bosques del Norte-Peralonso-Centro-Circular Directa; ii) mediante Resolución N° 024 del 13 de diciembre de 2002, se declaró



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

desierto el proceso licitatorio por falta de proponentes; iii) mediante Resolución N° 029 del 31 de diciembre de 2002, el municipio demandado con fundamento en el artículo 12 inciso 3° de Decreto 855 de 1994, otorgó permiso para servir una de las rutas a la empresa Expreso SIDERAL S.A., dejando sin efectos las resoluciones N° 1805 de 2001 y 2177 de 2001

Luego el interrogante que le surgió a la primera instancia, fue el de establecer si el municipio de Manizales, estaba facultado para adjudicar un permiso de funcionamiento de una ruta de transporte público de pasajeros, mediante contratación directa consagrada en la Ley 80 de 1993, llegando a la conclusión de que el Municipio no estaba facultado para utilizar este mecanismo legal en la forma en que lo hizo en la Resolución 029 de 2002, por cuanto desconoció que debió haber aplicado de manera preferencial la legislación especial que regula el tema de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, contenida en las leyes 105 de 1993, 336 de 1996 y en el Decreto 170 de 2001, y no la Ley 80 de 1993.

En el mismo sentido consideró que el procedimiento que debió haber agotado la administración municipal para haber otorgado el permiso, era el del concurso público o licitatorio y no el de la contratación directa, según lo dispone el Decreto 170 de 2001 que desarrolló las leyes 105 y 336, el cual no previó la contratación directa para el otorgamiento del permiso. Lo anterior, teniendo de presente que el principio orientador en este tipo de adjudicaciones de rutas de transporte, es el de la libre concurrencia que resulta vulnerado en la contratación directa que implica, invitar a participar a



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

unas empresas únicamente impidiendo la oportunidad para que otras interesadas también lo hagan.

Destacó que conforme el inciso final del artículo 19 de la Ley 336 de 1996, la facultad de los municipios de otorgar directamente permisos de rutas de transporte sólo es viable, cuando el servicio a prestar no está sujeto a rutas y horarios predeterminados, caso que no se presenta en el sub judice.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, a juicio del a quo la entidad territorial demandada no podía adjudicar mediante contratación directa el permiso para prestar la ruta Bosques del Norte-Peralonso-Centro, pues si tenía la intención de otorgarlo en forma definitiva, debió realizar un nuevo proceso licitatorio, para respetar el principio de adjudicación por concurso público y permitir la libre concurrencia.

De allí que el municipio de Manizales, al adjudicar en forma definitiva y mediante contratación directa la ruta, incurrió en violación al debido proceso, por lo que declaró la nulidad parcial de la Resolución 029 de 2002 en el aparte que dice: “Otorgar permiso para servir la ruta BOSQUES DEL NORTE-PERALONSO-CENTRO... Por el término inicial de cinco años, con posibilidad de prorrogarse por igual lapso por una sola vez...”, dispuesta en el artículo 1º de la Resolución 029 de 2002 y sus confirmatorias resoluciones 09 y 0752 ambas del 2003.



Respecto del restablecimiento del derecho deprecado por la demandante, el a quo partió del presupuesto normativo contenido en el artículo 18 de la Ley 336 de 1996, según el cual el permiso para la prestación del servicio público de transporte es revocable e intransferible. Así mismo se fundamentó en el parágrafo del art. 24 del Decreto 170 de 2001 y en el literal 10 del artículo 30 **idem**, que desarrollan la Ley 336 y que disponen que la prestación del servicio se adjudicará por un término no mayor de cinco años, que una vez vencido se decidirá si la empresa continúa o no con prestación del servicio autorizado.

Indicó que mediante Resolución 018 de 2001, la administración municipal abrió a licitación la ruta cuestionada para atender razones de interés general de la comunidad, de acuerdo con un estudio técnico que evidenciaba las razones que ameritaban la reestructuración de dicha ruta, motivo por el que se hacía evidente la necesidad de prestar el servicio público de transporte de pasajeros, en unas condiciones distintas a las que venía prestando la empresa SOCOBUSES S.A., por lo que se debe entender que la Resolución 029 del 31 de diciembre de 2002 objeto de demanda, revocó el permiso concedido a la empresa demandante mediante resoluciones 1805 y 2177 de 2001, tal y como lo señaló el artículo 3° del acto demandado.

El Tribunal Administrativo de Caldas consideró, que como lo que resultó violatorio del debido proceso fue conceder el permiso a la empresa Expreso



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Sideral S.A. por el sistema de contratación directa, no así la revocación provisional de la licencia otorgada a la actora, el fallador dispuso que la revocación de esta licencia se debía mantener, por lo que le ordenó al Municipio de Manizales, que procediera a iniciar nuevo proceso licitatorio, para que en forma definitiva, otorgara el permiso para servir la ruta Bosques del Norte-Peralonso-Centro.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, descartó el reconocimiento de perjuicios a la actora, debido a que la administración demandada bien podía revocar el permiso provisional que le había sido concedido sin que conlleve el pago de indemnización alguna, aunado al hecho de que no demostró que los vehículos de transporte de pasajeros, fueran de propiedad de la demandante, además que la Sala entendió que el parque automotor continuó prestando el servicio público en otra rutas, por lo que los actos demandados no le causaron perjuicios materiales.

Respecto de la petición de la empresa Expreso Sideral S.A. en el sentido de que se le pagara una indemnización en caso de declararse la nulidad de los actos acusados, el a quo dijo que no era procedente tramitarla en este proceso, pues la competencia se circunscribe a las pretensiones de la demanda y las excepciones propuestas por la parte demandada.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN



3.1. POR PARTE DEL MUNICIPIO DE MANIZALES

La entidad territorial demandada por conducto de apoderado judicial, presentó escrito⁶ mediante el cual solicitó la revocatoria del fallo apelado y en su lugar, se declaren probadas las excepciones de caducidad y de escogencia de una vía procesal inadecuada para demandar.

Afirmó que no está de acuerdo con la decisión del a quo, relativa a la orden que le impartió al municipio de iniciar el trámite licitatorio para la adjudicación de la ruta de transporte público de pasajeros Bosques del Norte-Peralonso-Centro, por cuanto el procedimiento de adjudicación de esta ruta, se hizo teniendo en cuenta las previsiones del Decreto 170 de 2001 relativas al proceso de licitación, en las normas generales contenidas en la Ley 80 de 1993 y en el Decreto Reglamentario 855 de 1994, por cuanto en ninguna de las normas especiales se refiere al trámite que se debe seguir cuando se declara desierta la licitación pública de adjudicación de una ruta de transporte público por falta de proponentes, como aconteció en el presente caso.

Sostuvo que en vista del vacío anterior, la administración municipal conforme a lo dispuesto en las normas de carácter general, procedió a adjudicar directamente la ruta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 numeral 18 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 12 del Decreto Reglamentario 855 de

⁶ Obrante a folios 616 a 628 del cuaderno de primera instancia



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

1994, disposiciones que si regulan el procedimiento a seguir en caso de declaratoria de desierta de una licitación o concurso.

Destacó que la administración pública, al momento de contratar no puede seguir realizando varias licitaciones públicas hasta que se presente un participante obstruyendo la prestación de un servicio de carácter público, por lo que el legislador previó una normatividad de carácter general que rige la contratación pública, la cual en concepto del municipio, era la que debía ser aplicada en el presente caso, teniendo en cuenta el criterio de interpretación analógica. Fue por esta razón, que la demandada acudió a la adjudicación de la ruta en forma directa, al haberse declarado desierta la respectiva licitación, por no existir en el Decreto 170 de 2001, norma que dispusiera qué hacer en este evento.

De otra parte, el recurrente refutó la afirmación según la cual, existió revocatoria directa del acto que le concedió la ruta de servicio público a Socobuses S.A., toda vez que lo que ocurrió no fue cosa distinta que el señalamiento del límite de la vigencia de dicho acto, por cuanto éste tenía el carácter de provisional y como tal, se cumplió la condición de la provisionalidad fijada en el mismo, por ende no puede hablarse de revocatoria del acto, además dijo que la actora era consciente de que su autorización para servir la ruta objeto de litis había llegado a su fin, pues dicho acto no tenía la vocación de indefinido en el tiempo y, el artículo 18 de la Ley 336 de 1996 le dio el carácter de revocable.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

El apelante reiteró que en el sub *judice* resultó evidente la caducidad de la acción interpuesta, toda vez que por tratarse de una licitación que se declaró desierta, la presente acción se debió haber interpuesto dentro del término de los 30 días hábiles según lo ordena el artículo 87 CCA, por tratarse de un acto pre contractual.

Adujo que la Resolución 024 del 13 de diciembre de 2002 que declaró desierta la licitación, fue notificada el mismo día al Gerente de Socobuses S.A. empresa que vino a presentar la demanda el 3 de junio de 2003, casi seis meses después cuando ya había caducado la acción. Dice que igual situación aconteció si se computara el término de caducidad, a partir del momento en que se adjudicó la ruta de servicio público mediante Resolución 0752 del 28 de marzo de 2003.

En todo caso destacó que según el artículo 87 CCA, única y exclusivamente en el **sub *judice***, procedía la nulidad absoluta del contrato y no la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta, en vista de que la empresa SOCOBUSES era un tercero que no participó en la licitación pública que se declaró desierta y, porque al haberse celebrado la respectiva contratación, única y exclusivamente –según el apelante-, podría demandar los actos mediante la acción de simple nulidad. En vista de lo anterior, para el apelante no era procedente ordenar al municipio iniciar una nueva licitación para la adjudicación de la ruta de servicio público cuestionada.

3.2. POR PARTE DE LA EMPRESA EXPRESO SIDERAL S.A.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

El apoderado de esta sociedad presentó recurso de apelación⁷, mediante el cual solicitó la revocatoria de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, al considerar que la empresa actora no logró demostrar la existencia de la desviación de poder ni la falsa motivación alegadas como causales de nulidad de los actos demandados.

Censuró el hecho de que Socobuses S.A. hubiera ejercitado la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues el haberse sustraído voluntariamente de la participación del proceso licitatorio en procura de lograr la adjudicación de la ruta objeto de cuestionamiento, la dejaba por fuera de la posibilidad de demandar mediante la acción del artículo 85 CCA debiendo ejercitar entonces, la acción del artículo 87 **idem**.

Afirmó que la demandante tenía conocimiento de la vacancia de la ruta, ya que la administración le otorgó un permiso especial y transitorio para servirla, el cual estaba sujeto al proceso licitatorio que se iniciara para otorgarla definitivamente y que no demostró interés en participar en su adjudicación, pues a pesar de haber adquirido los pliegos de condiciones y participar en varias reuniones no hizo ofrecimiento de sus servicios acorde con las necesidades requeridas, en espera de que la administración le adjudicara directamente, la ruta que servía provisionalmente.

En vista de lo anterior, para la empresa apelante la actitud pasiva de la actora no puede servir de sustento para la prosperidad de la acción incoada, contraria a la actitud asumida por la empresa Expreso Sideral S.A., quien le

⁷ Visible a folios 635 a 644 del cuaderno principal



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

manifestó a la administración mediante comunicación del 18 de diciembre de 2002, su intención de atender el servicio de la ruta objeto del presente proceso, de acuerdo con la necesidad del servicio planteada en los mismos términos de condiciones de la licitación inicial, para lo cual invirtió recursos tanto en materia prima como en parque automotor y componente tecnológico, de allí que la administración municipal en uso de las facultades otorgadas en el artículo 12 del Decreto 855 de 1994, procedió a contratar el servicio de la ruta.

Mencionó que no puede aducir la actora que le fue violentado el derecho a participar del proceso de adjudicación de la ruta, pues la administración municipal, acogiendo lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 336 de 1996, hizo una convocatoria pública y se reunió en varias oportunidades con las empresas transportadoras de la ciudad, entre ellas, con SOCOBUSES S.A., quien adquirió los pliegos pero se abstuvo de participar, razón por la que la actora no estaba habilitada para perseguir la nulidad de los actos acusados.

Sostuvo que a pesar de que la acción interpuesta por SOCOBUSES S.A. fue la del artículo 85 CCA, el Tribunal Contencioso de Caldas la interpretó como una acción de simple nulidad, al darle el carácter de acto general a los actos demandados en vista de la declaratoria de legalidad pero no concederle ninguna remuneración patrimonial a la demandante, decisión que en criterio de Expreso Sideral es contraria a la realidad procesal y le genera perjuicios irreparables a esta empresa, que resultan incalculables teniendo en cuenta no solo la inversión inicial sino el sostenimiento del sistema de transporte para servir la ruta.



A juicio del impugnante, la administración municipal, en acatamiento de las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, no solo ordenó la apertura del proceso licitatorio tendiente a la adjudicación de la ruta, sino que llevó dicho proceso conforme a las ritualidades de la Ley 80 de 1993, por lo que el municipio no vulneró derecho alguno a la actora.

Finalmente el apelante esgrimió que el hecho de que la autorización para servir la ruta se le hubiera concedido de forma directa a Expreso Sideral S.A., obedeció al ofrecimiento que ésta le hiciera al municipio, en el que le manifestó su voluntad de allanarse al cumplimiento de las exigencias de la comunidad, acordes con los estudios técnicos realizados por la Secretaría de Tránsito Municipal. Por lo anterior, solicitó la revocatoria del fallo y se declare que la entidad territorial demandada, no violentó el ordenamiento legal.

3.3. POR PARTE DE LA EMPRESA SOCOBUSES S.A.

El apoderado de la sociedad actora presentó escrito de apelación⁸ mediante el cual expuso los argumentos a través de los cuales solicitó la revocatoria del fallo impugnado, reiterando los mismos temas planteados en la demanda.

Es así como reiteró la vulneración de las normas superiores invocadas en la demanda, porque la administración municipal no le garantizó los derechos que tenía reconocidos la actora, respecto de la ruta que le había sido autorizada por la demandada luego de cancelarle el permiso de manera

⁸ Obra a folios 9 al 31 del Cuaderno de Segunda Instancia



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

arbitraria y, habérselo otorgado a la empresa Sideral S.A. mediante adjudicación directa, en vista de la declaratoria de desierto de un proceso licitatorio previo convocado por la administración.

Anotó que en el caso en estudio, no se respetó la reglamentación vigente para la adjudicación de rutas de transporte público de pasajeros, que señalaba el trámite que se debía agotar respecto de la licitación convocada por la administración, lo cual dio lugar al trato desigual del que fue objeto la empresa SOCOBUSES S.A. y por ende, a los perjuicios económicos que acreditó en el expediente, beneficiando a la empresa Expreso Sideral S.A.

En cuanto a la violación de las normas de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 que regulan el servicio público de transporte, el recurrente afirmó que el otorgamiento de rutas es un tema que debe ser reglamentado por el Gobierno Nacional; que debe tener como fundamento estudios técnicos sobre la oferta y demanda; que se puede realizar mediante concurso, en cuyo caso se establecerán las condiciones del mismo; destacó que el artículo 3º numeral 7º de la Ley 105 de 1993, estableció que quien cumpla con las exigencias que se establezcan, tendrá derecho a ese permiso o contrato de concesión u operación, que se otorgará mediante concurso, en el que se deberá garantizar la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de empresas. Afirmó que las anteriores disposiciones deben analizarse en armonía con los artículos 23 al 30, 34, 55 y 56 del Decreto 170 de 2001, legislación que reglamentó los aspectos, elementos y requisitos para acceder a la prestación del servicio público de transporte.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

A juicio del censor, el municipio de Manizales en los actos administrativos acusados, decidió de manera irregular y sin cumplir con la legislación arriba enunciada, otorgar el permiso para servir la ruta que venía sirviendo la demandante a la empresa Expreso Sideral S.A., a través de un procedimiento irregular y violatorio del debido proceso, prohibiéndole continuar prestando el servicio en la ruta Bosques del Norte-Peralonso-Centro, ruta que fue cancelada por medio de una simple comunicación suscrita por el Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales.

Respecto del restablecimiento del derecho deprecado en la demanda, el apelante afirmó que al haber decretado el a quo la nulidad de los actos acusados por violación al debido proceso de la actora, lo procedente era que hubiera declarado que SOCOBUSES S.A. continuara legítimamente prestando el servicio en la ruta cuestionada.

De otra parte, adujo que la actitud asumida por la administración municipal, incurrió en violación del artículo 40 del Decreto 170 de 2001, que contiene como única causal de revocatoria del permiso otorgado a una empresa transportadora, cuanto se incurra en abandono de rutas, es decir, cuando se disminuye injustificadamente el servicio autorizado en más de un 50%, cuando la empresa no inicia su prestación en el término señalado en el acto administrativo correspondiente. Por tanto, no se dieron las causales para la revocatoria del permiso inicialmente otorgado a la actora para prestar la ruta, luego de haberse declarado desierto el proceso licitatorio iniciado.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Reiteró el argumento esgrimido en la demanda según el cual, la simple falta de voluntad de participación en el proceso de licitación, en estricto sentido no conlleva inexorablemente a una inevitable adjudicación directa de un permiso sobre la ruta que legal y legítimamente venía sirviendo la demandante, aunado al hecho de que a pesar de que Expreso Sideral S.A no obstante haber comprado pliegos y haber asistido a varias reuniones, no presentó documento como proponente, además que su apoderado legal carecía de poder otorgado por la Junta Directiva de la empresa, para presentar la propuesta que dio lugar a la expedición de la Resolución 029 de 2002 objeto de nulidad.

El apelante discrepó de la decisión del a quo que negó el reconocimiento de los perjuicios materiales reclamados por la demandante, con el argumento de que no había probado que los vehículos fueran de propiedad de SOCOBUSES S.A., además que presumía que continuaba prestando el servicio público en otras rutas.

Lo anterior, por cuanto el Tribunal desconoció el dictamen pericial que obra en el cuaderno de pruebas del expediente, que acredita los perjuicios materiales invocados en la demanda y de otra parte, porque SOCOBUSES para poder servir la ruta cuestionada, había dado cumplimiento a las exigencias de los artículos 46 al 59 del decreto 170 de 2001 relativos a la existencia del contrato de vinculación suscrito entre la administración municipal y la actora, así como la respectiva vigencia de la tarjeta de operación.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

En punto al tema de los perjuicios materiales causados a la empresa actora, el apelante dijo que son de dos clases: i) los relativos a la disminución de los ingresos diarios y mensuales que dejó de recibir la demandante y, ii) los perjuicios causados directamente a los propietarios y conductores de los vehículos que prestaban la ruta revocada a la empresa SOCOBUSES S.A., hecho que condujo en cambio al beneficio de los socios de la empresa adjudicataria del permiso irregularmente otorgado.

Con fundamento en las anteriores apreciaciones, el apelante apoderado de la empresa actora, solicitó que se declare la nulidad del oficio STP de junio 20 de 2003 suscrito por el Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales y, que se declare el restablecimiento del derecho como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos acusados, que lo vendría a constituir la autorización para que SOCOBUSES S.A. continúe prestando el servicio en la ruta Bosques del Norte-Peralonso-Centro, hasta que la administración municipal previos los estudios actualizados de oferta y demanda, convoque a un nuevo proceso licitatorio y se cumpla con la debida adjudicación de esta ruta. Finalmente solicitó se condene al municipio a pagar la indemnización por los perjuicios tanto materiales como morales causados a la actora debidamente indexados, con fundamento en la prueba pericial obrante en el expediente.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSION EN SEGUNDA INSTANCIA

Durante esta etapa procesal, los apoderados de las empresas Sociedad Coordinadora de Buses Urbanos de Manizales S.A. SOCOBUSES S.A. y de



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Expreso Sideral S.A., presentaron escritos mediante los cuales solicitaron a la segunda instancia se pronunciara sobre los perjuicios materiales y morales reclamados por la demandante y que no fueron reconocidos en el fallo apelado, así como solicitó el apoderado de Expreso Sideral S.A. la revocatoria del mismo al considerar que no es posible desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, como lo determinó el fallador de primera instancia⁹.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No se pronunció durante esta oportunidad procesal, el Delegado del Ministerio Público ante esta Corporación.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Los actos administrativos demandados

Se transcriben los apartes que interesan al proceso de las resoluciones y del oficio S.T.P. 571 del 20 de junio de 2003, objeto de demanda:

“ALCALDIA DE MANIZALES

SECRETARIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE

⁹ Los memoriales contentivos de alegatos de conclusión obran a folios 75-90 y 92 al 98 respectivamente del Cuaderno de Segunda Instancia



RESOLUCION N° 029

'POR MEDIO DE LA CUAL SE OTORGA UN PERMISO PARA SERVIR UNA RUTA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO MUNICIPALDE PASAJEROS'

El Secretario de Tránsito y Transporte del municipio de Manizales, en uso de sus facultades legales, en especial las conferidas por el artículo 25 numeral 18 de la Ley 80 de 1993 y por el artículo 12 del Decreto Reglamentario 855 de 1994 y,

CONSIDERANDO

Que mediante resolución 018 del 7 de noviembre de 2002, se dio apertura a la licencia pública número 001-2002, con el objeto de adjudicar tres rutas en la comuna cinco de la ciudad de Manizales, así:

(...)

c. BOSQUES DEL NORTE- PERALONSO-CENTRO, circular directa

Que la ruta C debe ser adjudicada definitivamente para atender la demanda insatisfecha generada por el desarrollo urbanístico de los barrios Bengala, Bosque del Norte y San Sebastián de la Comuna cinco (5) de la ciudad de Manizales.



Que dicha demanda insatisfecha viene siendo atendida mediante permisos provisionales, por parte de las empresas Transportes Gran Caldas, Unitrans Ltda. y Socobuses S.A. según resoluciones 01 de 1999 y 1805 de 2001, respectivamente, modificadas por la resolución 2177 del 18 de septiembre de 2001.

Que dentro del plazo previsto de presentación de propuestas en la licitación iniciada, quienes retiraron pliegos de condiciones solicitaron la ampliación del término de la licitación, a lo que se accedió, quedando como nueva fecha para el cierre la del 3 de diciembre de 2002 a las 4:00 p.m.

Que llegada la fecha y hora indicados para la apertura de la urna, ninguna de las empresas que adquirió los términos de referencia de la licitación 001-2002, presentó propuesta alguna, no habiendo voluntad de participación de acuerdo con acta levantada en la fecha.

Que, como consecuencia de lo anterior y mediante resolución 024 del 13 de diciembre de 2002 se declaró desierta la licitación iniciada.

Que conforme a la Ley 80 de 1993, artículo 25 numeral 18 y a su decreto reglamentario 855 de 1994 artículo 12, es pertinente proceder a la contratación directa para la prestación del servicio en relación con la ruta C, como es el caso que ahora nos ocupa.

Que la administración para la adjudicación directa, sólo recibió propuestas de AUTOLEGAL S.A. par la adjudicación de las rutas



A y B, y de la empresa EXPRESO SIDERAL S.A., que presentó oferta informal, el 18 de diciembre de 2002 para que le fuera adjudicada la ruta C, definida en los términos de referencia de la siguiente manera:

C) BOSQUES DEL NORTE-PERALONSO-CENTRO circular directa

(...)

Que, así mismo, se han recibido por esta Secretaría varios oficios enviados por las comunidades, especialmente de la comuna cinco, donde manifiestan en algunos apartes:

(...)

Que la oferta presentada se acomoda a los requerimientos exigidos en el pliego de condiciones para la ruta prementada, es decir CUMPLE con los requerimientos jurídicos (existencia, capacidad y representación legal) y técnicos, en todo caso no modifica sustancialmente los términos de referencia de la licitación pública 001-2002, puesto que va a servir la ruta C con vehículos clase BUS, último modelo, con capacidad de entre 80 y 86 pasajeros (32 sentados), cumpliendo con la totalidad de las especificaciones técnicas, tal como lo establece el artículo 12 inciso tercero del decreto 855 de 1994 que dice:

'En todo caso cuando se contrate directamente por declaratoria de desierta de la licitación o concurso, la entidad estatal no podrá variar el objeto del contrato proyectado, ni modificar sustancialmente los términos de referencia'.

Que la empresa ofertante manifiesta y demuestra no requerir aumento de capacidad transportadora, toda vez que dentro de su plan de rodamiento puede disponer de los vehículos necesarios para servir la ruta C y este como un presupuesto fundamental que garantiza que la ciudad no aumente la sobre oferta que actualmente presenta.



Que la empresa Expreso Sideral S.A., entrará a prestar el servicio conforme a las exigencias del pliego de condiciones y su adendo dentro de los 100 días calendario contados a partir de la fecha de la ejecutoria del presente acto administrativo.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de Manizales,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: OTORGAR permiso para servir la ruta BOSQUES DEL NORTE-PERALONSO-CENTRO, a la empresa transportadora EXPRESO SIDERAL S.A., conforme al recorrido descrito en la parte motiva de esta resolución, por el término inicial de cinco años, con posibilidad de prorrogarse por igual lapso por una sola vez, siempre y cuando subsistan las condiciones de calidad y excelencia contenidas en los términos de referencia de la licitación 001-2002, el adendo modificatorio y la oferta presentada, con las cuales se adjudica.

ARTÍCULO SEGUNDO: La iniciación del servicio por parte de la empresa EXPRESO SIDERAL S.A., será dentro de los 100 días consecutivos, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo y previa certificación del cumplimiento de la totalidad de las condiciones ofrecidas por esta empresa y exigidas en los términos de referencia.

ARTÍCULO TERCERO: DEJAR SIN EFECTOS a partir de la iniciación de la prestación del servicio por parte de la empresa EXPRESO SIDERAL S.A., las resoluciones N° 01 de 1999, que concedió permiso Provisional y Transitorio a Transportes Gran Caldas S.A., 1805 de 2001, que otorgó permiso provisional a las empresas Unitrans Ltda. y Sobuses S.A., y la resolución 2177 de 2001, modificatoria de los actos prementados.

ARTÍCULO CUARTO: NO AUMENTAR la capacidad transportadora que actualmente tiene la empresa EXPRESO SIDERAL S.A.



ARTÍCULO QUINTO: Contra la presente resolución proceden los recursos de reposición ante el Secretario de Tránsito y Transporte y el de apelación ante el señor Alcalde Municipal, los cuales deberán interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de este acto administrativo.

ARTÍCULO SEXTO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución a las empresas: Transportes Gran Caldas, Socobuses S.A., Unitrans Ltda. y Expreso Sideral S.A.

PUBLIQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Manizales hoy 31 de diciembre de 2002

ALBA NELLY GONZALES GRISALES
Profesional Universitario
Secretaría de Tránsito y Transporte

CASTRO

JULIAN DAVID PELAEZ

Secretario de Despacho
Secretaría de Tránsito y

Transporte”

“ALCALDIA DE MANIZALES
SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE

RESOLUCION N° 09

‘POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE
REPOSICION’

El Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de Manizales en uso de sus facultades legales en especial las conferidas en el artículo 1º del Decreto Municipal 006 de 1988, artículo 12 de la Ley 80 de 1993 y,



CONSIDERANO

Que como resultado de un proceso licitatorio iniciado el 7 de noviembre de 2002, la Secretaría de Tránsito y Transporte, mediante Resolución 029 del treinta y uno (31) de diciembre de 2002, otorgó permiso para servir una ruta de transporte público colectivo municipal de pasajeros en la comuna cinco (5) de la ciudad de Manizales, a la empresa EXPRESO SIDERAL S.A.

(...)

Ciertamente la adjudicación realizada de la ruta C, se efectuó mediante permiso, siguiéndose, como ya se explicó, lo determinado en el decreto 170 de 2001, como no se trató de un contrato de concesión no se firmó ningún acuerdo y la vigencia del permiso y su eficacia se condicionó al cumplimiento de los requisitos exigidos en los términos de referencia previstos para la licitación pública 001-2002.

Se utilizó el mecanismo de la adjudicación directa del permiso toda vez que la licitación, como es sabido, fracasó al no observarse ninguna oferta, la situación que se presentó obligó a tomar mano del procedimiento establecido en el artículo 12 del decreto reglamentario 855 de 1994, precisamente para proveer de la más absoluta legalidad el procedimiento que se siguió.

(...)

Conforme a lo anterior la administración dentro del pliego de condiciones, página 10, punto 1.11 **NORMATIVIDAD APLICABLE**, previó *‘El proceso de selección se regirá según los procedimientos dispuestos en el Decreto 170 del 5 de febrero de 2001, de conformidad con los principios de la ley 80 de 1993 y demás normas concordantes’.*

Todo lo anterior entendido desde la órbita del estatuto contractual artículo 32, contrato es cualquier acto jurídico generador de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere la Ley 80 de 1993, artículo 2º, literal a).



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Por lo tanto la administración, con base en lo argumentado no ha violado el debido proceso.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de Manizales,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: NO REPONER y en consecuencia CONFIRMAR lo decidido mediante la resolución 029 del 31 de diciembre de 2002, por medio de la cual se otorgó un permiso para servir una ruta de transporte público colectivo municipal de pasajeros.

(...)

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Manizales hoy 17 de Febrero de 2003

Juan David Peláez Castro
Secretario de Tránsito y Transporte

VoBo Alba Nelly González Grisales
Profesional Universitaria
Secretaría de Tránsito y Transporte”

“RESOLUCION N° 0752

POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE
APELACION

EL ALCALDE (E) DE LA CIUDAD DE MANIZALES, en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial las que le confiere los artículos 50 y s.s. del C.C.A. y

CONSIDERANDO:



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

1. (...) De todo lo expuesto, y a manera de colofón de lo que se viene diciendo en este punto, podemos señalar que la ley previó el contrato de concesión para entregar la explotación de una ruta de transporte de pasajeros y que dicha contratación debe regirse por los postulados legales de la ley 80 de 1993 y sus normas reglamentarias, tal como ocurrió.

3. Queremos ser reiterativos en esta instancia, en el sentido que luego de revisar una a una las etapas adelantadas por la Secretaría de Tránsito para la adjudicación cuestionada, no se ha lesionado ningún derecho fundamental al recurrente y menos el del debido proceso por cuanto en nuestro sentir los actos se ajustaron en su integridad al ordenamiento legal vigente, máxima que él pudo participar en el proceso licitatorio para lo cual se le brindaron todas las garantías como a las demás empresas del ramo en la ciudad, tal como consta en el expediente sin que se hubiese mostrado mayormente interesado para participar, lo que se denota en la ausencia de una propuesta.

(...)

Que como consecuencia de lo que se ha dicho, se impone la confirmación de la resolución recurrida.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: No reponer, y por el contrario confirmar, la resolución N° 029 del 31 de diciembre de 2002, expedida por la Secretaría de Tránsito Municipal y mediante la cual se otorgó permiso para servir la ruta BOSQUES DEL NORTE-PERALONSO-CENTRO a la empresa transportadora EXPRESO SIDERAL S.A.

ARTICULO SEGUNDO: Contra la presente resolución no procede recurso alguno, en consecuencia se declara agotada la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dada en Manizales, a los 28 días del mes de Marzo de 2003



MARCELO MEJIA GIRALDO
Alcalde (E)

V.B. Secretaría Jurídica”

El oficio objeto de demanda es del siguiente tenor literal:

“ALCALDIA DE MANIZALES
SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE

Manizales, 20 de junio de 2003
S.T.P. 571

Señores
HECTOR AUGUSTO AGUIRRE GOMEZ
Gerente
SOCOBUSES S.A.
JORGE AMIDO CASTAÑO LOPEZ
Gerente
UNITRANS LTDA.
FRANCISCO LUIS ZULUAGA DUQUE
Gerente
Transportes GRAN CALDAS S.A.
Manizales

ASUNTO: PERMISO PROVISIONAL

De conformidad con lo establecido en los oficios UTTT-612, 613 y 614 del 19 de junio de 2003 y en razón a que la empresa EXPRESO SIDERAL S.A., iniciará la prestación del servicio en la ruta C a partir del 1° de julio del presente año, con toda atención le solicito prestar el servicio autorizado provisionalmente mediante resoluciones N° 01 de 1999 y 1805 de 2001, modificadas por la Resolución N° 2177 del 18 de septiembre de 2001, hasta el 30 de junio.



JUAN DAVID PELAEZ CASTRO

Secretario de Despacho

Secretario de Despacho Secretaría de Tránsito y Transporte”.

6.2. En cuanto a las excepciones propuestas por el Municipio de Manizales que fueron reiteradas como argumento de apelación:

El apoderado de la entidad territorial demandada reiteró, como argumento de inconformidad frente a la decisión del a quo, la procedencia de las excepciones de indebida escogencia de la acción para demandar y la de caducidad de la acción, al considerar que la empresa Socobuses S.A. se equivocó al interponer la acción del artículo 85 CCA, por cuanto la acción que debió instaurar era la de nulidad derivada del contrato prevista en el artículo 87 **idem**, en la medida en que al no haber participado la actora en el proceso licitatorio que condujo al otorgamiento directo de la ruta que venía sirviendo, demostró falta de interés que se reflejó en su no participación, hecho que la inhibía para impetrar la presente acción. Es así como en este sentido adujo textualmente lo siguiente:

“Finalmente, si nos atenemos a lo dispuesto en el artículo 87 CCA, única y exclusivamente en el caso sub-examine, procedía la nulidad absoluta del contrato y no la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (...). Conforme a la preceptiva en cita, y al constituirse la empresa Socobuses en un tercero que no participó en la licitación pública que se declaró desierta, y al



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

haberse celebrado la respectiva contratación, única y exclusivamente podría demandar los actos que ahora son objeto de controversia mediante la **ACCION DE NULIDAD** y no la Nulidad y Restablecimiento del Derecho. (...)Por ende, en igual manera, no procedía la orden dada a la administración municipal en primera instancia de iniciar una nueva licitación para la adjudicación de la ruta de servicio público". (subrayas del Despacho)

Como consecuencia de la excepción planteada, para el apoderado del municipio de Manizales en el presente caso, operó la figura de la caducidad de la acción al afirmar: *“Toda vez que por tratarse de un proceso licitatorio, y al haberse declarado desierta la respectiva licitación, se debía instaurar la acción dentro del término de los 30 días hábiles, tal como se dispone en el artículo 87 del CCA, por tratarse de un acto precontractual”*.

Por su parte, el a quo en el fallo materia de apelación, declaró no probadas las anteriores excepciones, al considerar que a la empresa demandante sí le asistía interés para atacar la legalidad del acto de adjudicación de la ruta que venía sirviendo y reclamar el respectivo restablecimiento del derecho, aunado al hecho de que no acogió el argumento de la administración municipal según el cual, por el hecho de que Socobuses no hubiera participado en la licitación estaba impedida para demandar, por cuanto lo que se tiene probado es que la adjudicación se hizo mediante contratación directa a la cual no fue invitada la empresa actora como proponente, por lo que se estaría ante un requisito de procedibilidad imposible de exigir. Respecto de la excepción de caducidad de la acción, consideró el a quo que no se podía someter la presente acción al término de 30 días señalado en el artículo 87 CCA, como quiera que en el **sub iudice** no hay contrato.



Pues bien, la Sala confirmará la decisión de declarar no probadas las anteriores excepciones analizadas, pero no por las razones esgrimidas por el tribunal de primera instancia, sino por las siguientes que a continuación se enuncian:

El aparte resolutivo de la Resolución N° 029 de diciembre 31 de 2002 (objeto de demanda), contiene dos importantes determinaciones: i) la del **artículo primero** mediante la cual le otorgó permiso para servir la ruta Bosques del Norte-Peralonso-Centro a la empresa transportadora Expreso Sideral S.A. y, ii) la contenida en el **artículo tercero**, mediante la cual dispuso: *“DEJAR SIN EFECTOS a partir de la iniciación de la prestación del servicio por parte de la empresa EXPRESO SIDERAL S.A., las resoluciones N° 01 de 1999, que concedió permiso provisional y transitorio a Transportes Gran Caldas S.A., 1805 de 2001, que otorgó permiso provisional a las empresas Unitrans LTDA. y Socobuses S.A., y la resolución 2177 de 2001, modificatoria de los actos prementados.”* (subrayas nuestras)

A su turno, a folios 180 a 186 del cuaderno de primera instancia figura la **Resolución N° 1805 de agosto 6 de 2001 “Por la cual se otorga un permiso especial y transitorio y se modifica uno existente”**, expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, mediante la cual concedió a las empresas SOCOBUSES S.A. y UNITRANS LTDA., permiso especial y transitorio para servir la ruta BOSQUES DEL NORTE CENTRO. Por su parte, a folios 188 al 190 del C.1. obra la **Resolución Número 2177 de septiembre 18 de 2001** expedida igualmente por el Secretario de



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Tránsito y Transporte de Manizales, ***“Por medio de la cual se modifica la Resolución N° 1805 del tres (3) de agosto de dos mil uno (2001)”***.

De acuerdo con la anterior realidad procesal, no cabe duda alguna para la Sala que la Resolución 029 de diciembre 31 de 2002 objeto de examen, es un acto administrativo de carácter particular y concreto que bien podía ser objeto de demanda a través de la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto al haberle otorgado la administración municipal demandada a Expreso Sideral S.A., el permiso para que siguiera sirviendo la misma ruta que venía prestando hasta ese momento la demandante, adoptó una decisión que implicó la modificación de una situación jurídica debido a la revocatoria del permiso transitorio que le había sido otorgado, cuyos efectos bien podían ser objeto de reclamo a través de la acción del artículo 85 CCA.

Acerca de la procedencia de esta acción y de sus diferencias frente a la acción de nulidad derivada de la actuación contractual -que a juicio del municipio de Manizales debió haber sido la instaurada en el presente caso-, más que ilustrativo resulta el siguiente aparte de la sentencia del 10 de junio de 2008 proferida por la Sala Plena de esta Corporación, M.P. Juan Angel Palacio Hincapié radicado numero: 11001-03-15-000-2007-01080-00(C), en la que se dijo lo siguiente:

“Bajo tales premisas, corresponde a la Sala determinar si el acto acusado, resolución No. 002778 de 10 de octubre de 2005, es un acto administrativo ajeno a la actividad contractual que adelanta el Estado o, si es un acto administrativo de los llamados

“precontractuales”, como lo sostienen los juzgados en conflicto.

Esta Sala considera, con fundamento en la parte resolutive del acto acusado, consistente en revocar la adjudicación de una ruta de transporte a determinadas empresas dedicadas a dicha actividad, que éste es un acto administrativo ajeno a la actividad contractual del Estado, pues se trata de un acto administrativo que sigue la suerte de la gran generalidad de las decisiones que toma la Administración unilateralmente, en cumplimiento de funciones administrativas, encaminada a producir efectos jurídicos y siguiendo el procedimiento establecido en la Ley 336 de 1996, Estatuto General de Transporte; se trata, en sentido estricto, de actos cuya naturaleza es autorizar o habilitar a determinadas personas para prestar una actividad o servicio.

De tal forma, que no se trata de un acto previo o separable de un contrato estatal, como lo infieren los jueces en conflicto.

Se observa que el hecho, que previamente a la adjudicación de rutas y horarios de transporte se establezca la apertura de una licitación pública¹⁰, corresponde a un procedimiento especial¹¹ reglamentado por el Ministerio de Transporte –Comisión de Regulación de Transporte- para proferir este tipo de decisiones administrativas, las cuales van dirigidas, como se ha señalado, a otorgar una licencia a quien esté en mejores condiciones de prestar el servicio de transporte, lo cual no supone contraprestación alguna para el Estado, pues simplemente busca garantizar el oportuno y adecuado transporte de las personas que deseen utilizar el servicio.

¹⁰ Folio 35 del cuaderno de antecedentes del expediente.

¹¹ En contraposición con el procedimiento general estatuido en la primera parte del Código Contencioso Administrativo para llevar a cabo las actuaciones administrativas.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

En efecto, vale anotar, que la contratación se da entre la entidad pública y un contratista con la finalidad que éste ejecute para aquella una prestación. En cambio, en la licencia el Estado lo que hace es autorizar, y a la vez, controlar que una actividad en beneficio de la comunidad, prestada por particulares, se cumpla dentro de las reglas que demanda determinada actividad o servicio.

En ese orden, para la Sala el acto acusado es controlable a través del ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ordinaria, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., y no de aquella cuya caducidad es especial, referida a los actos precontractuales, consagrada en el artículo 87 del C.C.A.”
(subrayas y negritas fuera de texto)

De otra parte, no puede ser compartida la excepción propuesta de indebida escogencia de la acción, pues de aceptarse pero sólo en gracia de discusión, que se trataba de la acción de nulidad especial derivada de un contrato como lo esgrimió el apoderado del Municipio de Manizales, tal y como dijo el a quo, no se está en presencia de un contrato y además, porque en el presente caso no se está demandando el acto que ordenó la apertura de la licitación pública para permitir servir la ruta cuestionada, en este caso, la Resolución N° 018 del 7 de noviembre de 2002¹², como tampoco se demandó la Resolución N° 024 del 13 de diciembre de 2002 *“Por medio de la cual se declaró desierta la licitación de transporte público N° 001-2002”*¹³, expedidas ambas por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales.

¹² Figura a folios 94-101

¹³ Visible a folios 103 y 104 C.1



En todo caso, la Sala discrepa de la motivación del a quo para denegar esta excepción, cuando afirmó que “*se había acreditado que la adjudicación se hizo mediante contratación directa a la cual no fue invitada la empresa actora como proponente, por lo que se estaría ante un requisito de procedibilidad imposible de exigir*”, por cuanto no es cierta esta aseveración, ya que según el aviso público de la convocatoria a la licitación, la administración municipal invitó a todas las empresas transportadoras para la prestación de la ruta C, tal y como lo ratifican los avisos publicados en los diarios La Patria y El Tiempo el día 12 de noviembre de 2002, visibles a folios 87 y 88 del cuaderno N° 3.

Retomando el tema, en vista de que la Resolución 029 del 31 de diciembre de 2002, contiene una decisión que implicó la modificación de una situación jurídica, al haber dejado en este mismo acto sin efectos el permiso transitorio que le había sido otorgado a Socobuses S.A. para servir la ruta que le fue adjudicada en forma definitiva a la empresa Expreso Sideral S.A., estaba la demandante en todo su derecho de interponer la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho, al considerar que resultó afectada por dichas determinaciones.

De otra parte, encuentra la Sala que no tiene relevancia alguna el hecho de que Socobuses S.A. no hubiera participado en el proceso licitatorio, por cuanto el artículo 85 CCA no somete o condiciona el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a este tipo de actuaciones previas, pues basta con que una persona se crea lesionada en un derecho amparado



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

en una norma jurídica para que pueda activar el contencioso, tal y como aconteció en el **sub iudice** en el que la demandante se sintió amparada por el acto previo –Resolución 1805 de agosto 3 de 2001- mediante el cual la administración le había otorgado permiso transitorio para servir la ruta.

Corolario de lo expuesto, resulta evidente también la no prosperidad de la excepción de caducidad de la acción del artículo 87 CCA, por cuanto la presente acción estaba sometida al término de caducidad de cuatro meses previsto en el inciso 2º del artículo 136 **idem** el cual se cumplió, como quiera que la demanda se radicó el 3 de junio de 2003, según el sello de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Manizales¹⁴ y, la fecha del último acto administrativo que agotó la vía gubernativa, fue el 28 de marzo de 2003 cuando se expidió la Resolución N° 0752 que al resolver el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 029 del 31 de diciembre de 2002, resolvió confirmarla¹⁵.

Bastan las anteriores consideraciones para confirmar declarar no probadas las excepciones propuestas por la administración de Manizales, pero con fundamento en los aspectos analizados en precedencia.

6.3. Consideración previa

¹⁴ Visible a folio 161 del C.1

¹⁵ Nota: no obra en el expediente la fecha en que se notificó la Resolución 752 del 28 de marzo de 2003, para el cómputo de los cuatro meses, en todo caso la demanda al haberse presentado el 3 de junio de 2003, se interpuso dentro del término legal.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

6.3.1. Respecto de la demanda interpuesta contra el oficio S.T.P. de junio 20 de 2003

De acuerdo con el texto de la extensa demanda, se observa que una de las pretensiones de la empresa Socobuses S.A. fue la de que se declarara la nulidad del oficio S.T.P. 571 de junio 20 de 2003 suscrito por el Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales, en el que le comunicó al Gerente de esta empresa, que la prestación del servicio era hasta el día 30 de junio de ese año, en vista de que la empresa Expreso Sideral S.A. comenzaría a prestar esa misma ruta, a partir del 1º de julio de 2003.

Luego de analizado el contenido del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas, se observa que guardó silencio frente a esta solicitud de nulidad, motivo por el que el apoderado de la empresa Socobuses S.A en el recurso de apelación, solicitó a esta instancia pronunciarse sobre la nulidad deprecada en contra del oficio S.T.P. 571 del 20 de junio de 2003.

Dada la anterior petición del recurrente, la Sala entrará a pronunciarse sobre la nulidad deprecada, teniendo como fundamento legal el artículo 357 C.P.C que establece: *La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados*



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones (...)

La Sala encuentra que mediante el oficio S.T.P. 571 de 2003 demandado, la administración municipal lo que hizo fue dar cumplimiento o instrumentalizar la decisión adoptada en el artículo tercero de la Resolución 029 de 2003 que dispuso: *“DEJAR SIN EFECTOS a partir de la iniciación de la prestación del servicio por parte de la empresa EXPRESO SIDERAL S.A., las resoluciones N° 01 de 1999, que concedió permiso Provisional y Transitorio a Transportes Gran Caldas S.A., 1805 de 2001, que otorgó permiso provisional a las empresas Unitrans Ltda. y Sobuses S.A., y la resolución 2177 de 2001, modificatoria de los actos prementados”*.

No obstante lo anterior, se observa también que ni en la demanda ni en el recurso de apelación, el apoderado de la demandante planteó argumentos que atacaran la legalidad del acto, pues simplemente se limitó a solicitar su nulidad afirmando someramente que mediante este acto, se había cancelado el permiso previo que le había sido otorgado a Socobuses para servir la ruta C lo cual le había generado perjuicios económicos, sin embargo, no fundamentó en cuál causal de nulidad incurrió la administración de Manizales al expedir este oficio, tanto así que ni la entidad territorial demandada ni el apoderado de la empresa Expreso Sideral S.A. se manifestaron respecto de la nulidad de este oficio, a lo largo del debate procesal.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

En vista de las anteriores consideraciones, la Sala se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo, en vista de que no existe cargo que sustente la nulidad deprecada en contra del oficio S.T.P. 571 de junio 20 de 2003.

6.3.2. Limitación del debate jurídico

Luego de revisados con atención los escritos de demanda y de apelación presentados por el apoderado de Socobuses S.A., observa la Sala que en determinadas oportunidades, pareciera enfocar los argumentos de disenso, en contra del acto que expidió la administración municipal contenido en la Resolución 024 del 13 de diciembre de 2002, mediante la cual declaró desierta la licitación de transporte publico N° 001-2002.

Sin perjuicio de la situación anterior, la Sala se abstendrá de efectuar juicio de legalidad respecto de la citada resolución, como quiera que en primer lugar, este acto no fue objeto de demanda por parte de la empresa Socobuses S.A. y, en segundo término, porque mediante este acto la administración del Municipio de Manizales lo que hizo fue declarar desierta la licitación, asunto que no corresponde al fondo del debate planteado, a pesar de que pueda tener injerencia en el mismo.

Por tanto, el debate se centrará en determinar si la administración municipal de Manizales obró de acuerdo al ordenamiento legal vigente para el



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

momento, al haber otorgado un permiso para servir una ruta de transporte público mediante contratación directa en vista de la declaratoria de desierta de la licitación 001-2002.

En vista de la previsión anterior, la Sala no se pronunciará acerca de los siguientes hechos como quiera que ellos se relacionan con el proceso licitatorio, el cual no es objeto del presente enjuiciamiento, por cuanto se insiste, lo que se está cuestionando es la forma o el mecanismo utilizado para adjudicar el permiso a Expreso Sideral S.A., para servir la ruta C en la ciudad de Manizales.

Siendo ello así, no se pronunciará la Sala respecto de los siguientes hechos invocados por la demandante, al sustentar la nulidad en contra de los actos enjuiciados: i) que la empresa actora tuvo la oportunidad de participar en la licitación y sin embargo, se negó a hacerlo voluntariamente; ii) que no hubo empresas interesadas en participar en la licitación para la adjudicación de la ruta; iii) que la comunidad demandaba un servicio diferente y de mayor calidad y, iv) que frente a la exigencia anterior, la administración municipal en vista de la apatía de las empresas transportadoras de participar en el proceso licitatorio, debió buscar alternativas para satisfacer el interés general sobre el particular.

6.4. Argumento común de inconformidad planteado en los tres recursos de apelación. Planteamiento del debate jurídico



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

De acuerdo con el contenido de los tres recursos de apelación interpuestos por la sociedad actora, la empresa Expreso Sideral S.A. y la administración municipal de Manizales, observa la Sala que el común denominador de los tres radica en determinar si era procedente o no, la aplicación de las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para el otorgamiento del permiso para servir la ruta Bosques del Norte-Peralonso-Centro a la empresa Expreso Sideral S.A., tal y como así lo dispuso la Resolución 029 del 31 de diciembre de 2002.

En criterio del a quo, el Municipio de Manizales no estaba facultado para acudir a la contratación directa para conceder el permiso otorgado a Expreso Sideral S.A., por cuanto la legislación que regula la prestación del servicio público de transporte, particularmente el Decreto 170 de 2001, no prevé este mecanismo.

Contraria a esta postura interpretativa, el apoderado del municipio de Manizales afirmó que en el presente caso, la adjudicación de la ruta de servicio público de pasajeros cuestionada, se ajustó a las disposiciones contenidas en el artículo 19 de la Ley 336 de 1996 y en los artículos 28 y 30 del Decreto 170 de 2001, pero que en vista de que en las anteriores legislaciones especiales no existe norma alguna que defina el trámite a seguir cuando se declara desierta una licitación pública de adjudicación de una ruta de servicio público, la administración procedió a la adjudicación directa, según el numeral 18 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 12 del Decreto Reglamentario 855 de 1994.



Como ya se esbozó, el a quo consideró que las leyes 105 de 1993, 336 de 1996 y el Decreto 170 de 2001, son normas especiales de aplicación preferencial sobre la Ley 80 de 1993, además que el Decreto 170 de 2001 no tiene prevista la figura de la contratación directa para la adjudicación del permiso para prestar el servicio de transporte público de pasajeros para la ruta Bosque del Norte-Peralonso-Centro, motivo por el que para otorgar en forma definitiva la ruta, debió realizar la administración municipal un nuevo proceso licitatorio con el fin de respetar el principio de adjudicación por concurso público y permitir la libre concurrencia.

Pues bien, para dilucidar el tema de inconformidad, resulta necesario analizar y tener en cuenta el marco normativo con base en el cual, el Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales expidió la Resolución 029 de 2002 objeto de nulidad, siendo éste el artículo 25 numeral 18 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 12 del Decreto 855 de 1994, que son del siguiente tenor literal:

“LEY 80 DE 1993
(Octubre 28)

Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

(...)

II DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL

(...)

Artículo 25º.- *Del Principio de Economía.* En virtud de este principio:

(...)

18. La declaratoria de desierta de la licitación o concurso¹⁶ únicamente procederá por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva y se declarará en acto administrativo en el que se señalarán en forma expresa y detallada las razones que han conducido a esa decisión.”.

El otro fundamento normativo esgrimido en la Resolución 029 de 2002 fue:

“DECRETO 855 DE 1994
(abril 28)

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993 en materia de contratación directa.

(...)

Artículo 12º.- En los casos de declaratoria de desierta de la licitación o concurso, cuando no se presente propuesta alguna, ninguna propuesta se ajuste al pliego de condiciones o términos de referencia, o en general, cuando falte voluntad de participación, la entidad estatal podrá contratar, sin necesidad de obtener previamente ofertas, teniendo en cuenta los precios del mercado, y si es del caso, los estudios y evaluaciones que para el efecto se hayan realizado directamente o a través de organismos consultores o asesores designados para ello.

Parágrafo 1º.- Producida la desierta de una licitación o concurso, no se podrá contratar directamente con aquellas personas que

¹⁶ La expresión "Concurso" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007



hubieren presentado en dicha licitación propuestas que la entidad hubiere contratado artificialmente bajas.

En todo caso, cuando se contrate directamente por declaratoria de desierta de la licitación o concurso, la entidad estatal no podrá variar el objeto del contrato proyectado, ni modificar sustancialmente los términos de referencia.

Parágrafo. 2º.- Se considera que no existe pluralidad de oferentes:

a. Cuando no existiere más de una persona inscrita en el Registro de Proponentes, en aquellos contratos respecto de los cuales se requiera dicha inscripción conforme al artículo 22 de la Ley 80 de 1993.

b. Cuando solo exista una persona que pueda proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial, o de los derechos de autor, o por ser, de acuerdo con la ley, su proveedor exclusivo.”

Es preciso advertir que el artículo 12 del Decreto 855 de 1994 transcrito, fue derogado por el artículo 16 del Decreto 2170 de septiembre 30 de 2002, *“Por el cual se reglamenta la ley 80 de 1993, se modifica el decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999”*, disposición legal cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 16. Contratación directa en los casos de declaratoria de desierta de la licitación o concurso, cuando no se presente oferta alguna o ninguna oferta se ajuste al pliego de condiciones o



términos de referencia. En los casos de declaratoria de desierta de la licitación o concurso, cuando no se presente oferta alguna o ninguna oferta se ajuste al pliego de condiciones o términos de referencia o, en general, cuando falte voluntad de participación, la entidad estatal, si persiste la necesidad de contratar, deberá adelantar un proceso de contratación directa, conforme a las siguientes reglas:

1. La convocatoria será pública y el pliego de condiciones o términos de referencia definitivo se publicará en la forma prevista en el artículo segundo del presente decreto.
2. No se modificarán los elementos esenciales de los pliegos de condiciones o términos de referencia utilizados en el proceso de licitación o concurso público.
3. La adjudicación del proceso de selección a que se refiere el presente artículo se hará en todos los casos mediante audiencia pública, realizada de conformidad con lo establecido para el efecto por el artículo 3o del presente decreto. **Numeral suspendido mediante providencia proferida en fecha 13 de mayo de 2004, confirmada a través de auto fechado marzo 3 de 2005, del Consejo de Estado**

NOTA: El Consejo de Estado mediante Fallo de diciembre 03 de 2007 (Rad. 24.715 y otros acumulados), declaró la NULIDAD del numeral 3°.

Parágrafo 1o. Producida la declaratoria de desierta de una licitación o concurso, no se podrá contratar directamente con aquellas personas que hubieren presentado ofertas que la entidad hubiere encontrado artificialmente bajas.

Parágrafo 2o. Podrá declararse desierta la contratación directa por las mismas causales previstas en el inciso primero de este artículo, caso en el cual se aplicarán las reglas previstas en éste. **Texto subrayado declarado NULO por el Consejo de Estado mediante Fallo de diciembre 03 de 2007 (Rad.24.715 y otros acumulados).**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

De acuerdo con la normatividad transcrita, encuentra la Sala que el acto administrativo objeto de nulidad, tuvo como fundamento legal, aquellas normas que regulan el tema de la contratación pública mas no la normatividad que reglamenta la prestación del servicio público de transporte, que a juicio de la Sala debía integrarse con las normas sobre contratación pública.

En este caso, el artículo 7º de la Ley 105 de diciembre 30 *“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”*, establece lo siguiente:

“Artículo 3º.- Principios del transporte público. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

(...)

7. DE LOS PERMISOS O CONTRATOS DE CONCESIÓN:

Sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, 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.

Quien cumpla con las exigencias que al respecto se establezcan, tendrá derecho a ese permiso o contrato de concesión u operación. Quedan incluidos dentro de este literal los servicios de transportes especiales.”

La anterior disposición legal debe interpretarse en armonía con los artículos 16, 19 y 21 de la Ley 336 de Diciembre 20 de 1996 *“Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”*, que establecen lo siguiente:

Artículo 16.- De conformidad con lo establecido por el artículo 3º, numeral 7º de la Ley 105 de 1993, 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.

(...)

Artículo 19.- El permiso para la prestación del servicio público de transporte se otorgará mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, según lo determine la reglamentación que expida al Gobierno Nacional.



Quando el servicio a prestar no esté sujeto a rutas y horarios predeterminados el permiso se podrá otorgar directamente junto con la habilitación para operar como empresa de transporte.”

(...)

Artículo 21.-La prestación del servicio público de transporte en los distintos niveles y modalidades podrá convenirse mediante la celebración de contratos de concesión adjudicados en licitación pública, cumpliendo para ello los procedimientos y las condiciones señaladas en el estatuto general de contratación de la administración pública. No podrá ordenarse la apertura de la licitación pública sin que previamente se haya comprobado la existencia de una demanda insatisfecha de movilización.

En todo caso el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, deberá incluir como criterio de adjudicación, normas que garanticen la competencia y eviten el monopolio.

Lo dispuesto en el primer inciso también se aplicará cuando la iniciativa particular proponga conjuntamente la construcción de la infraestructura del transporte y la prestación del servicio, o la implantación de un sistema de transporte masivo.

En todo caso, al usuario se le garantizarán formas alternativas de transporte para su movilización.”

De acuerdo con las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, la Sala encuentra que la prestación del servicio público de transporte, se encuentra sometida a los siguientes presupuestos: i) la habilitación y, ii) a la expedición de un permiso, que se otorgará en todo caso mediante concurso, o a la celebración de un contrato de concesión u operación, adjudicado por licitación pública, **llamando la atención que tal y como lo prevé el artículo 21 de la Ley 336 de 1996, esta licitación estará sometida a los procedimientos y las**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

condiciones señaladas en el estatuto general de contratación de la administración pública, contenidos en la Ley 80 de 1993.

Igualmente otro aspecto a destacar es el consignado en el inciso 2º del artículo 19 de la Ley 336 de 1996, **que prevé el otorgamiento directo del permiso** y la habilitación para operar la prestación del servicio público de transporte, **siempre y cuando no esté sujeto a rutas y horarios**. Resulta de suma importancia esta preceptiva, como quiera que la interpretación que le da la Sala es que, **en vigencia del Estatuto Nacional de Transporte, la regla general es el concurso para obtener el permiso para la prestación del servicio público y la excepción, es la adjudicación directa, la cual como lo dispone la norma analizada, sólo opera en caso excepcional y es cuando el permiso a otorgar no está sujeto a ruta y horario**.

Posteriormente el Gobierno Nacional, expidió el Decreto 1558 de Agosto 4 de 1998 *“Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre colectivo metropolitano, distrital y/o municipal de pasajeros”*, que en los artículos 8 al 21 reguló el tema de la habilitación y en los artículos 22 al 30 reglamentó lo relativo a la prestación del servicio público, el artículo 31 prevé el procedimiento para la adjudicación de rutas del servicio básico, indicando que es por concurso público que se adelantará conforme las previsiones del artículo 19 de la Ley 336 de 1996.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Por su parte, los artículos 32 y 33 del Decreto 1558 de 1998, establecen lo siguiente:

“Artículo 32º.- La adjudicación se hará siempre mediante audiencia pública. El procedimiento se sujeta a las condiciones de la Ley 80 de 1993, o las normas que lo modifiquen o adicionen.

SECCIÓN II

Del contrato de concesión

Artículo 33º.- Cuando las circunstancias así lo aconsejen, la autoridad competente podrá abrir licitación pública para que el servicio público de transporte se preste mediante la celebración de un contrato de concesión de conformidad con lo perpetuado en el artículo 21 de la Ley 336 de 1996. En tal caso los proponentes podrán presentarse en las diversas modalidades de asociación con otra u otras empresas de transporte. En estos casos deberá adjudicar a la propuesta un documento en que los interesados expresen claramente su intención de formar parte de la asociación propuesta. Así mismo deberán presentar los documentos que acrediten los requisitos exigidos en el pliego de condiciones.

La concesión se sujetará a lo reglado para ella en la Ley 80 de 1993, o en la norma que la modifique o adicione.” (subrayas del Despacho)

Según los apartes subrayados de las normas transcritas, se observa que el Decreto 1558 de 1998, fue enfático en destacar que el contrato de concesión estaba sujeto a las disposiciones de la Ley 80 de 1993. En todo caso este decreto tuvo una vigencia corta, como quiera que fue expresamente derogado por el artículo 67 del Decreto 170 de febrero 5 de 2001 *“Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo*



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

metropolitano, distrital y municipal de pasajeros", decreto que en el artículo 24 reprodujo el artículo 21 de la Ley 336 de 1996, **pero encuentra la Sala que tiene una característica y es que el proceso licitatorio, ya no expresa enfáticamente que se remite a las disposiciones del Estatuto Nacional de Contratación Pública, sino a las normas que el propio Decreto 170 estableció, tal y como se lee en su contenido:**

“ARTICULO 24.-Prestación del servicio. La prestación de este servicio público de transporte estará sujeta a la expedición de un permiso o la celebración de un contrato de concesión o de operación suscrito por la autoridad competente, como resultado de un proceso licitatorio efectuado en las condiciones establecidas en el presente decreto.

La continuidad de la prestación del servicio en las rutas y frecuencias autorizadas a las empresas de transporte con licencia de funcionamiento vigente a la fecha de expedición de este decreto, estará sujeta a la obtención de la habilitación en los términos establecidos en el artículo 14 de la presente disposición.

PARAGRAFO-El permiso para prestar el servicio público de transporte es revocable y obliga a su beneficiario a cumplir las condiciones establecidas en el acto que las concedió.” (subrayas fuera de texto)

No cabe duda que de acuerdo con la norma transcrita, el Gobierno estableció para la regulación de la prestación del servicio público de transporte, **un proceso licitatorio propio o autónomo en el Decreto 170 de 2001**, cuya definición de licitación pública, la apertura de la licitación, la evaluación de las propuestas y el trámite como tal para la adjudicación de rutas, se encuentra



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

consignado en los artículos 26, 28, 29 y 30 **idem**, cuyo tenor literal es el siguiente:

“ARTICULO 26.-Licitación pública. La autorización para la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros del radio de acción metropolitano, distrital y municipal en una ruta o sistema de rutas será el resultado de una **licitación pública, en la que se garantice la libre concurrencia y la iniciativa privada para la creación de nuevas empresas.**

(...)

ARTICULO 28.-Apertura de la licitación. Determinadas las necesidades de nuevos servicios de movilización, la autoridad de transporte competente ordenará iniciar el trámite licitatorio, el cual deberá estar precedido del estudio y de los términos de referencia correspondientes.

Los términos de referencia establecerán los aspectos relativos al objeto de la licitación, fecha y hora de apertura y cierre, requisitos que deberán llenar los proponentes, tales como: las rutas disponibles, frecuencias, clase y número de vehículos, nivel de servicio, determinación y ponderación de los factores para la evaluación de las propuestas, término para comenzar a prestar el servicio, su regulación jurídica, derechos y obligaciones de los adjudicatarios y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas y claras.

Los términos de referencia deberán establecer un plazo de duración del permiso, contrato de operación o concesión y las condiciones de calidad y excelencia en que se prestará el servicio.



ARTICULO 29.-Evaluación de las propuestas. La evaluación de las propuestas se hará en forma integral y comparativa, teniendo en cuenta los factores de calificación que para el efecto señale la Comisión de Regulación del Transporte.

De acuerdo con la Ley 79 de 1988, se estimulará la constitución de cooperativas que tengan por objeto la prestación del servicio público de transporte, las cuales tendrán prelación en la asignación de servicios cuando se encuentren en igualdad de condiciones con otras empresas interesadas.

ARTICULO 30.-Procedimiento. Hasta que la Comisión de Regulación del Transporte determine otro procedimiento para la adjudicación de rutas y horarios la autoridad de transporte competente atenderá el siguiente:

1. Determinación de las necesidades del servicio por parte de la autoridad de transporte competente.
2. Apertura de licitación pública por parte de la autoridad de transporte competente.
3. Adjudicación de servicios.

La apertura de la licitación y la adjudicación de servicios será de conformidad con el siguiente procedimiento:

1. La resolución de apertura deberá estar precedida del estudio mencionado anteriormente y de la elaboración de los términos de referencia.



2. Los términos de referencia, entre otros aspectos, determinarán los relativos al objeto del concurso, requisitos que deben llenar los proponentes, plazo del concurso, las rutas, sistemas de rutas o áreas de operación disponibles, frecuencias a servir, clase y número de vehículos, nivel de servicio, reglas y criterios para la evaluación de las propuestas y el otorgamiento del permiso, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección, término para comenzar a prestar el servicio, su regulación jurídica, derechos y obligaciones de los adjudicatarios.

3. La evaluación de las propuestas se hará en forma integral y comparativa, teniendo en cuenta entre otros, los siguientes factores básicos de selección:

a) Seguridad (50 puntos):

Ficha técnica de revisión y mantenimiento preventivo de cada uno de los vehículos (25 puntos).

Capacitación a conductores (intensidad horaria) (15 puntos).

Control efectivo en el recorrido de la ruta (10 puntos);

b) Edad promedio de la clase de vehículo licitada (25 puntos):

Se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$P=25-E$$

Donde P = Puntaje a asignar a la empresa

E = Edad promedio del parque automotor

c) Sanciones impuestas y ejecutoriadas en los dos últimos años (10 puntos):

Se otorga este puntaje a las empresas que no hayan sido sancionadas mediante actos administrativos debidamente ejecutoriados, durante los últimos dos (2) años anteriores a la publicación de las rutas.



Si la empresa ha sido sancionada obtendrá cero (0) puntos.

d) **Experiencia (10 puntos).**

e) **Capital o patrimonio por encima de lo exigido (5 puntos):**

TOTAL = 100 PUNTOS

4. Se establece en 60 puntos la sumatoria de los factores como mínimo puntaje para que las empresas puedan ser tenidas en cuenta en el proceso de adjudicación.

La adjudicación se hará considerando la media (M) que resulte entre el puntaje máximo obtenido entre las empresas participantes y el mínimo exigido (60) puntos así:

$P \text{ máximo} + 60$

$M = \frac{\quad}{\quad}$

2

Las empresas que no alcancen la media (M) no se tendrán en cuenta.

5. Para las empresas que estén en la media aritmética o por encima de ella, se calculará un porcentaje de participación con base en la siguiente fórmula:

$E_i = P_i - 60$

E_i

$i\% \text{ --}$

n

E_i

$i=1$

Donde:



$i\%$ = Porcentaje de participación en la distribución

P_i = Puntaje obtenido por cada una de las empresas

E_i = puntaje obtenido por encima de los 60 puntos

n = Número de empresas

6. El total de frecuencias a adjudicar se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de participación obtenido así:

$$K_i = K \cdot i\%$$

Donde:

K_i = Número de frecuencias a asignar

K = Número de frecuencias disponibles

$i\%$ = Porcentaje de participación en la distribución

En caso que dos o más empresas obtengan igual número de puntos se le adjudicará a aquella que tenga el mayor puntaje en el factor de edad promedio de la totalidad del parque automotor. De persistir el empate se definirá a favor de la que obtenga la mayor puntuación en el factor seguridad.

7. Los términos de referencia exigirán la constitución de una póliza de seriedad de la propuesta expedida por una compañía de seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia e indicarán su vigencia, la cual no podrá ser inferior al término del concurso y noventa (90) días más.

El valor asegurado será el equivalente al producto de la tarifa correspondiente para la ruta que se concurra, por la capacidad



transportadora total del vehículo requerido, por el número total de horarios concursados, por el plazo del concurso, así:

$$G = T * C * NF * P$$

Donde:

G = Valor de la garantía

T = Valor de la tarifa

C = Capacidad del vehículo

NF = Número de frecuencias concursadas

P = Plazo del concurso

Cuando se presenten propuestas para servir más de una (1) ruta, el valor de la póliza se liquidará para cada una de las rutas.

8. Dentro de los diez (10) días siguientes a la apertura de la licitación de rutas, se publicarán avisos por una sola vez, simultáneamente en dos (2) periódicos de amplia circulación local, el día martes, en un tamaño no inferior a 1/12 de página. Las empresas podrán presentar sus propuestas dentro de los 10 días siguientes a la publicación.

9. El servicio se adjudicará por un término no mayor de cinco (5) años. En el término autorizado la autoridad de transporte competente evaluará la prestación del servicio de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de este decreto y decidirá si la empresa continúa o no con la prestación del servicio autorizado.

10. Si el adjudicatario no entra a prestar el servicio dentro del plazo señalado en el acto correspondiente, la autoridad



competente hará efectivo el valor de la garantía constituida para responder por la seriedad de la propuesta. En este evento la autoridad de transporte podrá otorgar el permiso al proponente calificado en segundo lugar, siempre y cuando su propuesta sea igualmente favorable para la prestación del servicio.

PARAGRAFO 1º-Los estudios técnicos que sobre disponibilidad de rutas y frecuencias de servicio efectúen las autoridades metropolitanas, distritales y/o municipales de transporte deberán ser remitidos al Ministerio de Transporte una vez culmine el procedimiento de adjudicación.

PARAGRAFO 2º-En ciudades de más de 200.000 habitantes, la autoridad de transporte competente podrá establecer factores de calificación diferentes o adicionales a los establecidos y reglamentar los términos de calidad y excelencia que debe alcanzar la empresa para hacerse acreedora a la prórroga establecida en el artículo 25 del presente decreto.

Lo anterior sin perjuicio de los lineamientos que para el efecto fije la Comisión de Regulación del Transporte.”

Luego de la transcripción de las anteriores normas encuentra la Sala que: i) el anterior era el procedimiento legal al cual estaba sometida la administración municipal cuando tenía pensado otorgar en forma definitiva la ruta C y, ii) efectivamente en ninguna de las anteriores normativas del Decreto 170 de 2001, se establece que en caso de declararse desierta una licitación pública, la autoridad de transporte estaba habilitada para acudir a la contratación directa, tal y como en el sub judice aconteció. Lo que se debe



Venta de Pliegos:

A partir del 12 de noviembre de 2002,
a las 16:00 horas

Cierre:
2002

16:00 horas del 26 de noviembre de

Evaluación Propuestas:

Del 27 de noviembre al 03 de
diciembre de 2002

Adjudicación:

06 de diciembre de 2002

Inicio de prestación

De servicio:

15 de diciembre de 2002

PARTICIPANTES

En el presente proceso de selección podrán participar personas jurídicas, correspondiendo éstas a empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria, debidamente habilitadas o sociedades comerciales o formas asociativas de economía solidaria sin habilitar en cuyo objeto social se determine la explotación del transporte de pasajeros, de nacionalidad colombiana que tengan un capital pagado o patrimonio líquido igual o superior a trescientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (200 s.m.m.l.v.) a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la publicación de la ruta.

Conforme a lo reglado en el inciso segundo del artículo 29 del Decreto 170 de 2001, las cooperativas que tengan por objeto la prestación del servicio público de transporte tendrán prelación cuando se encuentren en igualdad de condiciones con otras empresas interesadas.

FACTORES DE SELECCIÓN

La selección de los proponentes se efectuará en la forma prevista en el parágrafo segundo del artículo 30 del Decreto 170 de 2001, estableciendo términos de calidad y excelencia que debe alcanzar la empresa conforme a las necesidades de transporte de la comunidad a la que va dirigido el servicio (...) (subrayas fuera de texto)

De acuerdo con los apartes subrayados de la parte transcrita del AVISO de la Licitación Pública N° 001-2002, la Sala observa dos aspectos importantes: i) que la invitación a participar se dirigió a todas las personas jurídicas dedicadas a la explotación del transporte de pasajeros, por lo que no requería invitación expresa o directa la empresa Socobuses si su intención era participar. Fue una invitación abierta. ii) el proceso licitatorio se orientó por las directrices contenidas en el inciso segundo del artículo 29 y en el parágrafo segundo del artículo 30 **del Decreto 170 de 2001**, transcritos en precedencia.

-A folios 87 y 88 del cuaderno N° 3, obran los avisos publicados en los diarios La Patria y El Tiempo el día 12 de noviembre de 2002, mediante los cuales la administración municipal invitó a todas las empresas transportadoras de la ciudad para la *selección de empresas operadoras de servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros para servir tres (3) rutas en la comuna cinco (5) de la ciudad de Manizales*”, siendo una de ellas la ruta C.



-A folios 21 al 93 del C.1. figuran los términos de referencia de la licitación pública N° 001-2002 y a folios 94-101, obra la **Resolución N° 018 de noviembre 7 de 2002** expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales *“Por medio de la cual se ordena la apertura de una licitación pública para permitir servir tres (3) rutas en la comuna cinco (5) de la ciudad de Manizales”*, cuyo marco normativo fue el siguiente: *“El Secretario de Tránsito y transporte del Municipio de Manizales en uso de sus facultades legales en especial las concedidas por el Decreto Municipal 006 de 1998, artículo 1º, Decreto Nacional 170 de febrero 5 de 2001, artículo 10...”*. Como se observa, la administración municipal hasta ese momento dio inicio al proceso licitatorio, con fundamento en las normas del decreto especial que regula el tema del transporte.

-Sin embargo no ocurrió lo mismo, en la Resolución N° 024 de diciembre 13 de 2002 *“Por medio de la cual se declara desierta la licitación de transporte público N° 001-2002”*, visible a folios 103 y 104 C.1, **como quiera que en este acto administrativo se observa que la alcaldía de Manizales acudió al artículo 25, numeral 18 de la Ley 80 de 1993, para declarar desierta la licitación N° 001-2002, con fundamento en los siguientes considerandos:**

“Que mediante resolución 018 del 7 de noviembre de 2002, se dio apertura a la licitación pública de transporte público 001-2002, con



el objeto de adjudicar tres rutas en la comuna cinco de la ciudad de Manizales.

En la resolución aludida se especificó como término de apertura el del 7 de noviembre a las 9 a.m. y el de cierre el 26 de noviembre a las 4:00 p.m.

Que dentro del plazo previsto de presentación de propuestas, quienes retiraron pliegos de condiciones solicitaron la ampliación del término de la licitación, a lo que se accedió, quedando como nueva fecha para el cierre la del 3 de diciembre de 2002 a las 4:00 p.m.

Que llegada la fecha y hora indicados para la apertura de la urna, ninguna de las empresas que adquirió los términos de referencia de la licitación 001-2002, presentó propuesta alguna.

Que resulta claro que hubo falta de voluntad de participación en la licitación lo que trae como consecuencia la declaratoria de desierta de la licitación ya referida.

Que en mérito de lo expuesto, el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de Manizales,

El numeral 18 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, señala:



“Artículo 25º.- *Del Principio de Economía.* En virtud de este principio:

18. La declaratoria de desierta de la licitación o concurso únicamente procederá por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva y se declarará en acto administrativo en el que se señalarán en forma expresa y detallada las razones que han conducido a esa decisión”.

La Sala observa que en vista de que este acto administrativo no fue objeto de demanda de nulidad tal y como se advirtió en el acápite 6.3.2, está impedida para efectuar juicios de valor en cuanto a su presunción de legalidad, **motivo por el que no puede entrar a analizar si se dieron o no las causales para que procediera la declaratoria de desierta de la licitación 001-2002**, entre ellas, que ninguna de las empresas que habían adquirido los términos de referencia habían presentado propuesta alguna y la falta de voluntad en participar en la licitación, argumentos estos que fueron esgrimidos por el apoderado de Socobuses S.A. al deprecar la nulidad tanto en la demanda como en el recurso de apelación, pues se insiste, este acto no fue objeto de nulidad.

En todo caso para la Sala, en vista de que en el Decreto 170 de 2001, que es un decreto reglamentario de las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, no está prevista la figura de la declaratoria de desierta de una licitación pública, la administración municipal sí podía recurrir a las normas de la Ley 80 de 1993 que contienen el Estatuto General de la Contratación Pública para



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

llenar este vacío, **dada la habilitación prevista en el artículo 21 de la Ley 336 de 1996 que dice:** *“La prestación del servicio público de transporte en los distintos niveles y modalidades podrá convenirse mediante la celebración de contratos de concesión adjudicados en licitación pública, cumpliendo para ello los procedimientos y las condiciones señaladas en el estatuto general de contratación de la administración pública. No podrá ordenarse la apertura de la licitación pública sin que previamente se haya comprobado la existencia de una demanda insatisfecha de movilización”.*

Ahora bien, resulta pertinente tener de presente lo señalado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que dice:

“Artículo 24º.- *Del principio de Transparencia.* En virtud de este principio:

1o. La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso público, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente:

- a) Menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades a las que se aplica la presente ley, expresados en salarios mínimos legales mensuales.
- b) Empréstitos
- c) Interadministrativos, con excepción del contrato de seguro
- d) Para la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas, o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

- e) Arrendamiento o adquisición de inmuebles.
- f) Urgencia manifiesta
- g) Declaratoria de desierta de la licitación o concurso.
- h) Cuando no se presente propuesta alguna o ninguna propuesta se ajuste al pliego de condiciones, o términos de referencia o, en general, cuando falte voluntad de participación.
- i) Bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.
- j) Cuando no exista pluralidad de oferentes.
- k) Productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas.
- l) Los contratos que celebren las entidades estatales para la prestación de servicios de salud. El reglamento interno correspondiente fijará las garantías a cargo de los contratistas. Los pagos correspondientes se podrán hacer mediante encargos fiduciarios.
- m) Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales estatales y de las sociedades de economía mixta, con excepción de los contratos que a título enunciativo identifica el artículo 32 de esta Ley.
(...)” (subrayas fuera de texto)

De acuerdo con el literal g) del numeral 1º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, queda claro que la declaratoria de desierta de una licitación pública, es una de las causales que le permiten a la administración pública adelantar procesos de contratación directa, como excepción a la regla general según la cual, la escogencia del contratista es a través de licitación o concurso público.

Ahora bien, analizado el marco normativo de la Resolución 029 de 2002 objeto de nulidad, se observa que la administración de Manizales a pesar de



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

no invocar el literal g) del numeral 1º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, sí invocó el numeral 18 del artículo 25 *ídem*, que como ya se transcribió en precedencia, dispone: “18. *La declaratoria de desierta de la licitación o concurso únicamente procederá por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva y se declarará en acto administrativo en el que se señalarán en forma expresa y detallada las razones que han conducido a esa decisión*”. Para el caso sub judice, el acto administrativo lo viene a constituir la Resolución 024 del 13 de diciembre de 2002, que como ya se advirtió, escapa al presente control de legalidad.

También invocó el acto demandado, el artículo 12 del Decreto Reglamentario 855 de 1994 que establece:

“Artículo 12º.- En los casos de declaratoria de desierta de la licitación o concurso, cuando no se presente propuesta alguna, ninguna propuesta se ajuste al pliego de condiciones o términos de referencia, o en general, cuando falte voluntad de participación, la entidad estatal podrá contratar, sin necesidad de obtener previamente ofertas, teniendo en cuenta los precios del mercado, y si es del caso, los estudios y evaluaciones que para el efecto se hayan realizado directamente o a través de organismos consultores o asesores designados para ello.

Parágrafo 1º.- Producida la desierta de una licitación o concurso, no se podrá contratar directamente con aquellas personas que hubieren presentado en dicha licitación propuestas que la entidad hubiere contratado artificialmente bajas.



En todo caso, cuando se contrae directamente por declaratoria de desierta de la licitación o concurso, la entidad estatal no podrá variar el objeto del contrato proyectado, ni modificar sustancialmente los términos de referencia.

Parágrafo. 2º.- Se considera que no existe pluralidad de oferentes:

a. Cuando no existiere más de una persona inscrita en el Registro de Proponentes, en aquellos contratos respecto de los cuales se requiera dicha inscripción conforme al artículo 22 de la Ley 80 de 1993.

b. Cuando solo exista una persona que pueda proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial, o de los derechos de autor, o por ser, de acuerdo con la ley, su proveedor exclusivo.”

Según las preceptivas transcritas, la administración demandada actuó ajustada al ordenamiento legal, al haber otorgado el permiso para servir la ruta BOSQUES DEL NORTE-PERALONSO-CENTRO a la empresa transportadora EXPRESO SIDERAL S.A., tal y como así lo dispuso el artículo primero de la parte resolutive de la Resolución 029 del 31 de diciembre de 2002, debido a la declaratoria de desierta de la licitación pública y en vista de que ni siquiera la demandante mostró interés en quedarse con la ruta en forma definitiva, al no entregar propuesta a la licitación.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, queda resuelto el primer argumento de inconformidad esgrimido al unísono en los tres recursos de



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

apelación interpuestos por los apoderados del municipio de Manizales y de las empresas Expreso Sideral S.A. y Socobuses S.A.

De allí que será revocada la decisión del a quo, en el sentido de que la administración municipal, no violentó el debido proceso de la demandante con la expedición de la Resolución 029 de 2002, al otorgar el permiso para servir una ruta con horarios preestablecidos mediante contratación directa, en vista del fundamento legal consignado en el artículo 19 de la Ley 336 de 1996, el literal g) del numeral 1º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el numeral 18 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en el artículo 12 del Decreto 855 de 1994 derogado por el artículo 16 del Decreto 2170 de 2002 y, en los artículos 28 y 30 del Decreto 170 de 2001, en la medida en que las regulaciones especiales del servicio público de transporte deben integrarse con las normas sobre contratación pública.

En vista de que la sentencia de primera instancia será revocada, se denegarán las pretensiones de la demanda tal y como así se dispondrá en la parte resolutive de este fallo.

6.5. Otros argumentos de inconformidad del recurso de apelación interpuesto por la empresa Socobuses S.A.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Además del argumento anterior de inconformidad resuelto en el numeral anterior, el apelante afirmó que en vista de la declaratoria de nulidad de los actos acusados, la consecuencia lógica es que la empresa SOCOBUSES S.A. continuara prestando el servicio en la ruta que le había sido adjudicada ilegalmente a Expreso Sideral S.A. hasta que se hubiera convocado a un nuevo proceso licitatorio.

En vista de que la Sala mediante esta providencia decidió revocar el fallo apelado, la consecuencia no puede ser otra que la de denegar las pretensiones de la demanda, motivo por el que carece de razón de ser que la Sala se pronuncie sobre los efectos jurídicos de la decisión proferida por la primera instancia que por la presente providencia fue revocada.

Otro argumento de apelación esgrimido por la demandante consistió, en que la administración municipal, no podía aplicar las causales del artículo 40 del Decreto 170 de 2001 para haber procedido a la revocatoria del permiso legal que tenía Socobuses S.A. para servir la ruta cuestionada, determinación que le disminuyó ostensiblemente los ingresos a la empresa causándole no solo perjuicios económicos sino de índole moral y favoreciendo a Expreso Sideral S.A., los cuales están cuantificados en el dictamen pericial obrante en el expediente.

De igual forma, refutó la afirmación del a quo según la cual los actos demandados no le causaron perjuicios materiales a la demandante, por el



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

hecho de que no se demostró que los vehículos fueran de propiedad de la empresa además que presumía que el parque automotor continuó prestando el servicio público en otras rutas.

La Sala no acoge ninguno de los anteriores argumentos de inconformidad, aclarándole al recurrente que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales en el presente caso, en ningún momento acudió al supuesto normativo del artículo 40 del Decreto 170 de 2001¹⁷ relativo al abandono de ruta para revocar el permiso que tenía Socobuses S.A. para prestar la ruta C, pues lo que hizo, fue dejar sin efecto el permiso provisional y transitorio que le había sido otorgado mediante resolución 1805 de 2001 modificada por la resolución 2177 de 2001, que por ser de carácter “provisional y transitorio”, podían ser revocadas.

Tal facultad encuentra respaldo legal en el artículo 18 de la Ley 336 de 1996 que establece lo siguiente:

¹⁷ **EL ARTICULO 40.**-Abandono de rutas. Se considera abandonada una ruta cuando se disminuye injustificadamente el servicio autorizado en más de un 50% cuando la empresa no inicia su prestación en el término señalado en el acto administrativo correspondiente.

Cuando se compruebe que la empresa de transporte abandona una ruta adjudicada, durante treinta (30) días consecutivos, la autoridad de transporte competente revocará el permiso, reducirá la capacidad transportadora autorizada y procederá a la apertura de la licitación pública correspondiente



“Artículo 18.- El permiso para prestar el servicio público de transporte es revocable e intransferible, y obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas.”

El Decreto 170 de 2001, desarrolló la anterior disposición legal en los siguientes términos:

“ARTICULO 24.-Prestación del servicio. La prestación de este servicio público de transporte estará sujeta a la expedición de un permiso o la celebración de un contrato de concesión o de operación suscrito por la autoridad competente, como resultado de un proceso licitatorio efectuado en las condiciones establecidas en el presente decreto.

La continuidad de la prestación del servicio en las rutas y frecuencias autorizadas a las empresas de transporte con licencia de funcionamiento vigente a la fecha de expedición de este decreto, estará sujeta a la obtención de la habilitación en los términos establecidos en el artículo 14 de la presente disposición.

PARAGRAFO-El permiso para prestar el servicio público de transporte es revocable y obliga a su beneficiario a cumplir las condiciones establecidas en el acto que las concedió.” (subrayas fuera de texto)

Además de lo anterior, es preciso transcribir el aparte resolutivo de la Resolución 1805 de 2001, lo cual evidencia que la sociedad demandante era concedora que el permiso otorgado tenía vigencia temporal y estaba sometido a que se revocaría, cuando se adjudicara en forma definitiva la ruta C mediante licitación, tal y como lo afirmó el acto demandado así:



“ARTICULO PRIMERO: Conceder a las empresas SOCOBUSES S.A. y UNITRANS LTDA., el permiso especial y transitorio para servir la ruta BOSQUES DEL NORTE CENTRO con las siguientes características...

(...)

ARTICULO TERCERO: Todos los permisos concedidos para la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros desde y hacia el barrio Bosques del Norte, tendrán vigencia hasta que se adjudique en forma definitiva y previa licitación la ruta C rutas que servirán el servicio en dicho barrio”.

Esta Sala se pronunció acerca de la naturaleza de los permisos para la prestación del servicio público de transporte, resultando ilustrativo el siguiente aparte de la Sentencia del 2 de abril de 2009 radicado 11001-03-24-000-2003-00132-01 M.P. Marco Antonio Velilla Moreno:

“La naturaleza jurídica de los permisos o contratos de concesión está enmarcada dentro de la revocabilidad de dichos actos, por cuanto, está de por medio la prestación del servicio público de transporte. En consecuencia, cuando la actividad llevada a cabo por el particular involucra intereses que superan a los suyos y comprometen derechos de la colectividad en los que media un interés público, es deber de la Administración no solo velar por su cumplimiento eficiente, so pena de revocar el permiso de operación, sino también reacondicionarlo o adecuarlo, en forma razonada y justa, a las circunstancias sobrevinientes a su



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

expedición, y que hubieran sido determinantes para concederlo de haber existido en su oportunidad.

Con esto no se pretende desconocer el derecho que la Administración otorga al particular para operar un servicio público. Sin embargo, como ha quedado explicado, dado que se trata de una actividad en la que resulta comprometido el interés general, el derecho otorgado es precario y temporal y, por tanto, puede resultar afectado en cuanto a su ejecución, o bien por determinaciones de la Administración dirigidas a la optimización del servicio, o bien por normas posteriores de carácter legal o reglamentario, también dictadas por motivos de utilidad pública o de interés general. En conclusión, el permiso para prestar el servicio público de transporte es, en esencia, revocable, lo que permite inferir que no genera derechos adquiridos, por lo que desde esta misma perspectiva tampoco los generarían las autorizaciones otorgadas en virtud de los convenios." (subrayas fuera de texto)

Respecto del argumento del a quo según el cual, no accedió al reconocimiento de los perjuicios materiales reclamados por cuanto no logró demostrar que los vehículos fueran de propiedad de Socobuses S.A. y porque tenía el convencimiento de que el parque automotor continuó prestando el servicio público en otras rutas, no es compartido por la Sala, como quiera que tal y como ya se anotó en precedencia, los permisos para la prestación del servicio público de transporte son revocables, además que no generan derechos adquiridos para la empresa a la que se le otorgó provisionalmente una ruta, de allí que no obliguen a la administración demandada al pago de indemnización por los perjuicios causados.



Esta Sala respecto al tema de los derechos adquiridos, consideró lo siguiente:

“En cuanto al tema de los derechos adquiridos, que supuestamente y en criterio del demandante tenían los propietarios de los microbuses a quienes representa, comparte la Sala el argumento del Tribunal de primera instancia, que fue enfático en afirmar mediante la sentencia apelada del 7 de diciembre de 2006 que, *“los actos administrativos a través de los cuales se les asignaron a las empresas transportadoras El triunfo S.A. y Teusacá S.A., las rutas, el horario de operación, niveles de servicio, capacidad transportadora y la ampliación de las mismas (rutas), no generan derechos adquiridos, sino derechos sujetos a las modificaciones que pueden llegar a hacerse por la autoridad competente, en aras del interés general”*.”

En punto a este tema, resulta más que oportuno transcribir el siguiente aparte de la Sentencia C-043 de febrero 25 de 1998, proferida por la Corte Constitucional Magistrado Ponente Doctor Vladimiro Naranjo Mesa, en la que al declarar exequibles las expresiones contenidas en el parágrafo del artículo 11 de la Ley 336 del 20 de diciembre de 1996, consideró lo siguiente:

“Con base en lo expuesto, no puede considerarse que el otorgamiento de licencias de funcionamiento para operar el servicio público de transporte genere derechos adquiridos a favor de los operadores de dicho servicio, entendiendo como tales -lo ha dicho la Corte- aquellos que ‘se entienden incorporados válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona. Se trata simplemente de derechos temporales de operación, sujetos



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

a las nuevas condiciones y modificaciones que se deriven de la regulación legal y reglamentaria, que busca, en todo caso, coordinarlos con los derechos e intereses de la comunidad; ello, como ya se ha explicado, encuentra respaldo constitucional en los principios fundantes y fines esenciales del Estado, como lo son la prevalencia del interés general y el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 1º, 2º y 366 C.P.).

No obstante, si en gracia de discusión se aceptara que el otorgamiento de licencias genera derechos adquiridos en favor de los beneficiarios de las mismas, es claro que, en tratándose de actividades que comprometan el interés colectivo, como ocurre con los servicios públicos y, en particular con el servicio de transporte, los derechos individuales deben ceder ante tal interés. Así lo reconoce el artículo 58 de la Constitución Política cuando consagra: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.”

De acuerdo con las anteriores motivaciones, no se acogen los anteriores argumentos de inconformidad esgrimidos por Socobuses S.A., relativos al reconocimiento de los perjuicios materiales y morales reclamados por la actora.

6.6. En cuanto al recurso de apelación interpuesto por la empresa Expreso Sideral S.A.



El argumento principal de inconformidad frente al fallo impugnado, consiste en que a juicio del apoderado de la empresa, su contenido se apartó de la naturaleza de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por Socobuses, al considerar que se equivocó al instaurarla ya que al no haber participado de forma voluntaria del proceso licitatorio, Socobuses S.A. carecía de legitimidad para interponerla.

Adujo también que el fallo de la primera instancia era ambiguo, pues no obstante haberse instaurado la acción del artículo 85 CCA el a quo la interpretó como de simple nulidad al no haber reconocido la indemnización reclamada por la actora, aunado al hecho de que esta providencia le causó perjuicios irremediables a la empresa, representados en el sostenimiento y atención del parque automotor. Así mismo señaló, que el procedimiento de adjudicación del permiso otorgado a Expreso Sideral S.A. se había ajustado al ordenamiento legal, pues de lo que se trataba era de hacer prevalecer el interés de la comunidad en general y no el de la empresa actora en particular.

La Sala no acoge los anteriores reparos de inconformidad, como quiera que ya en el numeral 6.2. de esta providencia se dejaron expuestas las razones por las cuales se dejó claro que la demandante, no se equivocó en la escogencia de la acción del artículo 85 CCA, de allí que no prosperara la excepción propuesta por la administración municipal de Manizales, aunado al



hecho de que esta disposición normativa no exige presupuesto previo para poder incoar la acción como en este caso lo deprecia la empresa Sideral, al considerar que por no haber participado en el proceso licitatorio Socobuses S.A. estaba impedida para demandar en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En vista de que la administración municipal no se equivocó en el mecanismo legal para la adjudicación directa del permiso otorgado a Expreso Sideral S.A. para servir la ruta Bosques del Norte-Peralonso-Centro, en vista de que la licitación pública había fracasado, la sentencia de primera instancia será revocada tal y como así se dispondrá en la parte resolutive de este fallo, por lo que se denegarán las pretensiones de la demanda.

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

F A L L A

Primero. CONFIRMASE que las excepciones propuestas no resultaron probadas, pero con fundamento en los argumentos expuestos en el numeral 6.2. del presente fallo.



Segundo. INHIBASE de pronunciar sobre la demanda de nulidad en contra del oficio S.T.P. 571 del 20 de junio de 2003, por ausencia de sustentación, conforme a lo dicho en el numeral 6.3.1. de la parte considerativa de esta decisión.

Tercero. REVÓCASE la providencia del Tribunal Administrativo de Caldas de fecha 7 de octubre de 2009 y, en consecuencia, **DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda, por las razones esgrimidas en el numeral 6.4. de la parte motiva del presente proveído.

Cuarto. En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

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

ROBERTO AGUSTO SERRATO VALDES
GONZALEZ
PRESIDENTE

MARIA ELIZABETH GARCIA

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA



INFORMACIÓN & SOLUCIONES
Salva Voto