



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA
Consejera Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ
BERMÚDEZ

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación Número: 25000-23-24-000-2005-00612-01

Demandante: COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES EL ROSAL LTDA. –COOTRANSROSAL LTDA–

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE

Asunto: Nulidad y restablecimiento del derecho – Fallo de Segunda Instancia

La Sala procede a resolver los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Transporte¹ y la sociedad comercial Flota Águila Ltda². contra la sentencia de 30 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “C” en descongestión, que **accedió** a las súplicas de la demanda.

I.ANTECEDENTES

1. Demanda

La Cooperativa de Transportadores El Rosal Ltda. – en adelante COOTRANSROSAL– formuló, por conducto de apoderado judicial³, demanda de nulidad y restablecimiento del derecho⁴ ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que se declare la nulidad de la **Resolución 000178 de 7 de febrero de 2005**⁵, expedida por el director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte.

¹ Folios 462-467.

² Folios 468-483.

³ Folio 1 anexo 1.

⁴ Medio de control consagrado en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, en adelante C.C.A

⁵ “Por la cual se desata el recurso de queja interpuesto por el Representante Legal de la Empresa Flota águila Ltda., contra la Resolución N°. 1399 del 20 de junio de 2003, y el recurso de apelación interpuesto por el Representante Legal de la Empresa Flota Santa Fe,

1.1. Al respecto, formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: Que se declare la NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA RESOLUCIÓN No. 000178 DEL SIETE (7) DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL CINCO (2005), proferida por el Dr. JORGE ENRIQUE PEDRAZA BUITRAGO, en su calidad de Director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, acto administrativo mediante el cual se revocaron las Resoluciones: 01399 del veinte (20) de julio (sic) del año dos mil tres (2003); 001900 del seis (6) de mayo de dos mil dos (2002), por violar con su actuar el debido proceso que le asiste a la Cooperativa de Transporte El Rosal Ltda. “COOTRANSROSAL LTDA” negándole de contera el derecho a la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros y/o mixto (pasajeros y carga) por carretera con radio de acción nacional y con vigencia de habilitación indefinida.

SEGUNDA: Que en consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se declare:

A. La vigencia, validez y eficacia de las Resoluciones No.: 01399 del veinte (20) de julio (sic) del año dos mil tres (2003); 001900 del seis (6) de mayo de dos mil dos (2002) y 004767 del diez (10) de octubre de dos mil dos (2002), sin solución de continuidad desde sus correspondientes fechas de expedición.

(...)

C. Se condene a la Nación – Ministerio de Transporte al reconocimiento y pago de las costas del proceso.

TERCERA: Se dé cumplimiento a la sentencia conforme lo establecido en los artículos 172, 176 y 178 del Código Contencioso Administrativo.”⁶

Con escrito de 10 de diciembre de 2010⁷, el apoderado judicial de la accionante desistió a las pretensiones económicas de su demanda identificadas con las letras **B** y **B.1**.

1.2. Hechos

En apoyo de sus pretensiones, el representante judicial de la Cooperativa demandante señaló, en síntesis, los siguientes:

1.2.1. El Instituto Nacional de Transporte – Regional Bogotá y Cundinamarca –en adelante INTRA– **expidió** la Resolución

contra la Resolución 1900 del 6 de mayo de 2002, proferidas por la Dirección Territorial de Cundinamarca”

⁶ Folios 12-13.

⁷ Folios 254-255.

000132 de 20 de marzo de 1989, por la cual otorgó licencia de funcionamiento y clasificación provisional⁸ a COOTRANSROSAL para prestar el servicio público de transporte automotor terrestre en la modalidad **mixto** (pasajeros – carga)⁹.

1.2.2. Mediante Resolución 000236 de 26 de junio de 1991, el INTRA **renovó** la licencia de funcionamiento a la empresa accionante por una vigencia de 9 años, en la modalidad **mixto**.

1.2.3. A través de Resolución 000136 de 1993, El INTRA **modificó** el artículo 1º de la Resolución 000236 de 1991, en el sentido de adicionar la modalidad de **pasajeros** a las características de la licencia de funcionamiento de COOTRANSROSAL, y fijó como zona de operación para la prestación de ese servicio los municipios de Subachoque, La Vega, Facatativá, Madrid, Tenjo y Cota.

1.2.4. Por medio de Resolución 00137 de 27 de abril de 1997, el INTRA **autorizó la ruta**¹⁰ Santa Fe de Bogotá D.C. – Subachoque y viceversa en favor de COOTRANSROSAL.

1.2.5. La Dirección Territorial Cundinamarca del Ministerio de Transporte **adjudicó** a la accionante los horarios y la capacidad transportadora para servir la ruta Santa Fe de Bogotá D.C. – El Rosal – Facatativá (vía calle 80) y viceversa¹¹.

1.2.6. Por Resolución 000406 de 14 de junio de 2000, esta misma Dirección Territorial **habilitó** a COOTRANSROSAL a operar como Empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor en las modalidades de **pasajeros** y/o **mixto** por carretera, en vigencia indefinida.

1.2.7. COOTRANSROSAL elevó petición a instancias de la Dirección Territorial Cundinamarca del Ministerio de Transporte con el propósito de que se le reconociera la relación de rutas y horarios a operar, en vigencia del artículo 46¹² del Decreto 171 de 2001.

⁸ Por el término de un año.

⁹ Modalidad que, a pesar de incluir el transporte de pasajeros, no puede ser confundida con la modalidad pasajeros.

¹⁰ Autorizó la ruta, pero no bajo el concepto de zona de operación, lo cual dista.

¹¹ Resolución 000009 de 9 de febrero de 1996.

¹² “Artículo 46. Transitorio - zonas de operación. Las empresas que cuentan con autorizaciones para prestar el servicio de transporte de pasajeros por carretera "en zonas de

1.2.8. Para relatar los hechos que siguen, la Sala se permite hacer uso del cuadro que se presenta a continuación:

Número y fecha de las Resoluciones u oficios	Decisión adoptada
Resolución 001900 de 6 de mayo de 2002	La Dirección Territorial Cundinamarca reconoce 9 rutas ¹³ en favor de COOTRANSROSAL, con base en el estudio técnico 009 de 2002, que dio por cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 46 del Decreto 171 de 2001 por parte de la demandante.
Oficio 012482 de 5 de junio de 2002	La Dirección General de Transporte y Tránsito informa a la Dirección Territorial Cundinamarca de ciertos errores que habría cometido al expedir la Resolución 001900. Ello, con base en que: 1. Se reconocieron rutas por fuera de las zonas de operación autorizadas a la demandante. 2. Falta de competencia de la Dirección Territorial para la asignación de rutas, pues algunas relevaban de la entidad territorial y no de la

operación", presentarán la relación de rutas y horarios servidos en los tres (3) meses previos a la publicación del presente decreto, debidamente soportada en los despachos realizados desde los terminales de transporte, anexando un plan de rodamiento que contemple la capacidad transportadora autorizada.
Verificado lo anterior, el Ministerio de Transporte expedirá el acto administrativo reconociendo estas rutas y horarios, entendiéndose como no servidos o abandonados aquellos servicios no relacionados u omitidos por las empresas.”
¹³ Ruta 1. La Pradera – Bogotá (vía la cuesta) y viceversa. Ruta 2. Bogotá – El Rosal – Subachoque (Calle 80) y viceversa. Ruta 3. Pradera –Subachoque – El Rosal – Facatativá y viceversa. Ruta 4. La Piñuela – Subachoque y viceversa. Ruta 5. Subachoque – La Hondura y viceversa. Ruta 6. El Rosal – La Hondura y viceversa. Ruta 7. Subachoque – El Guamal y viceversa. Ruta 8. Subachoque – El Páramo y viceversa. Ruta 9. Subachoque – El Pantano y viceversa.

	departamental. 3. Falta de notificación a otras empresas transportadoras que prestaban el servicio en esos mismos recorridos.
Resolución 004767 de 10 de octubre de 2002	La Dirección Territorial Cundinamarca modificó parcialmente el artículo 1º de la Resolución 001900 de 2002, habida cuenta de que algunas de las rutas asignadas eran competencia de la Secretaría de Tránsito municipal de Subachoque y no del ente departamental. Redujo el número de rutas de 9 a 4¹⁴. Ordenó notificar a los representantes legales de las compañías Flota Águila y Flota Santa Fe.
Oficios MT-0425-2006548 y MT-04252006549 de 5 de octubre de 2002	Por medio de los cuales la Dirección Territorial Cundinamarca citó a los representantes legales de Flota Águila y Flota Santa Fe con la finalidad de notificarles personalmente la Resolución 004767 de 2002. Oficios recibidos por éstos el día 8 de noviembre de 2002.
Edicto nº. 00975 de 28 de noviembre de 2002	Los representantes legales de las empresas referidas no acudieron a notificarse personalmente de la Resolución

¹⁴ Ruta 1. Subachoque – Bogotá (vía La Cuesta) y viceversa. Ruta 2. Bogotá – Subachoque (vía calle 80 – El Rosal) y viceversa. Ruta 3. Subachoque – Facatativá (vía El Rosal) y viceversa. Ruta 4. El Rosal – Subachoque y viceversa.

	004767 de 2002, motivo por el que la Dirección Territorial Cundinamarca procedió a notificarla por edicto fijado desde el 28 de noviembre y hasta el 11 de diciembre de 2002. El término de ejecutoria de esta Resolución feneció el 18 de diciembre de esa misma anualidad.
29 de abril de 2013	El representante legal de Flota Águila interpone recurso de reposición y, en subsidio, apelación contra la Resolución 001900 de 2002 ante la Dirección Territorial Cundinamarca, <i>"manifestando que se daba notificado por conducta concluyente."</i>¹⁵
9 de junio de 2003	El representante legal de Flota Santa Fe formula recurso de apelación en contra de la Resolución 001900 de 2002 ante la Dirección General de Transporte y Tránsito del Ministerio, alegando respecto de ésta notificación por conducta concluyente.
Resolución 001399 de 20 de junio de 2003	La Dirección Territorial Cundinamarca rechaza por extemporáneos los recursos propuestos por el representante legal de Flota Águila. Para ello manifestó que el artículo 1º de la Resolución 001900 de 2002 fue modificado por la Resolución 004767 de

¹⁵ Folio 8.

	esa misma anualidad, cuyo término de ejecutoria había finalizado el 18 de diciembre de 2002.
Sin fecha	El representante de Flota Águila formula recurso de reposición y, en subsidio, queja en contra de la Resolución 001399 de 2003, proferida por la Dirección Territorial Cundinamarca.
Resolución 000178 de 7 de febrero de 2005	La Dirección de Transporte y Tránsito desata los recursos de queja y apelación propuestos, respectivamente, contra las Resoluciones 001399 de 2003 y 001900 de 2002. En ese sentido, estimó (i) improcedente la aplicación del artículo 46 del Decreto 171 de 2001 a COOTRANSROSAL, toda vez que no estaba habilitada para la prestación del servicio terrestre automotor en la modalidad de pasajeros; (ii) negó cualquier validez a la operación transportadora de la empresa demandante en la ciudad de Bogotá. Por lo anterior, ordenó revocar las Resoluciones 0001399 de 2003, 00019000 de 2002 y 0004767 de 2002, indicando que quedaba agotada la vía gubernativa para las partes.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora adujo la violación de los artículos 2º, 13, 14, 24, 25, 26, 29, 53, 54, 58, 90, 91, 208, 333 y 334 de la **Constitución**

Política; 41, 69, 70, 71, 72, 73 y 74 del **Decreto 01 de 1984**¹⁶; 3.6 de la **Ley 105 de 1993**¹⁷; 4º de la **Ley 336 de 1996**¹⁸; 1º del **Decreto 171 de 2001**¹⁹; 2º y 75.2 de la **Ley 79 de 1988**²⁰.

La demandante sustentó su inconformidad, a la luz de la causal de infracción de las normas en que debería fundarse el acto, con base en las siguientes consideraciones:

1.3.1. Con la expedición de la Resolución 000178 de 2005, el Ministerio genera un “*drama familiar*”²¹ para los socios propietarios de la Cooperativa accionante, pues los priva de la prestación del servicio de transporte terrestre en la modalidad de pasajeros, desconociendo la obligación de las autoridades de proteger a los ciudadanos²².

1.3.2. El acto administrativo acusado prohíja un trato desigual en contra de la demandante –empresa sin ánimo de lucro– frente a sociedades de “*carácter comercial*”²³.

1.3.3. La reducción de horarios y rutas producto del acto demandado puede conllevar el cese de actividades de la accionante y, por consiguiente, el quebrantamiento de su personalidad jurídica²⁴.

1.3.4. El acto administrativo censurado acabó con la posibilidad de la parte actora de obtener más rutas y horarios para la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros, con lo que se infringe el derecho al trabajo de los socios–propietarios, conductores, ayudantes y empleados²⁵.

1.3.5. La Resolución 000178 de 2005 menoscaba el derecho a la libre circulación de COOTRANSROSAL, toda vez que trunca su

¹⁶ Código de lo Contencioso Administrativo.

¹⁷ “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.”

¹⁸ “Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte.”

¹⁹ “Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera.”

²⁰ “Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa”.

²¹ Folio 16.

²² Art. 2º constitucional.

²³ Folio 17.

²⁴ Art. 14 constitucional.

²⁵ Arts. 25 y 53 constitucional.

facultad de escogencia entre la modalidad de pasajeros y/o mixto para la prestación del servicio de transporte²⁶.

1.3.6. En el trámite de expedición del acto acusado, la Dirección de Transporte y Tránsito no respetó los términos de ley para la interposición de los recursos administrativos en contra de la Resolución 001900 de 2002, modificada por la Resolución 004767 de esa misma anualidad²⁷.

En efecto, amparada *“en la facultad que tiene la administración de revisar sus propias actuaciones”*²⁸, la Dirección Territorial Cundinamarca del Ministerio expidió la Resolución 004767 de 2002, con el propósito de corregir los errores en que incurrió al dictar la Resolución 001900 *“en cuanto a la vinculación de los terceros legitimados para intervenir (...) y en relación con las rutas y horarios que de acuerdo con su competencia podía autorizar.”*²⁹

Resolución³⁰ que fue notificada mediante edicto desfijado el 11 de diciembre de 2002, cuya ejecutoria se configuró el 18 de ese mismo mes y año, acto administrativo que no fue impugnado, muy a pesar de que dio por finalizada la actuación administrativa relacionada con el reconocimiento de rutas y horarios en favor de la Cooperativa demandante.

De allí que los recursos de reposición y apelación presentados en contra de la Resolución 001900 debían ser tenidos como extemporáneos, pues el acto administrativo que la vino a modificar –Resolución 004767 de 2002– había quedado ejecutoriado con antelación.

En ese mismo sentido, la accionante adujo que la Resolución 004767 de 2002 reúne las características de un acto administrativo de carácter particular, motivo por el que su revocatoria sólo procedía con el consentimiento expreso y escrito de su titular, lo que no ocurrió en el asunto de autos³¹.

²⁶ Arts. 24 y 26 constitucionales.

²⁷ Art. 29 constitucional.

²⁸ Folio 23.

²⁹ Ibídem.

³⁰ 004767 de 2002.

³¹ Art. 73 CCA.

Por otro lado, manifestó que la Resolución 000178 de 2005 desconocía el debido proceso, pues había resuelto, simultáneamente, tanto la queja presentada por Flota Águila contra la Resolución 001399 de 2003 como el recurso de apelación de la compañía Flota Santa Fe contra la Resolución 001900 de 2002.

Señaló que la interposición del recurso de queja había omitido las formalidades erigidas en el artículo 378 del Código de Procedimiento Civil, en el sentido de *“...pedir [en principio] la reposición del auto que negó el de apelación, y, en subsidio que se le expidan las copias de la providencia recurrida y de las demás piezas conducentes del proceso, para luego sí interponer ante la segunda instancia el recurso de queja.”*³²

Arguyó que la Resolución 000178 de 2005 no se pronunció respecto de los argumentos de la Dirección Territorial Cundinamarca para declarar la improcedencia de los medios de impugnación elevados en contra de la Resolución 001900 de 2002, ni mucho menos se permitió en esa instancia del trámite la participación de la Cooperativa demandante, lo que constituye otra trasgresión palmaria al debido proceso.

1.3.7. El acto demandado conlleva el traslado de las rutas y horarios asignados a COOTRANSROSAL en favor de Flota Águila Ltda. y Flota Santa Fe Ltda., con lo que se genera un monopolio en la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros, en detrimento de los artículos 333 y 334 Superiores.

1.3.8. El reconocimiento de rutas y horarios en beneficio de la demandante se fundó en la realización del estudio técnico 0009 de 15 de febrero de 2002, con lo que se dio cumplimiento a los parámetros y condiciones establecidos en las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 y en el Decreto 171 de 2001.

1.3.9. La Resolución 000178 de 2005 quebranta las garantías conferidas por el ordenamiento al cooperativismo *“cercenando la eficacia para contribuir con el desarrollo económico, atentando contra la misma comunidad y en especial las clases populares*

³² Folio 23.

*que directamente se benefician de la actividad transportadora ejercida por (...) COOTRANSROSAL.”*³³

2. Admisión de la demanda

A través de providencia de 23 de marzo de 2006³⁴, el *a quo* admitió la demanda y ordenó las notificaciones de rigor.

Con auto de 24 de marzo de 2011³⁵, El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “C” vinculó al presente trámite a las empresas transportadoras Flota Águila y Flota Santa Fe.

3. Contestación

3.1. Del Ministerio de Transporte³⁶

La entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones elevadas por la accionante, bajo el siguiente derrotero argumentativo:

3.1.1. Manifestó que, con anterioridad a la expedición de la Resolución 001900 de 2002, la demandante tenía solamente autorizado la prestación del servicio de transporte terrestre automotor en **modalidad mixta** –pasajeros y carga–, por lo que no podía la administración convertir estas rutas y horarios **al servicio de pasajeros** de que trata el artículo 46 del Decreto 171 de 2001.

3.1.2. Para esta mutación, la cooperativa accionante debía cumplir con los requisitos de habilitación de la modalidad de pasajeros, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 11 del Decreto 171 de 2001.

3.1.3. Afirmó que no resultaba posible que la Dirección Territorial Cundinamarca efectuara dicha conversión, mediante la Resolución 001900 de 2002, pues ello desconocía el precitado artículo 11.

³³ Folio 30.

³⁴ Folios 53-58.

³⁵ Folios 272-288.

³⁶ Folios 49-69.

3.1.4. En ese orden, refirió que la empresa demandante debió hacer uso del artículo 33 del Decreto 175 de 2001, habida cuenta de la modalidad en que prestaba el servicio de transporte terrestre –mixto–.

3.1.5. Por otro lado, adujo que la Dirección de Transporte y Tránsito disponía de la competencia para dictar la Resolución 000178 de 2005, toda vez que, de conformidad con el Decreto 2053 de 20 de julio de 2003, conoce de los actos administrativos expedidos por las Direcciones Territoriales en primera instancia.

3.1.6. Señaló que el recurso de queja propuesto por la compañía Flota Águila contra de la Resolución 001399 de 2003 y el recurso de apelación formulado por la sociedad Flota Santa Fe contra la Resolución 001900 de 2002, podían ser resueltos en el mismo acto administrativo, habida cuenta de que *“constituyen una actuación administrativa que debe observarse como un todo.”*³⁷

3.1.7. Finalmente, propuso la excepción de daño no probado, que hizo consistir en la ausencia de medios de convicción en el expediente que acreditaran la ocurrencia de perjuicio alguno sobre la demandante.

3.2. De la sociedad comercial Flota Águila Ltda.

Con escrito de 3 de junio de 2011, la representante judicial de la compañía solicitó denegar las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, a la luz del siguiente derrotero argumentativo:

3.2.1. La licencia de funcionamiento otorgada a la demandante lo fue en las modalidades pasajeros y *“mixto, [esta última] categoría independiente y totalmente distinta de la de pasajeros que era la regulada por el Decreto 171.”*³⁸

En ese sentido, manifestó que *“[p]or los términos en que fue concedida a Cootransrosal, la habilitación para el ejercicio de la actividad transportadora “modalidad pasajeros y mixto” no debe entenderse que se le facultaba para ejercer la modalidad de pasajeros y de mixto al mismo tiempo; lo que se estaba*

³⁷ Folio 91.

³⁸ Folio 274.

significando era que solo se concedía en la modalidad mixto, que significa realizar simultáneamente el transporte de personas y de carga en vehículos adecuados para tales fines.”³⁹

3.2.2. Los recursos administrativos formulados en contra de la Resolución 001900 de 2002 no deben ser considerados como extemporáneos, pues lo cierto es que este acto administrativo nunca fue notificado a los terceros con interés en las determinaciones allí adoptadas.

3.2.3. Las Resoluciones 0001900 y 004767 de 2002 son actos administrativos que regulan asuntos distintos, *“por ello no puede ni siquiera insinuarse que la oportunidad y los términos para interponer los recursos contra [una] sean los mismos aplicables a la [otra]...”⁴⁰*

3.2.4. No es dable admitir que la falta de notificación de la Resolución 001900 de 2002 hubiese sido subsanada mediante la expedición de la Resolución 004767 de ese mismo año.

3.2.5. Bajo estas consideraciones, propuso la excepción de *“situación irregular que deriva de lo solicitado en la demanda”⁴¹.*

3.3. De la sociedad comercial Flota Santa Fe

De conformidad con el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil –en adelante CPC– el Despacho sustanciador en el seno del Tribunal ordenó emplazar a la referida compañía comercial, sin que dentro del término⁴² su representante legal hubiese comparecido.

Por lo anterior, éste procedió a designarle Curador Ad–Litem, quien respondió no oponerse a las pretensiones, siempre que no se violen derechos fundamentales del interesado⁴³.

4. Alegatos de conclusión en primera instancia

³⁹ Folio 283.

⁴⁰ Folio 275.

⁴¹ Folio 285.

⁴² “El emplazamiento se entenderá surtido transcurridos quince (15) días después de la publicación del listado. Si el emplazado no comparece se le designará curador ad litem, con quien se surtirá la notificación.”

⁴³ Folios 407-458.

Por auto de 31 de julio de 2013⁴⁴, se dispuso correr traslado a los sujetos procesales con el propósito de que presentaran sus alegatos de conclusión, los cuales fueron allegados, únicamente, por la parte actora y la apoderada judicial de Flota Águila Ltda., en el sentido de reiterar las consideraciones expuestas en los escritos de demanda y contestación, respectivamente.

5. Concepto del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público se abstuvo de emitir su concepto en esta instancia del proceso.

6. Fundamentos de la sentencia recurrida

Mediante sentencia de 30 de septiembre de 2013⁴⁵, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “C” en descongestión, accedió a las pretensiones de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con fundamento en los razonamientos que se resumen a continuación:

6.1. El acto administrativo demandado vulneró el principio de congruencia al que está sometida la administración. Ello, por cuanto resolvió, a la vez, recursos de queja y de apelación que se dirigían en contra de resoluciones distintas. Al respecto, explicó:

“De la comparación precedente extrae la Sala, que mientras la Flota Águila invocaba la revocatoria de la Resolución 1399 de 2003, que rechazó de plano el recurso de reposición, Flota Santa Fé buscaba la revocatoria integral de la Resolución 1900, así como los demás actos integrantes de adjudicación de las rutas, pretensiones cuyos efectos en el mundo jurídico eran distintos, máxime cuando la norma consagra de forma expresa procedimientos diferentes para el trámite de cada una.”⁴⁶

6.2. El *a quo* consideró que el debido proceso que rige las actuaciones administrativas fue quebrantado con la expedición de la Resolución 000178 de 2005, por cuanto los recursos administrativos que dieron origen a ella, fueron presentados de forma **extemporánea**, habida cuenta de la ejecutoria de la Resolución 001900 de 2002, modificada por la Resolución 004767 de esa misma anualidad, a saber, 18 de diciembre de 2002.

⁴⁴ Folio 373.

⁴⁵ Folios 261-287.

⁴⁶ Folio 449.

En ese sentido, manifestó:

“Aunado a lo anterior, debe advertirse que el acto acusado, desconoce también el debido proceso de la entidad accionante (sic), por cuanto decidió recursos presentados de forma extemporánea, ya que como se anotó en precedencia, la fecha pertinente para impugnar la Resolución 1900 modificada por la 4767 de 2002, feneció 5 días después a la desfijación del edicto que ocurrió el de diciembre de 2002 (...)

Nótese que los recursos presentados por Flota Águila y Santa Fe, datan de 29 de abril de 2003 y 9 de junio de 2003 respectivamente, es decir cuando ampliamente se había superado el término legal para controvertir como terceros interesados la voluntad de la administración de otorgamiento de rutas frente a Cootransrosal, situación correctamente advertida por el Director Territorial al rechazar de plano el recurso de reposición de Flota Águila, al considerarlo extemporáneo.”⁴⁷

Así las cosas, el Tribunal dio por acreditado el primero de los cargos endilgados en contra del acto administrativo demandado, consistente en la vulneración del debido proceso que debía observarse en el trámite de expedición de este, por lo que se abstuvo del análisis de los restantes.

7. Fundamentos de los recursos de apelación

La autoridad administrativa accionada y la sociedad Flota Águila Ltda. formularon, con escritos de 23 de octubre de 2013, recursos de alzada en los términos que pasan a exponerse:

7.1. De la apelación del Ministerio de Transporte⁴⁸

El medio de impugnación fue sustentado con base en las siguientes consideraciones:

7.1.1 La decisión del *a quo* fue desacertada, pues a través de la Resolución N°. 00178 de 7 de febrero de 2005 se pretendió garantizar a unos terceros –Flota Águila y Flota Santa Fe– los derechos de defensa y contradicción –toda vez que se asignaban allí rutas y horarios en sus zonas de operación– quienes

⁴⁷ Folios 450-451.

⁴⁸ Folios 462-467.

intervinieron en el proceso haciendo uso de la notificación por conducta concluyente⁴⁹.

7.1.2. En el procedimiento administrativo cuestionado, no se demostró la entrega de los oficios de notificación *“por parte de la entidad que represento, es por ello que se accedió a darle[s] trámite [a los recursos] (...) bajo la notificación por conducta concluyente la cual no tiene término para hacer uso del mismo (sic).”*⁵⁰

7.1.3. La Resoluciones 001900 de 2002 y 001399 de 2003 son el producto de una actuación administrativa que deber ser entendida como un todo, motivo por el que era viable que la Dirección de Transporte y Tránsito conociera y resolviera simultáneamente los recursos de queja y apelación propuestos contra éstas, con el propósito de modificar la autorización de horarios y rutas concedida a la demandante en *“una zona de operación que jamás se le había asignado en la modalidad de pasajeros.”*⁵¹

7.1.4. La Resolución N°. 00178 de 7 de febrero de 2005 enmendó los errores en que había incurrido la Dirección Territorial Cundinamarca, comoquiera que COOTRANSROSAL no disponía de autorización para desarrollar el servicio de transporte en la modalidad de pasajeros en la zona de operación Bogotá – Subachoque (vía la cuesta) y viceversa; Bogotá – Subachoque (vía calle 80 – El Rosal) y viceversa.

De esta manera, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al pretender restablecer la vigencia de las Resoluciones N°. 1900 de 2002 y No. 4767 de 2002, incurre en un yerro, ante la imposibilidad jurídica del Ministerio para acatar esta orden, pues el derecho de la accionante es inexistente.

7.2. De la apelación de la sociedad Flota Águila Ltda.⁵²

Al respecto, la recurrente sostuvo:

⁴⁹ Para sustentar su cargo, trajo a colación la sentencia T-431 de 1999.

⁵⁰ Folio 463.

⁵¹ Folio 465. Se refiere al trayecto Bogotá – Subachoque y viceversa.

⁵² Folios 468-482.

7.2.1. Contrario a lo sucedido con la Resolución 004767 de 2002, la Resolución 001900 de esa misma anualidad no ordenó la notificación de la recurrente.

“Sorprende que de la Resolución modificada [001900] no se ordenó notificar a mi mandante como sí sucedió con esta segunda [004767] que, juntamente con la primera, constituye un solo acto administrativo. Es decir, que por unidad de materia, ha debido notificarse las dos resoluciones a FLOTA ÁGUILA”⁵³

7.2.2. La citación para la notificación personal de la Resolución 004767 de 2002 fue enviada a una dirección –Transversal 66 No. 35-04 Bogotá D.C.– que no corresponde a la que registró Flota Águila en el Ministerio, mediante comunicación radicada bajo el número 020720 de 23 de septiembre de 2002⁵⁴.

Aunado a lo anterior se tiene que la dirección empleada, tampoco se aviene a aquella que fungió como dirección de notificaciones con anterioridad a la comunicación referida, a saber, calle 72 A N°. 16-85 de Bogotá, ampliamente conocida por el Ministerio.

7.2.3. No existe vulneración del principio de congruencia por parte del acto administrativo demandado, por cuanto el recurso de queja formulado en contra de la Resolución 001399 de 2003 no se contrapone al de apelación presentado contra la Resolución 001900 de 2002, pues para la procedencia y decisión de este último se hacía necesario resolver el primero.

7.2.4. Trajo a colación diversos fallos para sustentar la importancia de la notificación personal en los trámites administrativos y la procedencia de la notificación por *“conducta concluyente, como consecuencia de la omisión de las entidades públicas de notificar sus decisiones en legal forma”*⁵⁵

9. Trámite en segunda instancia

⁵³ Folio 469.

⁵⁴ Para apoyar su cargo reprodujo *“in extenso”* ciertos apartes del recurso de queja interpuesto por Flota Águila Ltda. a instancias del Ministerio de Transporte.

⁵⁵ Folio 479. **(i)** Sentencia T-210 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. **(ii)** Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “B” C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez. Sentencia de 1º de 2009. **(iii)** Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Subsección “B” C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Rad. 2007-00246-01. **(iv)** Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Rad. 33.461. M.P. Julio Enrique Socha Salamanca. **(v)** Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Rad. 2002-01016-02.

Los recursos propuestos fueron admitidos por la Sección Primera, Despacho del Dr. Guillermo Vargas Ayala, mediante auto de 28 de marzo de 2014⁵⁶, en el que ordenó correr traslado de éste, de conformidad con el inciso 3º del artículo 212 del CCA.

10. Alegatos de conclusión en segunda instancia

La autoridad pública recurrente⁵⁷, Flota Águila Ltda⁵⁸. y el apoderado judicial de la Cooperativa demandante⁵⁹ presentaron alegatos de conclusión en los que reiteraron los argumentos expuestos en sus recursos de alzada y demanda, respectivamente.

11. Concepto del agente del Ministerio Público en segunda instancia

En esta etapa procesal la Agencia del Ministerio Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer los recursos de apelación interpuestos por la demandada y Flota Águila Ltda. contra la sentencia de 30 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “C” en descongestión, en los términos del artículo 129 del C.C.A.⁶⁰, en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

2. Cuestión previa

⁵⁶ Folio 4 Cdno. 2

⁵⁷ Folios 9-22.

⁵⁸ Folios 25-29.

⁵⁹ Folios 23-24.

⁶⁰ “El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión.”

El doctor Carlos Enrique Moreno Rubio manifestó impedimento para resolver el asunto puesto a consideración de esta Sala de Decisión⁶¹, ya que hizo parte de la Colegiatura que profirió el auto de 23 de marzo de 2006⁶², por medio del cual se resolvió la solicitud de suspensión provisional formulada por la parte actora en contra del acto administrativo demandado.

Así las cosas, el Consejero consideró estar incurso en la causal 2ª del artículo 141 del Código General del Proceso –contenida en el pasado en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil–.

La Sala aceptó su impedimento y lo separó del conocimiento del caso al constatar la materialización de la causal, pues, de conformidad con su alcance, esta se configura por *«[h]aber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente»*.

3. Acto demandado

La parte actora solicita la declaratoria de nulidad de la Resolución 000178 de 2005⁶³, expedida por el director de transporte y tránsito del Ministerio de Transporte.

4. Problema jurídico

Los cuestionamientos que subyacen a los escritos impugnatorios de los recurrentes pueden ser clasificados en dos tipos de categorías, a saber, procedimental y sustancial.

La primera engloba las consideraciones que tienden a demostrar el requisito de oportunidad de los recursos que dieron origen a la expedición de la Resolución 000178 de 2002 –demandada– y, por este cauce, evidenciar su legalidad.

⁶¹ Con escrito de 5 de marzo de 2018.

⁶² Folios 53-57.

⁶³ “Por la cual se desata el recurso de queja interpuesto por el Representante Legal de la Empresa Flota águila Ltda., contra la Resolución N°. 1399 del 20 de junio de 2003, y el recurso de apelación interpuesto por el Representante Legal de la Empresa Flota Santa Fe, contra la Resolución 1900 del 6 de mayo de 2002, proferidas por la Dirección Territorial de Cundinamarca”

La segunda compila los argumentos que acreditan la adecuada aplicación del artículo 46 del Decreto 171 de 2001 en el cuerpo del acto administrativo censurado, pues COOTRANSROSAL no contaba con la autorización para prestar el servicio de transporte terrestre automotor en la modalidad de pasajeros en la zona de operación Bogotá – Subachoque y viceversa⁶⁴.

4.1. De los cuestionamientos procedimentales elevados en los recursos de apelación

COOTRANSROSAL deprecia la nulidad de la Resolución 000178 de 2005, dictada por la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio, al considerar que los recursos administrativos que dieron lugar a su expedición fueron interpuestos extemporáneamente.

En contraposición, la autoridad demandada y Flota Águila defienden la legalidad del acto administrativo censurado, pues su expedición se produjo sobre la base de recursos oportunos propuestos en contra de la Resolución 001900 de 2002, habida cuenta de que allí no se ordenó la notificación de las empresas transportadoras interesadas en la atribución de rutas y horarios en favor de la demandante, motivo por el que se notificaron de ésta por conducta concluyente.

Asimismo, manifestaron que no se demostró la entrega de los oficios de citación para la notificación personal de la Resolución 004757 de 2002, y que, en todo caso, éstos fueron remitidos a direcciones desconocidas que no corresponden a aquellas de las sociedades comerciales intervinientes.

Bajo este panorama, resulta preciso develar la verdad procesal que en relación con estos cuestionamientos se colige del material probatorio allegado oportunamente con la demanda y sus contestaciones.

4.1.1. La verdad procesal que se desprende de los medios de prueba allegados con la demanda y sus contestaciones

⁶⁴ Vía la cuesta y vía calle 80 – El Rosal.

En este punto, la Sala hilvanará, de antemano, algunas ideas en relación con la prestación del servicio público automotor de transporte terrestre, como sigue:

4.1.1.1. De la prestación del servicio automotor de transporte terrestre

La aparición de los Decretos 171⁶⁵ y 175⁶⁶ de 2001 conllevó un cambio sustancial en la prestación del servicio automotor de transporte terrestre en las modalidades de pasajeros y mixto⁶⁷, respectivamente.

En efecto, las autorizaciones para su desarrollo fueron otorgadas a través de la asignación de rutas y horarios y ya no por zonas de operación⁶⁸, lo que implicó establecer mecanismos de transición para afrontar esta alteración, dentro de los cuales figura aquel contenido en el artículo 46 del Decreto 171 de 2001.

Al respecto, la referida disposición normativa previó:

“ARTÍCULO 46.- TRANSITORIO - ZONAS DE OPERACION. Las empresas que cuentan con autorizaciones para prestar el servicio de transporte de pasajeros por carretera **“en zonas de operación”**, presentarán la relación de rutas y horarios servidos en los tres (3) meses previos a la publicación del presente Decreto, debidamente soportada en los despachos realizados desde los terminales de transporte, anexando un plan de rodamiento que contemple la capacidad transportadora autorizada.

Verificado lo anterior, **el Ministerio de Transporte expedirá el acto administrativo reconociendo estas rutas y horarios**, entendiéndose como no servidos o abandonados aquellos servicios no relacionados u omitidos por las empresas.” (Negrilla fuera de texto)

Correspondía a las empresas transportadoras autorizadas para prestar el servicio de transporte público terrestre de pasajeros en zonas de operación, elevar solicitudes con la relación de rutas y horarios prestados durante los últimos tres meses a la publicación

⁶⁵ “Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera”

⁶⁶ “Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto”

⁶⁷ Carga y pasajeros.

⁶⁸ A manera de ejemplo, la parte actora disponía de autorización para prestar el servicio de transporte en la zona de operación conformada por los municipios de Subachoque, La Vega, Facatativá, Madrid, Tenjo y Cota. La expedición de los Decretos supuso transformar este permiso de zonas de operación a rutas y horarios.

del Decreto 171 de 2001 a fin de que le fueran **reconocidas** por la autoridad pública en la materia, creando en su beneficio situaciones jurídicas concretas que les permitían desarrollar la referida actividad económica.

La inobservancia de los presupuestos establecidos en la disposición en comento conllevaba la imposibilidad para la transportadora de ejecutar el servicio, por lo que se trataba de verdaderas autorizaciones, cuyo cumplimiento estaba a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transportes y la Policía de Carreteras⁶⁹.

Esta disposición transitiva fue igualmente replicada por el artículo 33 del Decreto 175 de 2001 en lo que concierne al transporte público en la modalidad mixto en los términos que se reproducen a continuación:

“ARTÍCULO 33.- TRANSITORIO - INVENTARIO DE SERVICIOS. Las empresas que cuentan con autorizaciones para prestar el servicio público de transporte mixto “en zonas de operación”, presentarán la relación de recorridos y frecuencias servidos en los tres (3) meses anteriores a la publicación del presente Decreto, anexando un plan de rodamiento que contemple la capacidad transportadora autorizada. Verificada esta información, como la presentación de la garantía establecida en el artículo 27 del presente Decreto, la autoridad competente expedirá los correspondientes certificados de registro de servicios, entendiéndose como no servidos o abandonados aquellos servicios (recorridos y frecuencias), no relacionados u omitidos por las empresas.”

Precisado lo anterior, se describirá el trámite administrativo que precedió la expedición de la Resolución 000178 de 2005, censurada.

4.1.1.2. Del trámite administrativo que originó el acto demandado

Amparada en el panorama normativo descrito, la Cooperativa demandante solicitó, ante la Dirección Territorial Cundinamarca el 19 de septiembre de 2001⁷⁰, el reconocimiento de las rutas y horarios servidos dentro de los 3 meses anteriores a la publicación del Decreto 171 de 2001, relativo a la prestación del

⁶⁹ Ver en este sentido la parte resolutive del acto administrativo contenido en la Resolución 004767 de 2001.

⁷⁰ Rad. 015509.

servicio público de transporte terrestre de pasajeros, régimen cuya escogencia se justificó en la información procurada por esa misma autoridad administrativa.

Lo anterior, se colige de algunos apartes del estudio técnico N. 9 de 2002⁷¹, que fundó la expedición de la Resolución 001900 de esa misma anualidad:

“Mediante oficio radicado bajo el N°. 001914 del 29 de junio de 2001, el Director Territorial Cundinamarca (...) le informó al representante legal de COOTRANSROSAL LTDA. que para acceder a dicha petición se requiere –cambio de equipos camperos por microbuses–: **“que los camperos estén asignados a una ruta y no a una zona de operación** como actualmente sucede, según Resolución 236 de 1991 **“De acuerdo con lo anterior y de persistir en dicha solicitud, es necesario cumplir previamente lo indicado en el artículo 46 del mismo decreto.”** (Negrilla y subrayas fuera de texto)

El cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 46 del Decreto 171 de 2001⁷² comportó la expedición de la Resolución 001900, *“[p]or la cual se reconoce la relación de rutas y horarios servidos a la Empresa COOTRANSROSAL LTDA, en los tres (3) meses previos a la publicación del Decreto 171 del 5 de febrero de 2001, de acuerdo a lo contemplado en su artículo 46 – Transitorio zonas de operación”*.

Dentro de los trayectos reconocidos en favor de la demandante se encuentran los siguientes: **(i)** La Pradera – Bogotá (vía la cuesta) y viceversa; **(ii)** Bogotá – El Rosal – Subachoque (Calle 80) y viceversa; **(iii)** Pradera –Subachoque – El Rosal – Facatativá y viceversa; **(iv)** La Piñuela – Subachoque y viceversa; **(v)** Subachoque – La Hondura y viceversa; **(vi)** El Rosal – La Hondura y viceversa; **(vii)** Subachoque – El Guamal y viceversa; **(viii)** Subachoque – El Páramo y viceversa; **(ix)** Subachoque – El Pantano y viceversa.

Además de lo anterior, la Resolución 001900 de 2002 dispuso que las rutas reconocidas serían servidas de conformidad con la capacidad transportadora que le había sido asignada a la

⁷¹ Folios 36-42 del anexo 1.

⁷² Folios 48-52: “Que la Dirección Territorial Cundinamarca del Ministerio de Transporte elaboró el Estudio Técnico No. 0009 de 2002, con el cual se analizó y verificó la relación de rutas, horarios servidos y distancia del corredor vial, las planillas de despacho y el plan de rodamiento que permitió concluir que la Empresa Cooperativa de Transportadores de El Rosal Ltda. **“COOTRANSROSAL LTDA.” cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 46 transitorio – Zonas de operación del Decreto 171 del 5 de febrero de 2001.”**”

demandante, mediante Resolución 0236 de 1991⁷³ y que el reconocimiento no implicaba el incremento de ésta⁷⁴.

Asimismo, prescribió modificar el artículo 1º de la Resolución 0236 de 1991, en el sentido de que *“las Zonas de Operación quedan sin vigencia y en su defecto **se autorizan** las rutas y horarios establecidas en el presente acto administrativo.”*⁷⁵

Por otro lado, la Resolución 001900 de 2002, dictada por la Dirección Territorial Cundinamarca del Ministerio, fue notificada exclusivamente a la empresa transportadora demandante, de conformidad con el artículo 6º de su parte resolutive.

“ARTÍCULO SEXTO. Notificar del presente Acto Administrativo al Representante Legal de la Empresa Cooperativa de Transportadores de EL Rosal Ltda. –“COOTRANSROSAL LTDA.”⁷⁶

No obstante, con posterioridad la Dirección General de Transporte y Tránsito Automotor del Ministerio remitió oficio 012482 de 5 de junio de 2002 a la Dirección Territorial Cundinamarca, en la que le informó de algunas inconsistencias en las que habría podido incurrir a la hora de expedir la Resolución 001900 de 2002, en los términos que se transcriben a continuación:

“En esta Resolución [001900] se observa que las rutas autorizadas no tienen el origen – destino que figura en las zonas de operación que le habían asignado a la empresa por medio de las Resoluciones 0236 del 26 de junio de 1991 y 00136 del 27 de abril de 1993, como son Subachoque, La Vega, Facatativá, Madrid, Tenjo y Cota.

Algunos orígenes – destinos, al parecer no son municipios, y tampoco se indica a cuál corresponden. Al respecto es importante recordar que de conformidad con el Decreto 80 de 1987, corresponde a los municipios entre otras, la función de otorgar, negar, modificar, revocar y cancelar las autorizaciones para los recorridos urbanos que deben cumplir las empresas que prestan servicios intermunicipales de transporte de pasajeros en cada municipio.

Igualmente, la Resolución del asunto no incluye como sujeto de notificación a terceras empresas que cubren en origen – destino algunas de las rutas contenidas en la Resolución 1900 de 2002.⁷⁷
(Negrilla fuera de texto)

⁷³ Artículo 2º.

⁷⁴ Artículo 3º

⁷⁵ Folio 74 del anexo 1.

⁷⁶ Folio 74 del cdno de pruebas.

⁷⁷ Folio 68 del cuaderno de pruebas.

Se colige de ello que la Resolución 001900 de 2002 fue acusada por parte de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Ministerio con base en tres tipos de argumentos, a saber:

(a) El reconocimiento de rutas por fuera de las zonas de operación autorizadas a COOTRANSROSAL;

(b) La falta de competencia de la Dirección Territorial Cundinamarca, toda vez que algunos trayectos eran del resorte de la municipalidad y no de la autoridad departamental;

(c) La falta de notificación a otras empresas transportadoras que cubrían los trayectos reconocidos a la Cooperativa accionante.

En consonancia con ello, la Dirección Territorial Cundinamarca expidió la Resolución 004767 de 10 de octubre de 2002, “[p]or medio de la cual **se modifica el artículo 1º de la Resolución N°. 1900 de mayo 6 de 2002** en lo relacionado con el reconocimiento de rutas y horarios presentados por la empresa COOTRANSROSAL LTDA, en los tres (3) meses previos a la publicación del Decreto 171 del 5 de febrero de 2001, de acuerdo a lo contemplado en su artículo 46 – Transitorio de Operación.”

A través de ésta, la referida autoridad administrativa enmendó algunas deficiencias de la Resolución 001900 y, en ese sentido, excluyó las rutas municipales asignadas a COOTRANSROSAL y ordenó notificar a las empresas que prestaban el servicio de transporte automotor en los trayectos reconocidos a ésta, aduciendo que:

“Que por error involuntario se reconocieron las rutas y horarios servidos por la empresa COOTRANSROSAL LTDA en origen – destino de la jurisdicción de la Autoridad Municipal (sic).

“Que se hace necesario aclarar el origen y destino de cada una de las rutas antes mencionadas, en cumplimiento al Decreto N°. 80 de 1987 en el cual se establece que corresponde a los Municipios la función de otorgar, negar, modificar, revocar y cancelar las autorizaciones para los recorridos urbanos que deben cumplir las empresas que prestan servicios Intermunicipales de Transporte de Pasajeros en Cada municipio.”

(...)

Que se hace necesario notificar de la presente providencia a terceras empresas.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar parcialmente el Artículo Primero de la Resolución No. 001900 del 6 de mayo de 2002 en lo pertinente al reconocimiento de rutas y horarios en su origen y destino los cuales quedarán de la siguiente manera, los demás términos de la citada Resolución continuarán vigentes

(...)

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar del presente Acto Administrativo (sic) a los Representantes Legales de las Empresas Flota Santa Fe Ltda., Flota Águila Ltda. y la Cooperativa de Transportadores de El Rosal.”⁷⁸ (Negrilla fuera de texto)

En cumplimiento de lo transcrito, la Dirección Territorial Cundinamarca procedió a enviar citación para la notificación personal de la Resolución 004767 de 2002 a las empresas Flota Águila y Flota Santa Fe, mediante oficios MT-0425-2006548 y MT-0425-2006549 de 5 de noviembre de 2002, respectivamente.

Oficios que fueron recibidos por estas dos sociedades comerciales el 8 de noviembre de 2002, como puede colegirse de las copias auténticas que reposan en el expediente, las cuales se encuentran acompañados de los respectivos acuses de recibo, como se transcribe a continuación:

“08 de noviembre de 2002 RECIBÍ FLOTA ÁGUILA LTDA. LILIANA 3:25 PM Recolección de dineros.”⁷⁹
“3:30 pm 8 NOV 2002 RECIBIDO”⁸⁰

Empero, los representantes legales de las empresas transportadoras omitieron presentarse a la diligencia de notificación personal dentro de los 5 días siguientes al recibo de la citación, razón por la cual la Dirección Territorial Cundinamarca procedió a notificarlas por edicto nº. 000975, fijado desde el 28 de noviembre y hasta el 11 de diciembre de 2002⁸¹, por lo que su término de ejecutoria corrió desde el 12 y hasta el 18 de diciembre

⁷⁸ Folio 60 del cuaderno de pruebas.
⁷⁹ Folio 58 Anexo 1.
⁸⁰ Folio 59 del anexo 1.
⁸¹ “El presente edicto se desfija hoy, 11 de DIC. 2002 a las 5:00p.m., luego de haber permanecido fijado en la Cartelera de la Dirección Territorial Cundinamarca por un término de diez (10) días desde el 28 NOV. 2002, según lo dispuesto en el artículo 45 del C.C.A.”

de esa misma anualidad, quedando ejecutoriada el día 19 de diciembre de 2002.

Posteriormente, la Resolución 001900 de 2002 fue objeto el 29 de abril y 9 de junio de 2003 de sendos recursos de reposición y apelación interpuestos por Flota Águila y Flota Santa Fe, respectivamente, resueltos por la Dirección Territorial Cundinamarca, a través de Resolución 001399 de 2003⁸², en la que decidió rechazarlos por extemporáneos.

Esta decisión administrativa fue cuestionada mediante la formulación de recurso de queja por parte del representante legal de Flota Águila ante la Dirección General de Transporte y Tránsito, autoridad que accedió, por medio de la Resolución 000178 de 2005, a las pretensiones propuestas en ese medio impugnatorio, motivo por el que estudió el fondo de los argumentos formulados en los recursos de alzada en contra de la Resolución 001900 de 2002.

En su parte resolutive, el acto censurado –Resolución 000178 de 2005– dispuso revocar **(i)** la Resolución 001399 de 2003, al considerar que las empresas transportadoras recurrentes –Flota Águila y Flota Santa Fe– *“tienen un evidente interés en la causa...”*; **(ii)** la Resolución 001900 de 2002, pues COOTRANSROSAL *“no podía acogerse a lo preceptuado en el artículo 46 del Decreto 171 de 2001, por cuanto ninguna de las autorizaciones otorgadas le señalaban ZONAS DE OPERACIÓN en el transporte de pasajeros.”*; **(iii)** la Resolución 004767 de 2002.

Una vez descrito el *“iter”* que precedió la expedición de los diferentes actos administrativos sujetos a debate, la Sala abordará, de manera independiente, cada uno de los **cargos procedimentales** elevados con los recursos de apelación:

4.1.1.3. De los argumentos propuestos con los recursos de apelación

4.1.1.3.1. La Resolución 001900 no ordenó la notificación de Flota Águila y Flota Santa Fe

⁸² Folios 27-30.

La representante judicial de Flota Águila sostiene que, contrario a lo sucedido con la Resolución 004767 de 2002, la Resolución 001900 de esa misma anualidad no fue notificada a su prohijsada, a pesar de que sus intereses podían verse afectados, pues reconocía rutas y horarios en favor de COOTRANSROSAL sobre mallas viales servidas por ella.

La Sala anticipa que este argumento defensivo no dispone de entidad jurídica para revocar el fallo de 30 de septiembre de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “C” en descongestión, bajo la siguiente línea argumentativa:

No se pretende desconocer que, a la manera como lo afirma la recurrente, el acto administrativo contenido en la Resolución 001900 de 2002 no fue notificado a los representantes legales de las empresas transportadoras Flota Águila y Flota Santa Fe, pues como se explicó, la resolución en comento ordenó notificar de manera exclusiva a COOTRANSROSAL.

Lo anterior, sin embargo, no significa que los horarios y rutas autorizados a la Cooperativa demandante –al tenor de lo dispuesto en el artículo 46 del Decreto 171 de 2006– no hubiesen sido oponibles a Flota Águila, pues las modificaciones aportadas a la Resolución 001900 de 2002 por parte de la Resolución 004767 de ese mismo año, fueron debidamente notificadas por fijación edicto nº. 00975 de 2002, prueba que obra en el plenario.

En efecto, con la expedición de la Resolución 004767, la Dirección Territorial Cundinamarca redujo el número de recorridos en beneficio de la demandante, en número de 9 a 5, con fundamento, principalmente, en la falta de competencia para otorgar autorización, habida cuenta de que algunas rutas pertenecían a la órbita de competencia del municipio de Subachoque y no del ente departamental.

Es decir que, la situación jurídica creada por la Dirección Territorial Cundinamarca en beneficio de la parte actora se materializó efectivamente con la expedición de la Resolución 004767 de 2002, acto administrativo respecto del cual se ordenó notificar a las empresas transportadoras Flota Águila y Flota Santa Fe, por lo que, en ese sentido, la notificación de la Resolución 001900, en lo que a rutas respecta, no resultaba

necesaria, toda vez que, se itera, el acto contentivo de los trayectos autorizados fue la Resolución 004767 que modificó esta última.

De allí que el término de ejecutoria para objetar las autorizaciones concedidas por la Dirección Territorial Cundinamarca hubiere corrido desde el 19 de diciembre de 2002 y hasta el 26 de diciembre de ese mismo año, lo que no ocurrió, puesto que se tiene prueba en el plenario de que la sociedad comercial recurrente los formuló el 29 de abril de 2003⁸³, esto es, por fuera del plazo oportuno para ello.

Y a pesar de lo anterior, la Dirección General de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte demandada procedió a desatarlos a través de la Resolución 000178 de 2005 – demandada– lo que comportó la revocación integral de las Resoluciones 001900 de 2002 y 004767 de esa misma anualidad.

En otros términos, la autoridad accionada infringió el debido proceso que debe ser observado en las actuaciones administrativas, ya que prescindió de los términos que la ley procedimental establece para la interposición de recursos, al tenor de lo dispuesto en el artículo 51 del CCA

“De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, **o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto**, o la publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo.” (Negrilla fuera de texto)

Este solo motivo redundaría en mérito para confirmar el fallo de primera instancia. No obstante, la Sala procederá a evaluar los demás cuestionamientos propuestos con los recursos de alzada.

4.1.1.3.2 No se demostró la entrega de los oficios de citación a las empresas transportadoras recurrentes al interior de la actuación administrativa – El oficio de citación enviado a Flota Águila fue enviado a una “*dirección desconocida*”

La Sala encuentra que estos cargos no tienen vocación de prosperidad, toda vez que, contrario a lo sostenido por los recurrentes, en el expediente obran pruebas documentales que

⁸³ Folios 31-39 cdno de pruebas.

permiten afirmar que los oficios MT-0425-2006548 y MT-0425-2006549 de 5 de noviembre de 2002, fueron allegados en debida forma a las instalaciones de Flota Águila Ltda. y Flota Santa Fe Ltda.

En efecto, como se pudo constatar en el acápite precedente, las copias auténticas de los oficios se encuentran acompañadas de sellos de recibo, que permiten demostrar su entrega efectiva, con lo que se desvanece cualquier halo de duda que se quiera crear en torno a ésta.

En este punto, la Sala no pasa por alto la afirmación efectuada por la representante judicial de Flota Águila en el texto de la contestación de la demanda, en el que manifiesta, en relación con la entrega del oficio MT-0425-2006548, que fue recibido, hecho que, en su sentir, no disponía de relevancia alguna, pues la Resolución que pretendía atacar su prohijada era la 001900 de 2002.

En ese sentido, la profesional del derecho expresó:

“Respecto del hecho décimo primero: es cierto, **pero debe ante todo recordarse que guardar total inactividad es también una conducta procesal que pueden asumir las partes y los interesados**; en cuanto a lo referido por el demandante en el hecho “décimo primero” esta situación estaba más que justificada en atención a los intereses de mi procurada, pues su inconformidad estribaba en la ilegalidad de lo dispuesto en la resolución 1900 en la que dentro de sus variadas irregularidades no garantizó de forma efectiva el derecho de contradicción y defensa concretado en la oportunidad de oponerse a ésta mediante la interposición de recurso, previa notificación personal con arreglo a la ley.”⁸⁴

Pero más allá de lo anterior, huelga advertir que los argumentos exceptivos que se analizan en este punto no fueron objeto de desarrollo en el escrito de contestación de la demanda allegado por los sujetos procesales recurrentes, motivo que refuerza la negativa en relación con esta objeción.

4.1.1.3.3. La Resolución 004757 de 2002 se notificó a las empresas transportadoras por conducta concluyente

⁸⁴ Folio 275 cdno 1.

La afirmación no resulta ser cierta si se tiene en cuenta que la Resolución 004757 de 2002, fue notificada por edicto de 28 de noviembre de 2002, luego de que los trámites para efectuar la notificación personal resultaron infructuosos, como se acreditó en capítulos anteriores.

En este orden, con la expedición de la Resolución 000178 de 2005, la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte quebrantó el debido proceso que debe ser observado en todas las actuaciones administrativas, habida cuenta de que, a la luz de recursos administrativos extemporáneos decidió la revocación de las Resoluciones 001900 y 004757 de 2002, que creaban situaciones jurídicas en favor de la parte actora.

4.2. De los cuestionamientos sustanciales propuestos en los recursos de apelación

La Sala no abordará las consideraciones de naturaleza sustancial traídas a colación en los escritos de apelación, consistente en la debida aplicación del artículo 46 del Decreto 171 de 2001, al tener por acreditado que, en el trámite para la revocación directa de la Resolución 004767 de 2002, la autoridad demandada incumplió con los parámetros establecidos en la Ley para ello.

Con fundamento en lo aludido, la Sala confirmará la sentencia de 30 de septiembre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “C” en descongestión.

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

III. FALLA

PRIMERO: ACEPTAR la manifestación de impedimento presentada por el Consejero Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia de 30 de septiembre de 2013, proferida por la Sección Primera – Subsección “C” en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal Administrativo de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

