



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015)

Radicación número: 25000232400020080007601

AUTORIDADES NACIONALES

Actora: Cooperativa de Transportadores de  
Gamarra COOTRAGAM

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte actora contra la sentencia de fecha 12 de marzo de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró no probada la excepción propuesta por la parte demandada y denegó las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**



## **1. LA DEMANDA**

La empresa Cooperativa de Transportadores de Gamarra COOTRAGAM, por conducto de apoderado judicial instauró acción de nulidad y restablecimiento del derecho tipificada en el artículo 85 CCA contra el Ministerio de Transporte<sup>1</sup>, con el fin de que se declaren las siguientes:

### **1.1. Pretensiones:**

-Declarar la nulidad de la Resolución N° 002973 del 14 de julio de 2006 *“Por la cual se niega la solicitud de adjudicación de la ruta MORALES (BOLIVAR)-BUCARAMANGA (SANTANDER) VIA GAMARRA-AGUACHICA-LA ESPERANZA Y VSA., efectuada por la empresa COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA. ‘COOTRAGAM’*, expedida por el Subdirector de Transporte del Ministerio de Transporte.

-Declarar la nulidad de la Resolución N° 002961 del 24 de julio de 2007 *“Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el representante legal de la empresa COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA- COOTRAGAM, contra la Resolución 2973 del 14 de julio de 2006, proferida por la Subdirección de Transporte”*, proferida por la Subdirección de Transporte del Ministerio de Transporte.

---

<sup>1</sup> La demanda figura a folios 1 al 27 del C. 1.



-Declarar la nulidad de la Resolución N° 03676 del 6 de septiembre de 2007 *“Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el representante legal de la COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA. COOTRAGAM, contra la Resolución N° 002973 de julio 14 de 2006, expedida por la Subdirección de Transporte”*, proferida por la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte.

-Que a manera de restablecimiento del derecho, se declare la continuación del trámite licitatorio y administrativo, para efectos de ordenar la publicación y posterior adjudicación de la ruta solicitada.

-Que se condene a la Nación-Ministerio de Transporte al pago de la utilidad esperada que estima en la suma de doscientos cuarenta y cinco millones seiscientos cincuenta y seis mil setecientos noventa y dos pesos (\$245.656.792,00) a la fecha de presentación de la demanda.

## **1.2. Hechos:**

Afirmó el apoderado de la actora que el día 5 de diciembre de 2005, la empresa radicó ante la Subdirección de Transporte, el estudio de la oferta-demanda y determinación de necesidades del servicio en la ruta Morales-



Bucaramanga (Vía Gamarra-Aguachica-La Esperanza) y viceversa, previo cumplimiento de los requisitos exigidos en el Decreto 171 de 2001, por lo que se inició el procedimiento de apertura de licitación pública y adjudicación de servicios.

Señaló que la documentación se circunscribió al marco jurídico fijado en las leyes 105 de 1993 Ley marco de Transporte, 336 de 1996 Estatuto Nacional de Transporte, en las Resoluciones 03202 de 1999 que fijó la Metodología para la toma de información de campo y 07147 de 2001 que establece los requisitos mínimos para quienes adelanten los estudios de oferta y demanda de transporte y, en el Decreto 171 de 2001, que reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, normas vigentes a la fecha de la presentación y que en cumplimiento de la anterior normatividad, la Cooperativa encomendó la documentación a un ingeniero de transportes inscrito ante ese Ministerio.

Indicó que la Subdirección de Transporte expidió la Resolución 02973 el 14 de julio de 2006, mediante la cual negó la solicitud presentada por la Cooperativa al considerar que el estudio presentado por la empresa no era válido: i) al no aplicar la Circular MT-61154 del 23 de diciembre de 2005; ii) no tomó la información durante tres días consecutivos durante las 24 horas y, iii) porque no presentó el estudio por grupo de vehículo.



Frente a la anterior determinación, la empresa actora interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, mediante los cuales se controvirtieron los anteriores argumentos que no fueron modificados como quiera que a través de las resoluciones 002961 del 24 de julio de 2007 y 03676 del 6 de septiembre de 2007, la Subdirección y la Dirección de Transporte del Ministerio demandado, confirmaron en su integridad la Resolución 02973 de 2006, agotando así la vía gubernativa.

Adujo que en el recurso de reposición, el Ministerio en la decisión adoptada, no mostró resultados estadísticos de la toma de información de campo que le permitiera justificar la negativa en revocar la resolución recurrida, tanto así que la actora tomó la información de campo en idéntica forma como lo viene contratando el Ministerio de Transporte y allegó las estadísticas, sin embargo la entidad demandada desvirtuó la disponibilidad encontrada, sin hacer una verificación *in situ*, apartándose de la legislación vigente. Respecto de la aplicación de la Circular MT-61154 del 23 de diciembre de 2005, destacó la demandante que en vista de que ésta se expidió posteriormente a la fecha en que COOTRAGAM radicó la solicitud de adjudicación, su contenido no le podía ser exigido.

Respecto del acto administrativo que desató el recurso de apelación interpuesto contra la resolución 02973 de 2006, la apoderada de la empresa demandante sostuvo que introdujo nuevos argumentos y distintos conceptos para justificar la negativa en la adjudicación de la ruta reclamada.



### **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: los artículos 1º, 2º, 6º, 13, 29, 121, 189 y 209 de la Constitución Política así como los artículos 1º, 2º, 3º, 12, 34, y el numeral 6º del artículo 76 del CCA. Del mismo modo señaló que se violentó el Decreto 171 de 2001 sin mencionar una disposición en particular.

Manifestó que tal y como se enunció en el recurso de apelación que agotó la vía gubernativa, al momento de presentar COOTRAGAM el estudio de oferta y demanda de transporte de pasajeros, se atuvo a los requisitos exigidos en el Decreto 171 de 2001 y en las resoluciones 3202 de 1999 y 7147 de 2001, por lo que eran estos los únicos requisitos que debía cumplir. Esgrimió que la Subdirección de Transporte, al conocer la solicitud de la actora desde diciembre de 2005, nunca le hizo requerimiento alguno para decidir, ya sea por carencia de información o por dudas sobre la documentación, además que no aportó prueba alguna para verificar o desvirtuar el estudio de oferta y demanda.

Afirmó que lo más grave fue que la Dirección de Transporte y Tránsito, al decidir el recurso de apelación, además de no acoger los argumentos de la Cooperativa le agravó más su situación, aduciendo nuevas realidades por lo



que incurrió en violación al principio de defensa y al principio de la no reformatio in pejus.

La demanda la apoyó en los siguientes cargos de nulidad: **1) ausencia de motivación** porque en los actos administrativos demandados, no fueron aplicados los preceptos legales para resolver esta clase de solicitudes y por cuanto su argumentación es excesivamente insuficiente, careciendo de fundamento legal, justo y técnico.

Indicó que según el artículo 25 del Decreto 171 de 2001, el capítulo 4 de la Resolución 3202 de 1999 y el artículo 29 de la Resolución 07147 de 2001, la solicitud de COOTRAGAM aludía al proceso tendiente a la adjudicación de rutas y horarios, cuyos requisitos son los siguientes: i) solicitud acompañada del estudio de oferta y demanda y la determinación de las necesidades del servicio y, ii) estudios avalados con la firma del representante legal y del profesional del transporte, inscrito ante el Ministerio de Transporte, los cuales fueron cumplidos en la propuesta presentada por la demandante.

**2.El segundo cargo es el relativo a la violación al debido proceso**, por cuanto las direcciones demandadas omitieron de manera deliberada dar cumplimiento al artículo 12 CCA, según el cual, en casos en que no esté completa la documentación presentada por el interesado para la adjudicación de rutas, tenían la obligación de requerirla por una sola vez al menos por



escrito para que la complementara. Pero contrario a este mandato, el Ministerio de Transporte alteró esa condición y a cambio de ello, decidió de manera ilegal, prescindir de la norma superior y declarar *ipso facto* negar la solicitud, por lo que la Resolución 02973 debe declararse nula al violentar el artículo 12 CCA.

**3. Como tercer cargo** o fundamento de la nulidad invocada, **la actora esgrimió el de la extralimitación en el ejercicio de sus funciones**, al afirmar que tanto la Subdirección como la Dirección de Transporte y Tránsito, *“excedieron la potestad reglamentaria, al descalificar el estudio presentado por COOTRAGAM. La primera cuando refirió requisitos no contenidos en normatividad alguna, como es el caso de la supuesta no presentación de certificación de alteración del orden público. La segunda adiciona las supuestas inconsistencias en el trabajo de campo”*, pues estadísticamente son considerados como los márgenes de error que la información de campo conlleva, ya que la norma superior no señaló tal supuesto, menos aun cuando en la motivación sentada en la resolución demandada, se omitió totalmente el análisis técnico y jurídico, ya que para su realización debió consultar una serie de datos e información y efectuar la respectiva evaluación así como la valoración de los mismos.

Para la demandante, si no hay normalización técnica sobre la calificación de los estudios, sobre los márgenes de error de aceptación, no se puede aceptar que la apreciación del estudio haya quedado librada al arbitrio del



servidor público encargado de evacuar la solicitud de adjudicación, interpretando y aplicando la norma, sin que pueda endilgarse el ejercicio absolutamente discrecional de una función.

**4) El cuarto cargo de la demanda es el relativo a la violación al principio constitucional fundamental de igualdad**, por cuanto el Ministerio de Transporte ha venido atendiendo peticiones de adjudicación de rutas y horarios, sin aplicar el análisis que hizo al caso de la actora. Afirmó que en casos similares como los de la Flota Aguila Ltda. y Transportes Expreso Cundinamarca y Cía. S.C.A, el Ministerio ha aplicado el procedimiento establecido en el Decreto 171 de 2001, por lo que la entidad demandada modificó sin fundamento sólido el sentido de sus decisiones en casos que se muestran sustancial y tácitamente iguales.

La apoderada de COOTRAGAM adujo que la toma de información se efectuó a través de encuestas directas previamente impuestas en la Resolución 03202 de 1999, cuyo diligenciamiento se logró con el personal requerido de acuerdo con este acto y con la respuesta de cada uno de los encuestados, entre estos, conductores y pasajeros.

Destacó que en el estudio presentado, se siguió el procedimiento previsto en la Resolución 03202 de 1999 y en la misma forma en que el Ministerio ha efectuado la contratación, como lo hizo con las universidades Pedagógica y



Tecnológica de Colombia, Nacional y las firmas transportadoras Duarte Guterman Ltda., Transconsulta Ltda. y con los ingenieros Fabio Buitrago, Ferney Pérez y Luis Alfredo Cortés. Igual sucedió con las tomas de información realizadas por el Instituto Nacional de Vías.

Respecto a la exigencia de que el estudio debió presentarse por clase de vehículo y no por grupo de vehículo, resulta contradictoria como quiera que el mismo Director de Transporte y Tránsito, cuando atendió la solicitud formulada por la empresa COOTRANSCIEN, relacionada con la ruta Pereira-Quimbaya y viceversa fue enfático en decir, que era por grupo de vehículo, tal y como lo acredita la comunicación del 10 de diciembre de 2001 en la que le dijo: *“De acuerdo con lo estipulado en los artículos 50 y 51 del Decreto N° 171 de 2001, tanto la oferta autorizada como la demanda existente, deben mostrarse en función de los tres (3) grupos en que se clasifican los vehículos A, B y C”*.

**5) El quinto cargo es la violación al principio de la buena fe**, consignado en el artículo 83 Constitucional, el cual resulta transgredido por el desconocimiento de los criterios legales y técnicos que el Ministerio de Transporte adoptó y que modificó de manera intempestiva, por cuanto en los procesos de adjudicación de rutas, horarios y capacidad transportadora, jamás se tenían en cuenta las condiciones que dejó planteadas en las resoluciones 02973 y 03676 objeto de nulidad, por lo que incurrió la entidad demandada en una actuación ilegal.



**6) Como sexto cargo esgrimió la actora la violación al principio de confianza legítima,** por cuanto las decisiones adoptadas por el Ministerio de Transporte, implicaron sin más ni más, la adopción de una nueva posición en la materia cometido que procura proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que desconozcan situaciones preexistentes con las cuales se había adoptado el ejercicio de una actividad.

**7) este cargo es el relativo a la protección y aplicación de derechos,** pues las decisiones cuestionadas causaron agravio injustificado a la empresa actora y lesionaron su patrimonio moral y económico, en vista de que sus asociados invirtieron grandes sumas de dinero y asumieron créditos para la contratación del estudio técnico y hacerle seguimiento al procedimiento, por lo que según el artículo 90 de la Carta Política, el Estado deberá responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

**8) En cuanto a la violación al derecho de defensa como octavo cargo de la demanda,** consideró que el Ministerio en los actos acusados, no efectuó un estudio serio para la toma de las decisiones adoptadas, contrario al que sí presentó la actora, que permitieran controvertir sus escasos y repetidos argumentos para justificar la negativa de la solicitud, por lo que se violó el debido proceso y el derecho de defensa. Aunado a lo anterior, el Director de



Transporte y Tránsito expuso motivos distintos para justificar la negativa en la adjudicación, los cuales fueron expuestos en el recurso de apelación.

**9) El último cargo lo hace consistir la demandante en la violación al principio de la seguridad jurídica,** por cuanto el Ministerio no aplicó ni respetó la legislación vigente existente al momento en que la cooperativa solicitó la adjudicación de la ruta, con la confianza en la seguridad jurídica que el Ministerio como ente rector del transporte debía cumplir de manera estable, regular y estandarizada.

Finalmente la apoderada judicial de la demandante sostuvo que los cambios jurídicos no justificados o no advertidos, como lo hizo frente a la solicitud de COOTRAGAM, corresponden a una arbitrariedad que impiden la realización del derecho a la igualdad de quienes se encuentran en idénticas circunstancias frente a las mismas normas.

## **2. CONTESTACION DE DEMANDA.**

El Ministerio de Transporte por conducto de apoderada judicial, contestó la demanda mediante memorial en el que se opuso a las pretensiones de la acción interpuesta al considerar que carecen de fundamento legal.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Figura a folios 1 al 19 del cuaderno 2



Señaló que el estudio efectuado presentado por la empresa demandante, está por fuera de los parámetros establecidos por el Decreto 171 de 2001 Capítulos II y III, por el artículo 25 de la Resolución 3202 de 1999, tal y como lo acredita el concepto técnico plasmado en la Resolución 03676 de 2007 objeto de demanda por medio de la cual, se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 02973 de 2006, en el que se verificó que el número de pasajeros que se movilizaban en los vehículos allí relacionados, era menor al número de pasajeros encuestados y se estableció la imposibilidad de que una persona al mismo tiempo pudiera encuestar varios vehículos. Por tanto, no puede pretender la actora, que se le hubiera requerido para aclarar una situación que es evidente, frente a un trabajo de campo que fue plasmado y revisado con posterioridad. De allí que el estudio cuestionado es de cualificación de la oferta y de la demanda de pasajeros por carretera sobre la red vial.

En cuanto al cargo relativo a la ausencia de motivación, adujo el vocero del Ministerio que no se configura, toda vez que la actuación administrativa se inició con base en una solicitud presentada por la Cooperativa de Transportadores de Gamarra que está soportada en el Estudio de Oferta y Demanda, según lo establecido en el Decreto 171 de 2001 y en la Resolución 3202 de 1999, al observar que contiene inconsistencias en la toma de información realizada en trabajo de campo, información que además está por fuera de los parámetros establecidos en dicha legislación.



Descartó la supuesta vulneración al debido proceso, ya que la empresa accionante no puede buscar un sustento en la presunción de que se le violó este derecho porque no se le requirió para que complementara la información aportada, ya que se dio cabal cumplimiento al procedimiento de adjudicación de rutas establecido en el Decreto 171 de 2001 y en la Resolución 03202 de 1999, por lo que no se puede pretender aclarar dudas cuando éstas no existen.

En todo caso advirtió, que frente a la primigenia decisión negativa, a la empresa actora se le permitió el derecho a controvertirla tal y como lo hizo al interponer los recursos de reposición y apelación, por lo que se dio cumplimiento a los artículos 50 y 51 CCA. Así mismo dijo, que la entidad consideró necesario evaluar nuevamente la solicitud y estudio presentados, por lo que emitió concepto técnico en el que se reiteró que el estudio de oferta y demanda allegado por la actora, presentaba falencias e inconsistencias que no le permitían al Ministerio determinar las verdaderas necesidades del servicio de transporte.

Respecto del cargo relativo a la extralimitación de sus funciones, el vocero de la entidad demandada lo refutó, al afirmar que la actuación del Ministerio se había ajustado al marco jurídico que le otorga la legislación que regula el transporte, que puntualmente en lo relativo a la autorización de rutas, se ajustó a los parámetros fijados en el Decreto 171 de 2001 y la Resolución



03202 de 1999, que en el numeral 4º del artículo 25 establece la metodología para la toma de la información primaria, entre ellas que el trabajo de campo debe realizarse como mínimo durante tres días consecutivos durante las 24 horas y que, en aquellos lugares donde se presente alteración del orden público, la toma de la información podrá realizarse como mínimo durante 12 horas por cada día en los dos sentidos de circulación.

Señaló que a pesar de que en el anexo de antecedentes de los recursos, reposa certificación expedida por el Alcalde de Gamarra en la que acredita que existe en este municipio problemas de orden público, ésta no fue allegada en el momento en que la demandante presentó el día 5 de diciembre de 2005 el estudio de oferta y demanda, sino que lo hizo hasta el 11 de diciembre de 2008 cuando ya no era procedente.

Por lo expuesto, adujo que no es viable que la accionante justifique el supuesto incumplimiento de requisitos establecidos en las normas vigentes y las exigencias para cumplir con los mismos por parte del Ministerio, como una extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto a la violación al principio de igualdad, el apoderado del Ministerio de Transporte lo desvirtuó, al afirmar que si bien es cierto la administración expidió algunas adjudicaciones para la prestación de nuevos servicios fijando su capacidad transportadora por grupo y no por clase de vehículo,



igualmente lo es que la administración no puede de manera sucesiva continuar cometiendo esa clase de errores y debe entonces permanentemente verificarlos para corregirlos.

Por tanto, señaló que la adjudicación de nuevos servicios, según la clase de vehículo tiene su fundamento legal en el numeral 8.1.4. del Anexo a la Resolución N°03202 de 1999, que expresamente establece “Determinación de la Demanda Insatisfecha por Clase de Vehículo”, que guarda armonía con lo establecido en el numeral 7 del literal E del artículo 29 del Decreto 171 de 2001, donde tanto en los términos de referencia como en la póliza de seriedad de la propuesta, se establece que es por clase de vehículos.

Respecto de la violación al principio de la buena fe, el apoderado del Ministerio afirmó que en ninguna de las manifestaciones de voluntad expresadas en los actos acusados, la entidad lo transgredió, toda vez que lo que está analizando es un estudio de oferta y demanda que presenta inconsistencias en los datos que se tomaron en el trabajo de campo, para determinar las características cualitativas y cuantitativas del desplazamiento de los pasajeros por carretera en transporte intermunicipal, es decir, cuantificar la oferta (sillas ofrecidas) y la demanda (pasajeros en el vehículo), con el propósito de utilizar esta información para la toma de decisiones y lograr una mayor eficiencia en el servicio de transporte y mejor utilización de los equipos vinculados en este sector.



Del mismo modo, desestimó el cargo relativo a la violación al principio de la confianza legítima, al indicar que se analizó el estudio presentado por la interesada para la adjudicación de la ruta denegada, en vigencia de la normatividad existente para el momento en que se radicó la solicitud. Así mismo indicó que se efectuó un estudio técnico de los datos allegados en dicho documento, encontrando que no existían elementos reales debido a las inconsistencias de la información que permitieran a la entidad, cuantificar la oferta y la demanda de transporte público intermunicipal y con ello, tomar una decisión favorable a los intereses de la demandante.

En cuanto a la violación de la protección y aplicabilidad de los derechos, el Ministerio de Transporte no lo compartió, al señalar que no puede pretender la demandante que por el hecho de presentar una solicitud, se está adquiriendo un derecho que hasta el momento de la presentación de la misma es incierto, por lo que no se puede esperar que la entidad accionada responda por unos perjuicios y lesiones al patrimonio moral y económico de la empresa, toda vez que la administración en cumplimiento de sus funciones lo que está haciendo es vigilar que el administrado se ciña a lo establecido en la normatividad vigente.

En punto al cargo relativo a la vulneración al derecho a la defensa, el apoderado de la entidad demandada lo desvirtuó al afirmar que una vez expresada la voluntad del Ministerio en no adjudicar la ruta, la empresa



demandante tuvo la oportunidad de interponer los recursos en la vía gubernativa.

Finalmente respecto de la transgresión del principio de la seguridad jurídica, afirmó que de ninguna manera el Ministerio de Transporte con sus decisiones, cambió los criterios de justicia y de equidad, ya que lo que pretende la entidad, es procurar el cumplimiento de sus obligaciones relacionadas con la prestación del servicio público de transporte, que además por ser considerado un servicio esencial, debe prevalecer el interés general sobre el particular.

El apoderado del Ministerio de Transporte propuso la excepción que denominó “de oficio”, mediante la cual solicitó se declararan oficiosamente las excepciones cuyos hechos se encuentren probados en el curso del proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 306 CPC.

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

Mediante fallo de fecha marzo 12 de 2012 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró no probada ninguna excepción de fondo y denegó las pretensiones de la demanda<sup>3</sup>. En cuanto a la excepción “de oficio”, no la

---

<sup>3</sup> La providencia judicial figura a folios 230 al 250 del Cuaderno 1



acogió al considerar que alude al estudio de fondo del tema de la demanda, por lo que procedió a analizar los cargos invocados en la acción interpuesta.

Es así como, la primera instancia resolvió pronunciarse en conjunto respecto de los cargos relativos a la ausencia de motivación, violación al debido proceso y extralimitación en el ejercicio de sus funciones, al considerar que los tres hacen alusión a los mismos asuntos: i) aplicación de normas no vigentes para la fecha de la radicación de la solicitud de adjudicación de la ruta; ii) el no requerimiento previo a entrar a decidir la adjudicación o no de la ruta y, iii) la imposición de requisitos no contemplados en la ley.

Frente a los anteriores temas, afirmó que la entidad demandada no violó el artículo 12 CCA, por el hecho de que no hubiera requerido previamente a COOTRAGAM para que complementara la propuesta presentada, por cuanto la norma concibe el supuesto normativo como una facultad de la administración, aunado al hecho de que la determinación adoptada por el Ministerio, se hizo conforme a las falencias presentadas en el estudio técnico de la propuesta, mas no por la ausencia de documentos.

Respecto de la indebida aplicación de la Circular N° MT-61154 del 23 de diciembre de 2005, porque en el sentir de la demandante no se encontraba vigente para la época de presentación de la propuesta, el a quo afirmó que dicha Circular no fue aportada al expediente ni fue solicitada como prueba en



la demanda, razón que impide el estudio de fondo de las presuntas reformas en los procedimientos para la toma del estudio técnico, llamando la atención de que COOTRAGAM tenía la necesidad de probar los cargos endilgados, pues es de su órbita la carga de la prueba.

Por lo anterior, consideró que no se puede admitir la violación al debido proceso, ya que la actora no suministró ni pidió fuera solicitada la Circular N° MT-61154 de 2005 dentro de la respectiva oportunidad procesal, con el fin de constatar el presunto cambio de reglas establecidas para el estudio técnico, por lo que se trata de afirmaciones que carecen de sustento probatorio.

Sostuvo el Tribunal de primera instancia que aunado a lo anterior, evidenció que la aplicación en cuanto a si en el estudio se debe relacionar en grupo o en clase de vehículos, es claro el artículo 27 del Decreto 171 de 2001 en establecer que es por clase, en concordancia con el numeral 8.1.4. del Manual Anexo a la Resolución 3202 de 1999.

De acuerdo con lo anterior, consideró que si bien es cierto que la misma entidad demandada admitió el yerro ocurrido frente a otras propuestas de adjudicación presentadas, no se puede aceptar que se continúe violentando la Constitución y la Ley, además que le corresponderá a las autoridades respectivas sancionar al servidor público que adjudicó las rutas, sin el lleno



de los requisitos legales, teniendo de presente que cada ruta peticionada es una situación distinta.

En cuanto al argumento de la actora según el cual, le fue vulnerado el derecho de defensa por cuanto se trajeron nuevos argumentos y situaciones no establecidas o no decididas al momento de resolver el recurso de apelación lo cual le impidió defenderse frente a estos, no fue acogido por el a quo, toda vez que las motivaciones insertas en la Resolución 03676 de 2007 se refieren a una complementación frente a lo decidido en la Resolución 02973 de 2006. Luego entonces, los argumentos expuestos por la administración, no son más que la complementación necesaria frente a las determinaciones adoptadas con anterioridad, por lo que no hay evidencia que se hayan traído otros fundamentos o situaciones nuevas que violentaran los derechos de la actora.

De otra parte, el a quo tampoco acogió el cargo relacionado con la extralimitación de funciones, por el hecho de que quienes expidieron los actos acusados implementaron un requisito no contemplado ni en la Resolución 3202 de 1999 ni en el Decreto 171 de 2001, alusivo a la certificación cuando se trate de alteración del orden público caso en el que la toma de la muestra debía hacerse en 12 horas y no en 24 como lo fija el Manual Anexo a esta Resolución. Fue desestimado este cargo, por cuanto si bien es cierto no se exige certificación alguna, igualmente lo es que el Coordinador de Estación, debe informar y sustentar de manera sumaria los



posibles inconvenientes en la toma de muestreo en el estudio técnico. Reparó además que la actora aportó con 10 meses de posterioridad a la elaboración del estudio, una certificación del Alcalde Municipal de Gamarra, tiempo en el cual pudieron haber cambiado las circunstancias de orden público.

Respecto a la ausencia de motivación de los actos acusados, la primera instancia no avaló esta causal de nulidad, al considerar que las resoluciones expedidas por el Ministerio de Transporte, se sometieron a los estudios técnicos presentados como base para la adjudicación de la ruta Morales (Bolívar)-Bucaramanga (Santander) Vía Gamarra-Aguachica-La Esperanza y viceversa, relativos a que si el estudio no reunió los requisitos contemplados en el Decreto 171 de 2001 y en el Manual Anexo a la Resolución 3202 de 1999, no había lugar a adjudicar, que fue precisamente la razón por la que el Ministerio de Transporte negó la solicitud elevada.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca se refirió en conjunto a los cargos cuarto y quinto de la demanda, referentes a la violación de los principios de igualdad, buena fe, confianza legítima, derecho de defensa y seguridad jurídica, no siendo ninguno de ellos acogidos por el fallador, al considerar que la decisión adoptada por el Ministerio de Transporte se adoptó con base en el estudio técnico allegado con la propuesta de adjudicación, aplicando las normas vigentes para la época. Estimó que por el hecho de que se hubiera pedido un informe o prueba sobre la alteración del



orden público al momento de la muestra, no por ello quiere decir que se le hubiera impuesto a la actora una carga no contemplada en la legislación. Indicó que lo que sucedió fue que el estudio de la propuesta se hizo en conjunto, evidenciando considerables falencias a la hora de tomar el aforo y la encuesta, el número de pasajeros encuestados, la clase de vehículos, una solo persona tomando la muestra en los dos sentidos simultáneamente, siendo imposible dicho proceder.

Manifestó el a quo, que en el expediente se allegó el estudio técnico presentado por el funcionario del Ministerio de Transporte, elaborado con base en los documentos soporte del estudio técnico de la propuesta, en el que se detallaron las falencias en que incurrió la actora en la propuesta, tales como, el número de sillas relacionadas y el número de pasajeros encuestados, resultando los primeros menos que los segundos, lo cual genera duda frente a la seriedad de la propuesta. Por tanto afirmó que no puede alegarse la violación de derechos y principios constitucionales, con fundamento en propuestas de adjudicación sin el lleno de los requisitos legales.

Con fundamento en lo anterior, la primera instancia apreció que no obra prueba en el sumario que acredite las discordancias frecuentes en la adopción de decisiones por parte del Ministerio de Transporte, como tampoco conceptos técnicos disímiles entre las rutas solicitadas y/o adjudicadas, o que no se hubiera permitido el ejercicio de la defensa con el



fin de controvertir estas decisiones, o que una empresa solicitante de la misma ruta, fuera beneficiaria de la adjudicación de la ruta estando en las mismas condiciones de COOTRAGAM. Por tanto, según el material probatorio hay fundamentos suficientes que soportan la legalidad de los actos administrativos demandados.

### **III. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La empresa demandante por conducto de apoderada judicial, presentó escrito contentivo de los argumentos de apelación, mediante el cual solicitó la revocatoria del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que no acogió las súplicas de la demanda<sup>4</sup>.

En cuanto a las consideraciones mediante las cuales no acogió el cargo relativo a la ausencia de motivación de las resoluciones demandadas, afirmó la apelante que el a quo incurrió en un error ya que en la Resolución N° 2973 de 2006, el Ministerio de Transporte en ningún momento se refirió a la falta de requisitos contemplados en el Decreto 171 de 2001 y en el Manual Anexo de la Resolución 3202 de 1999; por el contrario, se habla únicamente de la Circular MT-61154 del 23 de diciembre de 2005.

Respecto del cargo alusivo a la violación al debido proceso porque el Ministerio no requirió a COOTRAGAM para que complementara, adicionara o

---

<sup>4</sup> El recurso de apelación figura a folios 252 al 256 del Cuaderno principal



modificara la propuesta de adjudicación incurriendo en violación del artículo 12 CCA, la apelante lo refutó al afirmar que se presentó un error de análisis al hacer referencia a un sólo hecho concreto que vienen a ser las falencias del estudio técnico, por lo que se pasó por alto el supuesto normativo del artículo 12 CCA.

Insistió en la violación del debido proceso en la medida en que si el estudio presentado por la actora se radicó el día 5 de diciembre de 2005, no tenía por qué invocarse en la Resolución 02973 de 2006 la aplicabilidad de la circular MT-61154 de 2005, ya que es un hecho excesivamente notorio la publicación de este documento después de la presentación del estudio, resultando intrascendente -dice la apelante-, que no se haya aportado como prueba en el expediente, pues lo que resulta importante es determinar la indebida aplicación de la legislación, por parte del Ministerio. De allí que alegar la carga de la prueba respecto de la Circular, es un acto irrelevante dentro del proceso, además porque la violación al debido proceso no se alegó por la aplicación de la Circular en mención, sino por la falta de requerimiento por parte del Ministerio, para que mejorara el estudio presentado según lo previsto en el artículo 12 CCA.

Reiteró el cargo referente a la extralimitación en el ejercicio de funciones, porque en el sentir de la actora el Ministerio exigió un requisito no contemplado ni en la Resolución 3202 de 1999, ni en el Decreto 171 de 2001, el cual fue desestimado por el a quo al afirmar que esta normativa no exige la certificación que acredite la alteración del orden público, ya que el



Coordinador de estación debe entregar un informe sobre las condiciones en que fue tomada la información.

Este cargo fue refutado por la apelante, al afirmar en primer lugar, que en el presente caso, el requisito del informe se cumplió como quiera que fue aportado por la actora al Ministerio de Transporte relatando entre otros hechos, las circunstancias que rodearon la toma del muestreo. En segundo término, porque si bien es cierto, la certificación expedida por el alcalde del Municipio de Gamarra se entregó diez meses después de la toma de información, igualmente lo es que en dicho documento el Alcalde se refirió a la situación vigente en los días en que se realizó la toma de información, motivo por el que no es posible argüir cambios en las circunstancias de orden público como lo esgrimió la primera instancia. En tercer lugar, adujo que la permanente alteración del orden público es un hecho notorio, que hace parte del diario vivir de la comunidad al tratarse de la suspensión del ferri a partir de las 6:00 pm hasta la madrugada del día siguiente.

El impugnante en lo relativo a la desestimación de los cargos de la demanda por la violación de los principios de igualdad, buena fe, confianza legítima, seguridad jurídica y derecho de defensa, manifestó su desacuerdo al controvertir que no es cierto que el Ministerio en la actuación administrativa hubiera aplicado las normas vigentes para la época de presentación de la propuesta, muestra de ello es que tuvo en cuenta la Circular MT-61154 de 2005, que al haber sido proferida después de la entrega del estudio técnico realizado por COOTRAGAM, no le podía ser aplicada.



Del mismo modo adujo, que el Ministerio en ningún momento peticionó un informe respecto al orden público o algún hecho para subsanar ese supuesto faltante, por lo que, contrario a lo afirmado por la primera instancia, exigió una carga no contemplada en la legislación, toda vez que como bien lo dice el Manual Anexo a la Resolución 3202 de 1999, se requiere informar sobre la situación de orden público sin que exista la necesidad de una prueba siquiera sumaria.

El impugnante igualmente controversió la sentencia del a quo, al afirmar que se equivocó cuando afirmó que hay personas tomando la información en los dos sentidos simultáneamente lo cual es imposible, ya que lo que hizo el Ministerio de Transporte fue cuestionar que una persona pueda tomar la información de varios vehículos al mismo tiempo, situación que tal y como se dijo en la demanda, no es viable ya que el número de vehículos que circulan por la vía en un sólo sentido por minuto, puede llegar a ser hasta de 41.

En lo relativo a la afirmación del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de que el Ministerio de Transporte detalló en los actos acusados, las falencias en que incurrió la demandante cuando presentó la propuesta, entre ellas, las inconsistencias entre el número de sillas relacionadas frente al número de pasajeros encuestados de allí que generara dudas la seriedad de la propuesta, no lo comparte la apelante, al afirmar que en una toma de información de campo es más que lógico que se presenten falencias por la cantidad de vehículos que transitan y por el mismo error humano del cual no se está exento. Destacó que si se evidencian inconsistencias éstas



solamente se presentan en unas pocas encuestas y aforos, sin tener en cuenta el margen de error sobre el cual no existe claridad.

Por lo anterior esgrimió la apelante que no es necesario demostrar el error humano ni sustentar o probar argumentos que se pueden deducir con un criterio de sana lógica, ya que es imposible que un estudio de estas proporciones no tenga errores, resultando en cambio que de no presentarse sí daría lugar a pensar que la propuesta presentada carece de seriedad.

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSION EN SEGUNDA INSTANCIA**

Durante esta etapa procesal, el Ministerio de Transporte por conducto de apoderada judicial, presentó escrito mediante el cual solicitó a la segunda instancia mantener la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que fue el resultado del análisis probatorio aportado al expediente llegando a la conclusión de la legalidad de los actos acusados, como quiera que el Ministerio de Transporte lo que hizo fue aplicar la legislación vigente para la adjudicación de rutas de transporte público de pasajeros, teniendo como fundamento el concepto técnico elaborado por un funcionario de la entidad que corroboró, las irregularidades del trabajo de campo realizado mediante aforo y encuestas, entre ellas, las relativas a la relación entre el número de sillas y el número de pasajeros<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Figura a folios 8 y 9 del cuaderno de segunda instancia



## **V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

No emitió concepto el Delegado del Ministerio Público, ante esta instancia judicial.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **6.1. Los actos administrativos demandados**

Se transcriben los apartes que interesan al proceso de las resoluciones objeto de demanda:

“REPUBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE TRANSPORTE

**RESOLUCION N° 002973 DE 2006**

(14 de Julio)

‘Por la cual se niega la solicitud de adjudicación de la ruta **MORALES (BOLIVAR)-BUCARAMANGA (SANTANDER) VIA GAMARRA-AGUACHICA-LA ESPERANZA Y VSA.**, efectuada por la empresa **COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA. COOTRAGAM**’



## EL SUBDIRECTOR DE TRANSPORTE

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las conferidas por los Decretos 2053 de 2003 y 171 de 2001 y,

### CONSIDERANDO

Que mediante escrito radicado en el Ministerio de Transporte con el N° MT-64663 del 05 de diciembre de 2005, el representante legal de la empresa **COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA. COOTRAGAM**, solicitó la adjudicación de la ruta de transporte colectivo de pasajeros por carretera **MORALES (Bolívar)-BUCARAMANGA (SANTANDER) VIA GAMARRA-AGUACHICA-LA ESPERANZA Y VSA.**, con las siguientes características del servicio:

### **MORALES (Bolívar)- BUCARAMANGA (SANTANDER) VIA GAMARRA-AGUACHICA-LA ESPERANZA Y VSA:**

|                          |   |
|--------------------------|---|
| Saliendo de Morales:     | 07:00-08:00-10:00-12:00-14:00:15:00-16:00 |
| Saliendo de Bucaramanga: | 07:00-08:00-10:00-12:00-14:00-15:00-16:00 |
| Frecuencia:              | Diaria                                    |
| Grupo de Vehículo:       | Grupo A                                   |
| Nivel de Servicio:       | Básico                                    |
| Saliendo de Morales:     | 06:00                                     |
| Saliendo de Bucaramanga: | 13:00                                     |
| Frecuencia:              | Diaria                                    |
| Grupo de Vehículo:       | Grupo B                                   |
| Nivel de servicio:       | Básico                                    |

(...)

El análisis al estudio presentado por la empresa **COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA.**



**COOTRAGAM**, se hizo teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 2 de la Circular MT-61154 del 23 de diciembre de 2005 que establece que para la determinación de la demanda insatisfecha se debe descontar de la demanda total el número de sillas autorizadas en origen-destino, y, así mismo, tener en cuenta las sillas disponibles en tránsito, entendiéndose tránsito, cuando la ruta solicitada es cubierta en toda la longitud por otra (s) ya autorizada (s), independientemente del nivel de servicio, o cuando la ruta solicitada esté autorizada en dos tramos y en la ciudad intermedia donde se unen los tramos, exista terminal de transporte.

(...)

El estudio presentado por la empresa **COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA. COOTRAGAM**, determina la demanda total e insatisfecha de pasajeros y calcula la disponibilidad de horarios por grupo de vehículo y no por clase de vehículo, incumpliendo lo dispuesto en los numerales 8.1.3, 8.1.4 y 8.1.5 del Manual anexo a la Resolución 3202 de 1999, que ordena que tal análisis debe realizarse por clase de vehículo. Esto, en concordancia con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 27 y en el numeral 7 del artículo 29 del Decreto 171 de 2001, donde tanto en los términos de referencia como en la póliza de seriedad de la propuesta se establece que es por clase de vehículo.

Que bajo la perspectiva de servicio señalada y teniendo en cuenta que la empresa peticionaria no cumplió con los requisitos exigidos por las normas vigentes y que la demanda del servicio está siendo atendida con los servicios autorizados en tránsito, con aproximadamente 324 sillas en las clases de vehículo Camioneta Mixta y Automóvil, y

Que además de los horarios y sillas ofrecidas, señaladas anteriormente, las empresas de transporte están autorizadas mediante la Resolución N° 7811 de 2002 para incrementar el número de horarios y por consiguiente las sillas ofrecidas, en las rutas que legalmente tienen autorizadas, situación que permite



satisfacer de manera suficiente la demanda de servicio en la ruta solicitada, la Subdirección de Transporte

#### **RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO.-** Negar la solicitud de adjudicación de la ruta **MORALES (Bolívar)-BUCARAMANGA (Santander) VIA GAMARRA –AGUACHICA-LA ESPERANZA Y VSA.**, en los horarios y grupo de vehículo, presentada por la empresa **COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA. COOTRAGAM**, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Hacer parte integral de la presente resolución el anexo-Formulario de Evaluación Número 000108 del 29 de junio de 2006.

**ARTICULO TERCERO.-** Notificar el presente acto administrativo al señor EUGENIO PEÑALOSA SEGOVIA, representante legal de la empresa **COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA. COOTRAGAM**, en la calle 4 N° 2-07 de Gamarra (Cesar) solicitante de la ruta; a la señora ROSALBA BAUTISTA PACHECO representante legal de la **COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO DE LOS TRANSPORTADORES DE BOLIVAR LTDA. COOTRASMOR**, al señor JOSE RAUL GONZALEZ MAESTRE, representante legal de la **COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE LA GUAJIRA LTDA. COOTRAGUA**, en la calle 15 Terminal de Transporte Oficina 004 de Riohacha (Guajira), al señor JORGE ELIECER SIERRA AYALA, representante legal de la **COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TAXISTAS Y TRANSPORTADORES UNIDOS LTDA. COTAXI**, en la carrera 19 N° 16-58 segundo piso de Bucaramanga (Santander), al señor JOSE LUIS GONZALEZ RAMIREZ, representante legal de la **COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES EL MOTILON LTDA. COOPTMOTILON**, en la carrera 9 N° 2-127 El Camellón de Pamplona (Norte de Santander) y al señor JOSE HERIBERTO CONTRERAS CAPACHO, representante legal de la **COOPERATIVA DE**



**TRANSPORTADORES NACIONALES DE PAMPLONA LTDA. COTRANAL**, en la carrera 9 N° 3-144 de Pamplona (Norte de Santander), por tener servicios autorizados en tránsito.

**ARTÍCULO CUARTO.-** Contra la presente providencia proceden los recursos de reposición ante ese despacho y apelación ante el Director de Transporte y Tránsito.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

Dada en Bogotá, D.C., a los 14 días del mes de Julio de 2006.

**DAVID BECERRA FONSECA”**

No se transcribe el contenido de la Resolución N° 02961 del 24 de julio de 2007 *“por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la representante legal de la empresa COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA COOTRAGAM”*, interpuesto contra la Resolución 02973 del 14 de julio de 2006, por cuanto este acto al confirmar la resolución recurrida, se apoyó en similares presupuestos de la resolución transcrita.

“REPUBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE TRANSPORTE

RESOLUCIÓN N° 003676 DE 2007  
(6 de septiembre)

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Representante Legal de la **COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA. COOTRAGAM**,



contra la Resolución N° 002973 de julio 14 de 2006, expedida por la Subdirección de Transporte.

### **EL DIRECTOR DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO**

En uso de las facultades legales, estatutarias y en especial las conferidas por el Código Contencioso Administrativo y por los Decreto 171 de 2001 y 2053 de 2003 y,

### **CONSIDERANDO**

(...)

### **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

Respecto de los argumentos jurídicos este Despacho considera lo siguiente:

(...)

Respecto al argumento de que el acto administrativo recurrido carece de motivación, es preciso hacer claridad que la administración está obligada a expresar los motivos que fundamentan su decisión, exponiéndolos, además de que tales motivos deben corresponder a una concreta relación entre los hechos y las consideraciones jurídicas que le asisten a la autoridad para actuar, de tal manera que impere la realidad de los acontecimientos sobre formulaciones meramente subjetivas.

(...)

El acto carece de motivación (y por tanto de motivos expresados), pero se demuestra que los motivos reales fueron diferentes a los del buen servicio de la administración, caso no aplicable al acto impugnado toda vez que el mismo se fundamentó en el Decreto 171 de 2001 y Resolución N° 3202 de 1999.

(...)

Este Despacho considera que en ningún momento se ha vulnerado el derecho a la igualdad, puesto que su actuación se desarrolló desde el punto de vista de la vinculación con el 'Servicio Público' como noción clave del derecho administrativo, según el cual es 'toda actividad de una persona u organismo público, tendiente a satisfacer una necesidad de interés general ...

(...)

Con relación a la presunta vulneración del principio de la confianza legítima, es preciso hacer claridad que la Administración Pública tiene el poder de revisar sus propios actos y de dejar sin efecto aquellos que vulneran el ordenamiento jurídico...

(...)

La regla tradicional cambia y se entiende que un órgano administrativo no puede –sin cumplir los requisitos legales pertinentes- emitir una resolución opuesta y contradictoria respecto de otra anterior que reconociera derechos subjetivos. De esta manera, la irrevocabilidad de los actos administrativos que reconocen o declaran derechos es la proyección administrativa de la doctrina general de que nadie puede ir válidamente en contra de sus propios actos: *venire contra factum proprium non valet*. Caso este no aplicable a la actuación desarrollada por la Subdirección de Transporte con la expedición de la Resolución 2973 de 2006, ya que en ningún momento se le ha reconocido derechos subjetivos a su representada.

El debido proceso, tal como se desprende del artículo 29 de la Constitución Política, comprende el juzgamiento de acuerdo a leyes preexistentes, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, la publicidad del juicio, la prohibición de dilatar injustificadamente la tramitación, la controversia probatoria y la posibilidad de impugnación del acto respectivo. Esta Dirección no advierte en la resolución impugnada violación de ese derecho al debido proceso –que lleva implícita la salvaguarda del derecho de defensa- por cuanto tal vulneración se presenta, verbigracia, cuando se pretermiten términos legalmente establecidos o no se



decretan pruebas conducentes, es decir, cuando se configura un evento que ignore las formas de juzgamiento, nada de lo cual se advierte en este caso, principio este respetado por haberse fundamentado el acto administrativo recurrido en la normatividad que regula la materia, además de que la impugnante está contando con la aplicación de los recursos de la vía gubernativa, siendo así como en esta instancia se le está conociendo de la apelación, por lo que no se le haya la razón a la recurrente frente a los argumentos de índole jurídico, por lo que necesariamente el acto administrativo contenido en la Resolución N° 002973 de 2006, deberá ser confirmado en su integridad.

Respecto a los argumentos técnicos tenemos:

Este Despacho considera que como el recurso contiene aspectos técnicos, se hizo necesario evaluar nuevamente la solicitud y estudio presentado, para lo cual se emitió concepto técnico el que se transcribe a continuación:

‘(...) Teniendo en cuenta lo anterior y una vez revisado el estudio allegado por la empresa para acceder a la ruta Morales-Bucaramanga (Vía Gamarra-Aguachica-La Esperanza) y viceversa a la luz de la Resolución 3202 de 1999, se tiene que no le asiste la razón al recurrente debido a que se encuentran unas inconsistencias en el trabajo de campo las cuales desvirtúan la demanda insatisfecha encontrada, como son:

(...)

Del análisis efectuado a lo planteado por el apelante, necesariamente se debe concluir que los argumentos de fondo del recurso de apelación, no determinan modificación respecto del acto acusado, razón por la que habrá de confirmarse.

En mérito de lo expuesto este Despacho,

**RESUELVE:**



**ARTICULO PRIMERO.-** Decidir el recurso de apelación interpuesto por el representante legal de la **COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA. COOTRAGAM**, contra la Resolución N° **002973** de julio 14 de 2006, expedida por la Subdirección de Transporte, en el sentido de confirmarla en su integridad por las razones de hecho y de derecho expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Notificar al representante legal de la **COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA. COOTRAGAM** (Calle 4 N° 2-07 Teléfono: 5646137 de Gamarra) el contenido de la presente decisión conforme a lo establecido en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno por vía gubernativa por encontrarse agotada la misma.

#### **NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

Expedida en Bogotá, a los 6 días del mes de septiembre de 2007

JORGE ENRIQUE PEDRAZA BUITRAGO”

#### **6.2. Planteamiento del debate jurídico**

Revisados los argumentos de inconformidad esgrimidos por la apoderada judicial de la empresa COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA COOTRAGAM, se observa que en vista de que ninguno de los cargos invocados en la demanda fueron acogidos favorablemente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el fallo impugnado, la



demandante los reiteró casi que en su integridad, motivo por el que a la Sala le corresponderá referirse a cada uno de ellos.

Lo anterior, sin perder de vista que el debate jurídico de la discusión, se debe centrar en determinar si la Resolución 02973 del 14 de julio de 2006 expedida por la Subdirección de Transporte del Ministerio de Transporte y las resoluciones 02961 del 24 de julio y 03676 del 6 de septiembre ambas de 2004 confirmatorias de la primera, se expidieron en acatamiento de los parámetros señalados en la legislación que regula el tema de la adjudicación de las rutas de transporte público terrestre automotor de pasajeros.

Teniendo de presente lo anterior, lo que procede es verificar el marco normativo con base en el cual, la entidad demandada expidió los actos administrativos objeto de nulidad. Es así como, en la Resolución 02973 de julio 14 de 2006, la Subdirección de Transporte invocó las facultades legales conferidas en los decretos 2053 de 2003 y 171 de 2001, sin mencionar o citar una norma en particular de los anteriores decretos.

Consultado el contenido del Decreto 2053 de julio 23 de 2003 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se dictan otras disposiciones”*, observa la Sala que en el artículo 15, se encuentran relacionadas las funciones que le fueron asignadas a la Subdirección de Transporte, siendo una de ellas la siguiente:



“Artículo 15. Subdirección de Transporte. La Subdirección de Transporte cumplirá las siguientes funciones:

(...)

15.5 Expedir los actos administrativos necesarios para las autorizaciones y demás requerimientos relacionados con el transporte carretero, marítimo, fluvial y férreo”

De acuerdo con lo transcrito, no cabe duda acerca de la competencia que tenía la Subdirección de Transporte, para conocer de la solicitud de adjudicación de la ruta Morales (Bolívar)-Bucaramanga (Santander) Via Gamarra-Aguachica-La Esperanza y vsa, efectuada por la empresa COOTRAGAM, que le fue negada mediante la Resolución 02973 de 2006 , asunto que si bien es cierto, no fue objeto de cuestionamiento por la demandante, tocaba referirse a él en vista de que el Decreto 2053 de 2003 fue invocado en el epígrafe del acto acusado, como fundamento normativo del mismo.

**6.2.1. En cuanto a la ausencia de motivación de la Resolución 02973 de 2006:**



Ahora bien, en cuanto a los cargos de la demanda que como se anunció fueron reiterados como argumentos de inconformidad frente al fallo del a quo en el recurso de apelación, el primero de ellos fue el relativo a la **ausencia de motivación de la Resolución 02973 de 2006** pues a juicio de la parte actora, la Subdirección de Transporte no aplicó la legislación vigente que regulaba el tema de la adjudicación de rutas, contenido en el capítulo 4 de la Resolución 3202 de 1999, en el artículo 25 del Decreto 171 de 2001 y en el 29 de la Resolución 07147 de 2001, cuya transcripción resulta necesaria para dilucidar este cuestionamiento.

La **Resolución N°003202 del 28 de diciembre de 1999** *“Por la cual se establece el Manual y Formatos para determinar las necesidades de movilización en el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera”*, fue expedida por el Ministro de Transporte de la época, que en la parte resolutive mediante un artículo único dispuso lo siguiente:

“Adoptar el Manual anexo con sus Formatos, que hacen parte integral de la presente Resolución, para adelantar las tomas de información por censo vehicular o aforos y por encuestas origen-destino, con miras a determinar las necesidades de movilización en el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, de conformidad con lo preceptuado en el Artículo 24 del Decreto 1557 de agosto de 1998”. (subrayas fuera de texto)



Por su parte, el Decreto 1557 de agosto 4 de 1998 *"Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de pasajeros por carretera"*, expedido por el Presidente de la República, en el artículo 24 disponía<sup>6</sup> lo siguiente:

**“Artículo 24.** Los estudios de oferta y demanda para los servicios básicos deben contener las siguientes etapas:

1. Toma de información secundaria, que recoja los datos sobre regulación, oferta y demanda existente de transporte básico, características socioeconómicas y demás aspectos operacionales del servicio, aplicada a la ruta objeto de estudio. Esta servirá de base para la toma de información primaria.

2. Toma de información primaria, mediante la realización del censo vehicular y de las encuestas origen-destino, actividades estas que se realizarán como mínimo durante tres (3) días consecutivos, durante las veinticuatro (24) horas, en condiciones normales de demanda. En aquellos lugares donde se presenten alteraciones del orden público o la operación del transporte sea limitada, esta toma de información podrá realizarse como mínimo durante doce (12) horas por cada día.

El Ministerio de Transporte diseñará y elaborará los formatos y manuales para la obtención de la información, establecerá los criterios para la determinación de los tamaños de la muestra y los procedimientos de expansión de las encuestas origen-destino.

3. Procesamiento y análisis sobre los comportamientos y tendencias en la utilización del servicio público de transporte básico.

---

<sup>6</sup> El Decreto 1557 de 1998 fue derogado expresamente por el artículo 73 del Decreto 171 de 2001



En esta etapa se determinan las características de la oferta y demanda del servicio básico existentes e involucra el número de pasajeros movilizados entre un origen-destino en promedio diario, la clase de vehículo, niveles de servicio ofrecidos y porcentajes de utilización de los vehículos.” (subrayas del Despacho)

Entonces lo primero que se debe aclarar es que la Resolución 03202 de 1999 no tiene como tal un capítulo 4, pues éste se encuentra contenido es en el Manual anexo que hace parte integral de dicho acto. Así mismo se observa que **el capítulo 4 del Manual, establece la Metodología para la toma de información de campo**, reproduciendo en idénticos términos lo previsto en el artículo 24 del Decreto 1557 de 1998, al señalar lo siguiente:

“Para recopilar la información de campo, obtenida a través de aforos y encuestas, en retenes definidos por el Ministerio de Transporte en algunos puntos de la red vial nacional, que permita cuantificar la oferta y la demanda de transporte público intermunicipal, determinando origen-destino, motivos de los viajes y preferencias de los usuarios, se requiere de dos (2) etapas:

-Toma de información secundaria, la cual comprende recoger los datos sobre oferta y demanda de transporte existente, características socioeconómicas y demás aspectos operacionales del servicio, aplicada al corredor vial o ruta objeto del estudio.

-Toma de información primaria, se recopilará directamente en los retenes determinados como sitios de aforo y dentro de los vehículos o en terminales de pasajeros, para la realización de las



encuestas a los usuarios. Este trabajo de campo debe realizarse como mínimo durante tres (3) días consecutivos, durante las 24 horas, en condiciones normales de demanda. En aquellos lugares donde se presenten alteraciones de orden público o la operación del transporte sea limitada, esta toma de información podrá realizarse como mínimo durante 12 horas por cada día, en los dos (2) sentidos de circulación". (subrayas fuera de texto)

Posteriormente el Presidente de la República, expidió **el Decreto 171 de febrero 5 de 2001** *“por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera”*, que en el artículo 25 remitió expresamente a la reglamentación prevista en la Resolución 03202 de 1999, al establecer lo siguiente:

**“Artículo 25.** Determinación de las necesidades de movilización. Será el Ministerio de Transporte el encargado de determinar las necesidades y demandas insatisfechas de movilización, como de implementar las medidas conducentes para su satisfacción.

Para el efecto, la Comisión de Regulación de Transporte señalará los parámetros y condiciones generales bajo las cuales se deben adelantar los estudios que permitan determinar la existencia de demanda insatisfecha de movilización.

Cuando los estudios no los adelante el Ministerio de Transporte, serán contratados por las empresas interesadas en el otorgamiento de nuevos servicios y elaborados por universidades, centros consultivos del Gobierno Nacional y consultores especializados en el área de transporte.

**Parágrafo transitorio.** Hasta tanto la Comisión de Regulación de Transporte establezca nuevas condiciones para la toma de



información de campo, continuarán vigentes las señaladas en la Resolución 3202 de 1999.” (subrayas fuera de texto)

Repárese que el artículo antes transcrito prevé que corresponde al Ministerio de Transporte –Comisión de Regulación de Transporte- señalar los parámetros que deben atender los estudios que sirvan para determinar la existencia de demanda insatisfecha de movilización, en todo caso advirtiéndolo, que hasta tanto la comisión de regulación del transporte establezca nuevas condiciones para la toma de información de campo, con el fin de determinar las necesidades de nuevos servicios en materia de transporte de pasajeros por carretera, se deberá dar aplicación a lo previsto en la Resolución No 3202 de 1999.

A su vez, la Resolución 07147 de 2001, que fue invocada por la empresa COOTRAGAM como desconocida por el Ministerio de Transporte en los actos demandados, en el artículo 29 establece lo siguiente:

“Hasta tanto la Comisión de Regulación de Transporte establezca un nuevo procedimiento para la adjudicación de rutas y horarios, el Ministerio de Transporte atenderá lo siguiente:

1. Presentación de la solicitud, acompañada del estudio de oferta y demanda.
2. Determinación de las necesidades del servicio.



3. Apertura de licitación pública por parte del Ministerio de Transporte.
4. Adjudicación de servicios”.

El anterior era el marco normativo que debió observar el Ministerio de Transporte al expedir los actos acusados y que según la actora, no fue respetado de allí la solicitud de declaratoria de nulidad, súplica que no fue acogida por el a quo, al considerar que la entidad demandada lo que hizo fue someter a estudio la propuesta presentada por la empresa actora, verificando que al no cumplirse los presupuestos exigidos en la anterior legislación, no había lugar a la adjudicación de la ruta.

Frente al anterior planteamiento, la apelante apoderada de COOTRAGAM manifestó su inconformidad afirmando que la primera instancia se había equivocado, pues la Resolución 02973 de 2006 no se refirió a la falta de los requisitos consignados en la Resolución 03202 de 1999 y en el Decreto 171 de 2001, sino a la falta de cumplimiento de lo previsto en la Circular MT-61154 de 2003, supuesto que acarreó la violación al debido proceso.

Para la Sala, este argumento no es cierto, como quiera que el acto acusado negó la adjudicación de la ruta solicitada por COOTRAGAM, invocando como argumentos no sólo la falta de cumplimiento de las previsiones de la Circular MT-61154 de 2005, sino también las del artículo 25 del Decreto 171 de 2001 que remite a las del inciso tercero del numeral 4 del Manual anexo a



la Resolución 3202 de 1999, que bien es sabido dada la jerarquía normativa, prevalecen frente a las de una Circular. Los siguientes considerandos de la parte motiva de la Resolución 02973 de 2006, así lo confirman:

“Que la Subdirección de Transporte, verificó el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Decreto 171 de 2001, y evaluó las necesidades de movilización de los usuarios del servicio de transporte en la ruta solicitada.

La evaluación adelantada por el Grupo de Apoyo Técnico de esta misma Subdirección mediante el diligenciamiento del Formulario 000108 del 29 de junio de 2006, anexo que hace parte de esta resolución, al estudio presentado por **COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA. COOTRAGAM**, como soporte de la solicitud de adjudicación de la ruta no es válido por cuanto determinó lo siguiente:

(...)

Que la empresa **COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA. COOTRAGAM** no dio cumplimiento a lo señalado en el inciso tercero del numeral 4 del Manual anexo a la Resolución 3202 de 1999, por cuanto la toma de información mediante aforos y encuestas no se realizó por tres (3) días consecutivos durante las 24 horas. No obstante lo indicado a folio 19 del estudio presentado por COOTRAGAM, donde se indica: ‘...es importante anotar que en el periodo nocturno comprendido entre las 20:00 horas hasta las 05:00 horas, no se detectó la prestación de servicio público de transporte, lo cual obedece a situaciones de orden público en la región...’; revisados los formatos de aforo y encuesta, se verificó que la información solo se tomó entre las 05:00 de la mañana y las 07:30 de la noche, además, a folios 91, 94, 99, 116, 131, 137, 141, 155, 156, 161 y 164 hay observaciones sobre vehículos como motos y camiones, placas de vehículos identificados por el estudio como ‘piratas’ y suspensión de las encuestas a causa de la lluvia”.



El considerando de la Resolución 002973 de 2006 que es objeto de cuestionamiento por parte de la apelante, dice lo siguiente:

“El análisis al estudio presentado por la empresa COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE GAMARRA LTDA. COOTRAGAM, se hizo teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 2 de la Circular MT-61154 del 23 de diciembre de 2005 que establece que **para la determinación de la demanda insatisfecha se debe descontar de la demanda total el número de sillas autorizadas en origen-destino, y, así mismo, tener en cuenta las sillas disponibles en tránsito**, entendiéndose tránsito, cuando la ruta solicitada es cubierta en toda la longitud por otra (s) ya autorizada (s), independientemente del nivel de servicio, o cuando la ruta solicitada esté autorizada en dos tramos y en la ciudad intermedia donde se unen los tramos, exista terminal de transporte.” (subrayas y negritas fuera de texto)

Consultado el Anexo de la Resolución 03202 de 1999, contenido del Manual para determinar las necesidades de movilización en el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, se encuentra lo siguiente:

#### **“8.1.4. DETERMINACION DE LA DEMANDA INSATISFECHA POR CLASE DE VEHICULO**

Para obtener la demanda insatisfecha para cada tipo de vehículo, se deberá descontar de la demanda total por clase de vehículo el número de sillas ofrecidas en la misma clase de vehículo para la ruta analizada. Para tal efecto se considerarán las siguientes capacidades vehiculares, las cuales se afectarán siempre por el porcentaje de utilización”.



Dado lo anterior, la Sala interpreta que el supuesto fáctico contemplado en la Resolución 02973 de 2006 que alude al desconocimiento de lo previsto en el numeral 2º de la Circular MT-61154 del 23 de diciembre de 2005, es el mismo que se encuentra consignado en la Resolución 03202 de 1999, sólo que en la Circular se le adicionó que se debían tener en cuenta las sillas disponibles en tránsito. Por tanto, no se equivocó la entidad demandada en advertir el desconocimiento del supuesto normativo que además de estar consignado en la Circular, lo estaba inicialmente previsto en el Manual Anexo de la Resolución 03202 de 1999, por tanto pierde solidez este argumento de apelación.

Acerca de la aplicabilidad de la Circular MT-61154 de 2005, es preciso transcribir el siguiente aparte de un concepto proferido el 11 de septiembre de 2008 por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Transporte, en el que respondió a una consulta relacionada con este tema, en los siguientes términos:

“Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, con el ánimo de unificar criterios a nivel nacional para la autorización de rutas, en desarrollo del decreto 171 de 2001, el señor Ministro de Transporte expidió la circular MT 4553-2-61154 del 23 de diciembre de 2005, mediante la cual se hacen algunas especificaciones sobre temas puntuales en los que se consideró pudieran haber disparidad de criterios, **la cual debe ser aplicada con posterioridad a su expedición, toda vez que en todas las**



**actuaciones administrativas, debe atenderse al principio de irretroactividad general, en el sentido que las disposiciones deben aplicarse a situaciones futuras, sin perjuicio del principio de favorabilidad.**

Sin perjuicio de las anteriores motivaciones, la Sala discrepa del argumento esgrimido por la primera instancia según el cual, en vista de que la Circular MT-4553-2-61154 de 2005 no había sido aportada al expediente por la accionante, se inhibía de estudiar lo relativo al presunto cambio en las reglas establecidas para la toma del estudio técnico debido a que la carga de la prueba la tiene la actora, por cuanto el a quo bien podía de oficio, haber decretado la práctica de esta prueba con el fin de que fuera aportada al proceso.

En lo que sí coincide esta instancia con la decisión del a quo, es en que dicha supuesta irregularidad carecía de sustento, tanto así que esta supuesta irregularidad no fue objeto de reproche en el recurso de apelación, como quiera que la apoderada de COOTRAGAM fue enfática al señalar en la impugnación, lo siguiente: *“el debido proceso no se alega por la aplicación de la Circular en mención sino por la falta de solicitud, del Ministerio de Transporte, para mejorar el estudio presentado tal como se establece en el artículo 12 del Código Contencioso Administrativo”*.

#### **6.2.2. En cuanto a la vulneración al debido proceso de la actora**



Respecto de este argumento de inconformidad, es decir, el relativo a la violación al debido proceso porque el Ministerio de Transporte no requirió a la demandante para que mejorara el estudio presentado, tampoco es compartido por esta instancia. El artículo 12 del Decreto 01 de 1984, dispone lo siguiente:

“Artículo 12. Solicitud de informaciones o documentos adicionales. Si las informaciones o documentos que proporcione el interesado al iniciar una actuación administrativa no son suficientes para decidir, se le requerirá, por una sola vez, con toda precisión y en la misma forma verbal o escrita en que haya actuado, el aporte de lo que haga falta. Este requerimiento interrumpirá los términos establecidos para que las autoridades decidan. Desde el momento en que el interesado aporte nuevos documentos o informaciones con el propósito de satisfacer el requerimiento, comenzarán otra vez a correr los términos pero, en adelante, las autoridades no podrán pedir más complementos, y decidirán con base en aquello de que dispongan”.

Para la primera instancia, la administración no tenía la obligación de requerir a COOTRAGAM para que complementara, adicionara o modificara la propuesta presentada, por lo que desestimó la violación al artículo 12 CCA al afirmar *“la norma lo estatuye como una facultad de la administración cuando no exista toda la documentación para poder tomar una decisión...”*. La Sala no está de acuerdo con la anterior interpretación, pues el supuesto normativo del artículo citado es enfático en fijar como verbo rector



“requerirá”, lo cual evidencia que la administración tiene la obligación y no le es discrecional o facultativo, requerir informaciones o documentos cuando sean insuficientes para adoptar una decisión.

Con todo, en lo que sí le asiste la razón es en afirmar, que en el presente caso la determinación adoptada por la entidad demandada, **se hizo con fundamento en las falencias encontradas en el estudio técnico de la propuesta presentada, pero no en la ausencia de documentos**, pues se insiste, la negativa en la adjudicación de la ruta solicitada por la demandante, obedeció a la falta de cumplimiento de los requisitos técnicos de la propuesta presentada.

Por lo anteriormente expuesto, esta Sala comparte la decisión de la primera instancia de desestimar la violación del artículo 12 CCA, pues lo que se observa es que el Ministerio no tenía la necesidad de requerir a la actora para que aclarara dudas o aportara documentos, pues lo que sucedió fue que la entidad descalificó la propuesta emitiendo un concepto técnico negativo, cuyas conclusiones se encuentran consignadas en el Formulario de Evaluación Número 000108 del 29 de junio de 2006, que hace parte integral de la Resolución 02973 del 14 de julio de 2006 objeto de demanda, visible a folios 42 al 44 del Cuaderno principal.

### **6.2.3. En cuanto a la extralimitación en el ejercicio de funciones**



Otro de los argumentos de inconformidad esgrimidos en la apelación, es el relativo a la extralimitación en el ejercicio de funciones, cargo de la demanda que no fue acogido por la primera instancia al considerar que si bien es cierto la legislación no exige certificación sobre la alteración del orden público, igualmente lo es que *“el coordinador de estación (debe) revisar los datos consignados en cada casilla...adicionalmente debe entregar un informe donde se manifiesten las condiciones bajo las cuales se tomó la información, tales como problemas de orden público u otros inconvenientes presentados en el desarrollo de la misma...Nótese además que la empresa demandante allega con posterioridad un memorial suscrito por el Alcalde Municipal de Gamarra, más o menos diez (10) meses después de haberse realizado el estudio, tiempo en el cual pudo haber cambiado las circunstancias de orden público, así, no es de recibo lo aducido por el accionante”*.

Frente a los anteriores planteamientos, la apelante esgrimió que si se cumplió con el requisito relativo a que el informe presentado tuviera una relación de los hechos y las condiciones bajo las cuales se tomó la información, incluyendo el tema del orden público. Señaló también, que si bien es cierto la certificación del alcalde tiene fecha posterior a la toma de la información, en dicho documento el servidor público sí hizo referencia a la situación que operaba en dicha época, por lo que no hubo cambio de circunstancias como lo consideró el a quo. Además que la alteración del



orden público es un hecho notorio, que hace parte del diario vivir de la comunidad ya que se trata de la suspensión del ferri a partir de las 06:00 p.m. hasta la madrugada del día siguiente.

Pues bien, el Formulario de Evaluación 000108 del 29 de junio de 2006<sup>7</sup>, que hace parte integral de la Resolución 02973 de 2006, concluyó lo siguiente:

“La empresa Cooperativa de Transportadores de Gamarra Ltda. COOTRAGAM, no dio cumplimiento a lo señalado en el inciso tercero del numeral 4º del Manual Anexo a la Resolución 03202 de 1999, por cuanto la toma de información mediante aforos y encuestas no se realizó por tres (3) días consecutivos durante las 24 horas. No obstante lo indicado a folio 19 del estudio presentado por COOTRAGAM, donde se indica: ‘...es importante anotar que en el periodo nocturno comprendido entre las 20:00 horas hasta las 05:00 horas, no se detectó la prestación de servicio público de transporte, lo cual obedece a situaciones de orden público en la región...’ (subrayas nuestras)

El inciso tercero del numeral 4º del Manual Anexo a la Resolución 03202 de 1999, establece lo siguiente:

“(...)

---

<sup>7</sup> Visible a folios 42-44 del Cuaderno 1



-Toma de información primaria, se recopilará directamente en los retenes determinados como sitios de aforo y dentro de los vehículos o en terminales de pasajeros, para la realización de las encuestas a los usuarios. Este trabajo de campo debe realizarse como mínimo durante tres (3) días consecutivos, durante las 24 horas, en condiciones normales de demanda. En aquellos lugares donde se presenten alteraciones de orden público o la operación del transporte sea limitada, esta toma de información podrá realizarse como mínimo durante 12 horas por cada día, en los dos (2) sentidos de circulación".  
(subrayas y negritas fuera de texto)

Efectivamente según la reglamentación transcrita, no se exige certificación que acredite la alteración del orden público, pero si la intención de COOTRAGAM era que se le reconociera que la toma de información la realizó durante los días 25, 26 y 27 de octubre de 2005 pero que en el horario entre las 20:00 y las 05:00 horas del día siguiente, no se detectó presencia de transporte público debido a problemas de alteración del orden público<sup>8</sup>, era su deber acreditar dicha situación, pues no se trata de una presunción sino de una realidad tanto es así que el Ministerio de Transporte consciente de tal situación, previó la disminución de la cantidad de horas y de días para la toma de información, máxime cuando era una situación que beneficiaba a la empresa en su objetivo de lograr la adjudicación de la ruta solicitaba.

---

<sup>8</sup> Tal y como lo afirmó en el folio 19 del cuaderno 2 de antecedentes del estudio



Y es que si bien es cierto, obra a folio 123 del cuaderno 1 de antecedentes del recurso de apelación, certificación de fecha 1 de septiembre de 2006 expedida por el Alcalde Municipal de Gamarra Cesar, en que acredita que *“la movilización de transporte en horas nocturnas, no se presenta por cuanto la zona es de orden público, sobre todo el transporte de Morales (Bolívar)-Gamarra (Cesar); ya que el ferry lo cierran a las 6:00 p.m. Esta situación cubre el periodo en el cual su representada tomó la información de campo correspondiente a los días 25, 26 y 27 de octubre de 2005”*, igualmente lo es que esta certificación bien podía haberla aportado COOTRAGAM desde el inicio de la actuación administrativa cuando radicó la solicitud de adjudicación de ruta el 5 de diciembre de 2005 y no, posterior a la fecha del 14 de julio de 2006 cuando se expidió la Resolución 02973, ya que ésta fue una de las razones para la negativa en la adjudicación.

Por tanto, la Sala no observa que se hubiera extralimitado la entidad demandada al exigir requisitos o certificaciones no previstos en la legislación, pues de lo que se trataba era de que sustentara una afirmación que la misma empresa hizo en la propuesta que presentó y que justificaba *“que en el periodo nocturno comprendido entre las 22:00 horas hasta las 05:00 horas, no se detectó la prestación de servicio público de transporte, lo cual obedece a situaciones de orden público en la región”*, para lo cual la lógica indica que debía acreditar dicha afirmación mediante la certificación de la primera autoridad administrativa del lugar donde se tomó la información.



Pero en gracia de discusión, si no se exigía la acreditación de la alteración del orden público que impidió la toma de la información en el horario nocturno, le asiste la razón al a quo al afirmar que le correspondía al Coordinador de estación entregar un informe en el que manifestara las condiciones bajo las cuales se tomó la información, el cual no obra en la solicitud de adjudicación de ruta, pues así lo exige el “Manual para determinar las necesidades de movilización en el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera”, contenido en la anexo de la Resolución 03202 del 28 de diciembre de 1999, al determinar lo siguiente:

#### “5. CLASIFICACION Y ENVIO DE LA INFORMACION

Una vez efectuado el trabajo de campo, la información debe ser organizada por retén y/o terminal de transporte, etc.

El coordinador de estación debe revisar los datos consignados en cada casilla, detectando las posibles inconsistencias. Adicionalmente, el Coordinador de Estación debe entregar un informe donde manifieste las condiciones bajo las cuales se tomó la información, tales como problemas de orden público u otros inconvenientes presentados en el desarrollo de la misma.” (folio 73 del cuaderno contestación de la demanda) (subrayas fuera de texto)

Para el caso en estudio, en la solicitud de adjudicación acompañada del estudio de oferta y demanda y determinación de las necesidades del servicio



en la ruta de interés de COOTRAGAM<sup>9</sup>, no obra informe en este sentido rendido por el Coordinador de Estación, ni siquiera en las conclusiones del documento se hizo alusión a la alteración del orden público en la zona. Por tanto, queda desvirtuado este argumento de apelación relativo a la exigencia de requisitos adicionales y extralimitación de funciones.

**6.2.4.** Respecto de los argumentos de apelación relativos a las consideraciones del a quo, mediante las cuales desestimó la supuesta vulneración de los principios de igualdad, buena fe, confianza legítima, seguridad jurídica y derecho de defensa, afirmó la impugnación lo siguiente: i) que se hizo una indebida aplicación de las normas vigentes al utilizar los criterios de la Circular MT-61154 del 23 de diciembre de 2005 al haber sido proferida con posterioridad a la entrega del estudio técnico realizado por COOTRAGAM. Frente a este reparo la Sala no se volverá a pronunciar, como quiera que ya fue dilucidado en precedencia en este proveído.

En segundo término, la apelante adujo que incurrió en error el a quo, al afirmar que una sola persona no podía tomar la muestra en los dos sentidos simultáneamente, pues lo que el Ministerio de Transporte alegó en los actos acusados fue que una misma persona tomara la información de varios

---

<sup>9</sup> visible a folios 1 al 71 del cuaderno de antecedentes N° 2.



vehículos al “mismo” tiempo, ya que el número de vehículos que circulan en la vía en un sólo sentido por minuto, puede llegar a ser hasta de 41.

Pues bien, la Resolución 03676 del 6 de septiembre de 2007 mediante la cual resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 02973 de 2006, sobre el anterior punto dijo lo siguiente:

“-Es imposible que una persona realice la misma actividad de aforar y encuestar en el mismo instante a más de un vehículo, por ejemplo:

| <b>Hora de paso</b> | <b>Fecha</b>       | <b>Placa</b> | <b>Aforador</b>   | <b>Folio</b> |
|---------------------|--------------------|--------------|-------------------|--------------|
| 11:15               | Octubre 25 de 2005 | XLB-091      | Daidiana Monsalve | 131          |
| 11:15               | Octubre 25 de 2005 | XXA-898      | Daidiana Monsalve | 131          |
| 11:46               | Octubre 25 de 2005 | UYA-164      | Daidiana Monsalve | 131          |
| 11:46               | Octubre 25 de 2005 | XVN-818      | Daidiana Monsalve | 131          |
| 11:50               | Octubre 25 de 2005 | XLK-213      | Daidiana Monsalve | 131          |
| 11:50               | Octubre 25 de 2005 | FLJ-576      | Daidiana Monsalve | 131          |
| 11:50               | Octubre 25 de      | SRZ-768      | Daidiana          | 131          |

|       |                    |         |                      |     |
|-------|--------------------|---------|----------------------|-----|
|       | 2005               |         | Monsalve             |     |
| 10:50 | Octubre 27 de 2005 | XLE-462 | Daidiana<br>Monsalve | 142 |
| 10:50 | Octubre 26 de 2005 | UYJ-064 | Daidiana<br>Monsalve | 142 |
| 10:50 | Octubre 27 de 2005 | UYA-180 | Daidiana<br>Monsalve | 142 |
| 10:50 | Octubre 27 de 2005 | UYJ-064 | Jackeline<br>Vergel  | 835 |
| 10:50 | Octubre 27 de 2005 | UYA-180 | Jackeline<br>Vergel  | 836 |
| 10:26 | Octubre 26 de 2005 | SRX-211 | Jackeline<br>Vergel  | 934 |
| 10:26 | Octubre 26 de 2005 | UYA-180 | Jackeline<br>Vergel  | 935 |
| 11:40 | Octubre 27 de 2005 | XVH-748 | Jackeline<br>Vergel  | 840 |
| 11:40 | Octubre 27 de 2005 | UYJ-453 | Jackeline<br>Vergel  | 841 |
| 11:40 | Octubre 27 de 2005 | XVH-748 | Daidiana<br>Monsalve | 142 |
| 11:40 | Octubre 27 de 2005 | UYJ-453 | Daidiana<br>Monsalve | 142 |
| 11:40 | Octubre 27 de 2005 | UYA-218 | Daidiana<br>Monsalve | 142 |



-Al realizarse la validación mediante el cruce de aforos y encuestas a una muestra de trabajo de campo allegado se encontraron los siguientes errores:

- a) A folio 87 en el formato de aforo se encuentra registrada doble clase de vehículo para el automotor SRZ-768.
- b) A folio 191 en el formato de encuesta se encuentra tachada la cantidad de pasajeros que movilizaba el vehículo.
- c) El origen del vehículo encuestado a folio 192 no coincide con el registrado en el aforo a folio 89.
- d) La clase del vehículo encuestado a folio 204 no coincide con la registrada en el aforo a folio 91.
- e) A folio 223 la placa del vehículo se encuentra enmendada.
- f) La hora de paso del vehículo encuestado a folio 225 no concuerda con la hora de paso registrada en el aforo a folio 93.
- g) En las encuestas que corresponden a folios 236, 237 y 238 el origen del vehículo no concuerda con el registrado en el aforo respectivo ubicado a folio 103.

Se concluye entonces que técnicamente se recomienda no acceder a la pretensión de la empresa Cooperativa de Transportadores de Gamarra 'COOTRAGAM', por cuanto el estudio de oferta y demanda allegado presenta falencias e inconsistencias que no le permiten al Ministerio de Transporte determinar las verdaderas necesidades del servicio de transporte basados en el comportamiento real de la oferta y de la demanda de movilización de pasajeros por carretera en la ruta Morales-Bucaramanga (Vía Gamarra-Aguachica-La Esperanza) y viceversa.

En consecuencia, se sugiere técnicamente mantener la decisión adoptada por la Subdirección de Transporte a través de la Resolución N° 2973 del 14 de julio de 2006.” (subrayas fuera de texto)



Repárese que efectivamente el Ministerio de Transporte advirtió como irregularidad que una persona realizara la misma actividad de aforar y encuestar en el mismo instante a más de un vehículo, citando ejemplos que relacionó en el cuadro adjunto, afirmación que es compartida por la Sala, resultando evidente que además de la imposibilidad física anterior, no fue sólo ésta la falencia advertida por la Dirección de Transporte al momento de redactar el concepto técnico, frente a la cual llama la atención que la apelante no esgrimió reproche alguno.

La anterior determinación de la entidad demandada, tiene sustento en el concepto técnico<sup>10</sup> que realizó la Dirección de Transporte y Tránsito para poder resolver el recurso de apelación interpuesto por la actora, contra la Resolución 02973 de 2006, llegando a la conclusión de que se observaron inconsistencias en el trabajo de campo que desvirtuaron la demanda insatisfecha encontrada, tales como la imposibilidad de que una misma persona realizara la misma actividad de aforar y encuestar en el mismo instante a más de un vehículo, y las demás transcritas tal y como quedó acreditado con los ejemplos relacionados en el cuadro de la Resolución 03676 de 2007, relativos a las inconsistencias entre el número de sillas relacionadas y el número de pasajeros encuestados, punto frente al cual señaló lo siguiente:

“-Es reiterativo que encuesten una cantidad superior de pasajeros a la que movilizaba el vehículo, se puede citar:

---

<sup>10</sup> El documento técnico figura a folios 159 al 161 del cuaderno N°1 de antecedentes del recurso de apelación.

| <b>PLACA</b> | <b>Nº PASAJEROS<br/>QUE<br/>MOVILIZABA EL<br/>VEHICULO</b> | <b>Nº PASAJEROS<br/>ENCUESTADOS</b> | <b>Nº FOLIO</b> |
|--------------|--|-------------------------------------|-----------------|
| XVL-558      | 6  | 7                                   | 219             |
| XLF-326      | 2  | 3                                   | 224             |
| XVN-818      | 5  | 6                                   | 233             |
| UXJ-453      | 4  | 5                                   | 245             |
| XLC-296      | 6  | 7                                   | 260             |
| XLM-122      | 1  | 2                                   | 837             |
| XLK-864      | 2  | 3                                   | 838             |
| UVA-150      | 10   | 12                                  | 908             |
| XVN-818      | 3  | 4                                   | 912             |
| SRA-466      | 2  | 4                                   | 917             |
| XLF-798      | 2  | 3                                   | 942             |
| UYA-155      | 3  | 5                                   | 950             |
| UYA-148      | 2  | 3                                   | 1007            |
| UYA-149      | 4  | 6                                   | 1009            |
| UYA-211      | 4  | 7                                   | 1010            |
| UVY-595      | 5  | 6                                   | 1011            |
| UYA-055      | 3  | 4                                   | 1064            |
| UYA-203      | 2  | 3                                   | 1074            |
| XLC-296      | 2  | 5                                   | 1090            |
| XLC-433      | 4  | 5                                   | 1111            |



|         |   |   |      |
|---------|---|---|------|
| XVI-210 | 5 | 6 | 1128 |
| UYA-180 | 3 | 5 | 1153 |
| XLE-462 | 1 | 3 | 1154 |
| XLB-152 | 2 | 3 | 1161 |
| UYA-203 | 1 | 3 | 1162 |
| XLK-038 | 2 | 4 | 1188 |
| SRX-211 | 2 | 4 | 1191 |
| UYA-217 | 3 | 4 | 1192 |
| UYA-145 | 3 | 4 | 1227 |
| XLD-096 | 1 | 5 | 528  |
| XLF-313 | 1 | 2 | 510  |
| XLK-864 | 4 | 5 | 522  |
| UYA-145 | 3 | 4 | 526  |
| UYJ-457 | 2 | 4 | 561  |
| UYA-164 | 1 | 4 | 570  |
| XLE-506 | 5 | 6 | 578  |
| XVM-685 | 5 | 8 | 621  |
| XVN-818 | 2 | 5 | 640  |
| UXA-098 | 1 | 2 | 651  |

Frente a las anteriores inconsistencias, observa la Sala que la apelante no planteó argumento de controversia alguno, pues se limitó a afirmar que: *“en una toma de información de campo de este tipo es lógico que se presenten falencias por la cantidad de vehículos que transitan y por el mismo error humano del cual ninguno está exento...es imposible pensarse en un estudio*



*de estas proporciones sin un sólo error, por el contrario esa falta de errores si daría pie para decir que la propuesta presentada carece de seriedad".* En vista de que no argumentó su inconformidad con razones jurídicas sólidas, no se acepta como excusa el error humano para justificar los errores presentados en las encuestas y los aforos presentados en el estudio de propuesta ante el Ministerio de Transporte, pues desconocieron la normativa vigente.

En vista de que los argumentos de apelación, no lograron restarle mérito a la decisión del a quo según la cual, de acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente, existen fundamentos que soportan la legalidad de los actos administrativos acusados, el fallo apelado será confirmado, tal y como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

#### **F A L L A**

**Primero. CONFIRMASE** la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de fecha marzo 12 de 2012.



**Segundo.** 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.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO  
PRESIDENTE

MARIA ELIZABETH GARCIA  
GONZALEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO  
VALDÉS

GUILLERMO VARGAS AYALA