

OK, incorporado.

4 Agosto 2010 342

52A

Hefan C.

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

LM: Seleccionada

Bogotá, D. C., diez (10) de junio de dos mil diez (2010)

Expediente No. 630012331000200200252 01  
Autoridades Municipales  
Demandante: Transportes El Triunfo S. A.  
Demandado: Municipio de Armenia

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 29 de abril de 2005, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Quindío: a) declaró la nulidad de las Resoluciones Nos. 314 de 4 de junio de 2001 y 545 de 2 de octubre de 2001 de la Alcaldía de Armenia que negaron la solicitud de habilitación para operar el servicio de transporte en la modalidad mixto municipal formulada por la actora, y b) accedió parcialmente a las pretensiones de restablecimiento del derecho.

1. ANTECEDENTES.

1.1. La demanda.

a) Pretensiones.

El actor solicita la declaratoria de nulidad de las resoluciones descritas en el epígrafe, las cuales negaron la solicitud que presentó para obtener habilitación para operar el servicio de transporte en la modalidad mixto municipal y que a título de restablecimiento del derecho se ordene a la demandada que acceda a la solicitud y le pague los perjuicios que sufrió, los cuales estimó en \$ 121.388.359, 94 por gastos administrativos; \$ 81.600.000 por concepto de rodamiento de 340 vehículos y \$ 30.000.000 que pagó a su abogado por haberlo representado en las vías administrativa y judicial.

**b) Hechos.**

El 2 de febrero de 2001 la sociedad demandante presentó ante la Alcaldía Municipal de Armenia habilitación para operar el servicio de transporte en la modalidad mixto municipal sin rutas ni horarios a la que adjuntó los requisitos exigidos para el efecto por los artículos 3º de la Ley 105 de 1993 y 4º y siguientes del Decreto 091/98 y manifestó que algunos documentos relacionados con esos requisitos reposaban en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Armenia, donde se habían radicado desde el 1º de agosto de 2000.

El artículo 10 del Decreto 175 de 2001 autorizó a quienes solicitaban la habilitación de una empresa de transporte para que escogieran entre someterse a la nueva legislación o a la anterior, contenida en el Decreto 091 de 1998, reglamentario de la Ley 336/96, al cual se acogió.

La Alcaldía de Armenia decidió la solicitud de habilitación mediante los actos acusados incurriendo en las siguientes irregularidades: **a)** Se expidieron después de expirado el término de 90 días hábiles previstos para el efecto en el artículo 14 de la Ley 336 de 1996; **b)** Decidieron con base en una actuación de 29 de octubre de 1998 que se invocó en la solicitud y que la Alcaldía no allegó al expediente; **c)** En vez de fundarse en el inciso 2º del artículo 19 de la Ley 336/96 que regulaba la materia, los actos acusados se apoyaron en un concepto del Ministerio del Transporte sobre el artículo 39 del Decreto Reglamentario 091/98, razón por la cual desconoció la jerarquía normativa y se aplicó a la modalidad de transporte mixta sin rutas y horarios que pretendía operar el actor las normas que regulaban esa modalidad con rutas y horarios y exigían concurso previo para conceder habilitaciones. **d)** Violaron el artículo 35 del C. C. A., porque negó la solicitud de habilitación sin controvertir su fundamento jurídico.

**c) Normas violadas:**

Los actos acusados violaron el artículo 2 superior que ordena a las autoridades proteger a las personas residentes en Colombia en sus derechos, puesto que violó los de la demandante, ocasionándole perjuicios, así como el artículo 25 ibídem que garantiza el derecho al trabajo.

Violaron el artículo 29 ibídem que garantiza el derecho al debido proceso porque decidieron la solicitud de habilitación con fundamento en los documentos contenidos en un expediente viejo y por fuera de los términos legales.

Violaron el derecho a un ambiente sano instituido en el artículo 79 ibídem y el deber estatal de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental establecido en el artículo 80 ibídem, al negar una habilitación que pretendía reemplazar el transporte de tracción por animales, cuyas excretas contaminan las calles, por camionetas doble cabina.

Violaron el principio de separación de poderes previsto en el artículo 113 ibídem al aplicar el artículo 39 del Decreto Reglamentario 091 de 1998 con preferencia al inciso 2º del artículo 19 de la Ley 336/96 que no exige concursos para otorgar habilitación a servicios que no tienen rutas ni horarios. Por la misma razón se violó el artículo 189-11 ibídem que subordina el poder reglamentario a la ley.

Se desconoció el artículo 209 superior que instituye los principios de la función administrativa pues el trámite que se impartió a la solicitud de habilitación no fue eficaz porque no se concedió, ni se tramitó con celeridad sino desconociendo los términos legales, ni se decidió con imparcialidad porque se habían concedido rutas y horarios a las empresas Ciudad Milagro Ltda., Cooperativa Cooburquín y Buses Armenia S. A., que debieron someterse a concurso por mandato del artículo 19 de la Ley 336/96; tampoco se dio publicidad a documentos utilizados que hacían parte de otra actuación.

Violaron también el derecho a la igualdad de las partes, así como el artículo 228 superior que obliga a observar los términos procesales; el artículo 315 ibídem que obliga al Alcalde a cumplir la Constitución, las leyes y decretos del Gobierno, y el artículo 333 ibídem que consagra la libertad económica dentro de los límites del bien común.

Se vulneró además, el artículo 3 de la Ley 336/96 que establece el deber de garantizar condiciones de seguridad y comodidad en el transporte; el artículo 11 ibídem que establece que las empresas interesadas en prestar dicho servicio

deberán solicitar y obtener habilitación para operar; el artículo 14 ibídem, de acuerdo con el cual las solicitudes de habilitación deben decidirse en 90 días y el artículo 19 ibídem que establece que cuando el servicio a prestar no esté sujeto a rutas y horarios predeterminados el permiso se podrá otorgar directamente junto con la habilitación para operar como empresa de transporte.

Se violó el Decreto Ley 2811/74 y su Decreto Reglamentario 1541/78 que desarrollan lo atinente a la protección ambiental; el artículo 2º del C. C. A., que establece que las actuaciones administrativas tienen por objeto el cumplimiento de los cometidos estatales, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados; el artículo 3º ibídem que señala los principios de la actuación administrativa; los artículos 10, 11 y 12 ibídem que obligan a la administración a hacer públicos los requisitos especiales necesarios para adelantar una actuación administrativa; a no exigir documentos que reposen en su poder y a requerir a los interesados las informaciones o documentos necesarios para decidir. Finalmente, el artículo 35 ibídem que establece que en la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas (s. 1 a 16).

## 1.2. Contestación de la demanda.

El Municipio de Armenia contestó la demanda por medio de apoderado dentro de la oportunidad legal, se opuso a las pretensiones y manifestó que se atiene a los hechos que se prueben en el proceso.

Adujo que la solicitud de habilitación que el demandante presentó el 2 de febrero de 2001 no cumplió con el requisito de ser presentada por el representante legal, exigido por el artículo 13-1 del Decreto 172 de 2001, y que el 20 de marzo 2001 presentó una nueva solicitud de habilitación con base en documentos que ha venido presentando en solicitudes relacionadas con diferentes modalidades, como la presentada el 29 de octubre de 1989 que fue negada por no cumplir con los requisitos de ley.

Explicó que la nueva solicitud se negó porque no cumplía los requisitos legales exigidos y porque los documentos que presentó en 1998 se referían a una

modalidad diferente de transporte (mixto municipal en camionetas doble cabina y escolar), regulado por otras normas jurídicas.

Propuso la excepción de formulación de pretensiones excluyentes porque consideró que la sociedad demandante podía solicitar la nulidad de las resoluciones demandadas pero no el pago de perjuicios porque la falta de habilitación no le ocasionó ninguno pues los propietarios de los vehículos que podían afiliarse a ella pudieron prestar servicio en otras empresas transportadoras de la ciudad (fs. 266 a 270).

- La Sociedad Buses de Armenia S. A., intervino en condición de tercero para oponerse a las pretensiones de la demanda; propuso las excepciones de caducidad y cosa juzgada y las sustentó afirmando que en octubre de 1998 la demandante solicitó a la Alcaldía de Armenia la habilitación para operar el servicio público de transporte en la modalidad mixto municipal que le fue negada mediante Resolución No. 2340 de 30 de diciembre de 1999, decisión que fue confirmada cuando se decidió el recurso que se interpuso en su contra.

Agregó que el demandante presentó demanda de nulidad contra dicha decisión y que el Tribunal Administrativo del Quindío la rechazó por inepta por auto de 13 de septiembre de 2000, exp. 985-2000, por lo que la solicitud de habilitación de 2 de febrero de 2001 decidida por los actos demandados tuvo el único propósito de revivir la acción respecto de la demanda rechazada.

Expresó que el retardo con que se profirieron las resoluciones demandadas no constituye causal de nulidad y que si la demandante estima que el Decreto Reglamentario 091/98 aplicado por la administración violaba la Ley 336/96 debió demandar su nulidad. Consideró, finalmente, que una empresa que no ha sido habilitada no puede reclamar perjuicios por los servicios de vehículos que nunca tuvo afiliados (fs. 255-260).

Estos mismos argumentos fueron expuestos por la Cooperativa de Buses Urbanos del Quindío - COOBURQUÍN LTDA., en su intervención –como tercero opositor- a las pretensiones de la demanda (fs. 283 a 288).

Transportes Urbanos Ciudad Milagro intervino igualmente como tercero para oponerse a las pretensiones mediante escrito en el que manifestó que los actos acusados se profirieron con sujeción a las normas legales vigentes que exigían la celebración de concurso. Propuso la excepción de inepta demanda porque consideró que no se integró el contradictorio dado que no se tuvo a las empresas que actúan como terceros como parte demandada y no se estimó la cuantía de las pretensiones en forma razonada (fs. 294 a 297).

#### **1.4. Alegatos de conclusión.**

Dentro de la oportunidad legal el demandante presentó alegato en el que reiteró, en lo sustancial, los hechos y razones que expuso en la demanda (fs. 387 a 397). La demandada reiteró los argumentos que expuso en la contestación (fs. 402 a 408) y los terceros presentaron alegatos reiterando los hechos y razones en que apoyaron su solicitud de intervención (fs. 398 y 399-401, respectivamente).

#### **1.5. Concepto del Ministerio Público.**

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

#### **1.6. La sentencia de primera instancia.**

El Tribunal Administrativo del Quindío declaró la nulidad de los actos acusados y accedió parcialmente a las pretensiones resarcitorias por las siguientes razones:

Encontró probado que el **29 de octubre de 1999** la sociedad demandante solicitó ante la Alcaldía de Armenia habilitación para prestar el servicio de transporte en la modalidad mixto con radio de acción municipal para transporte escolar y acarreo que le fue negada, entre otras razones, porque las modalidades incluidas son incompatibles y se hace necesario acreditar los requisitos de manera individual para cada sector.

Encontró igualmente demostrado que el **2 de febrero de 2001** la demandante presentó una nueva solicitud a la Alcaldía en la modalidad mixto municipal sin rutas ni horarios, en la que dijo adjuntar los requisitos exigidos por el numeral 3º del artículo 6 de la Ley 105 de 1993 y los artículos 4 y siguientes del Decreto 091/98, donde aclaró que algunos de esos documentos reposan en el Despacho

porque se aportaron con una solicitud de habilitación presentada en vigencia de otra normatividad y solicitó que si falta algún documento se le informe para aportarlo.

Constató que mediante Resolución No. 0314 de 4 de junio de 2001 la Alcaldía negó la solicitud de habilitación *"sin más consideraciones"* y al decidir el recurso de reposición que se interpuso en su contra la confirmó *"sin aportar mayores elementos de juicio que justifiquen la decisión"*

Concluyó que los actos acusados **omitieron decidir de fondo la nueva solicitud** y utilizaron el cómodo argumento de que ya se había resuelto definitivamente en una ocasión anterior, sin hacer explícitas las semejanzas y diferencias entre las dos solicitudes ni las razones por las que negaba la nueva solicitud.

Además, la administración no identificó el tipo de procedimiento que correspondía adelantar ni señaló norma alguna para sustentar su decisión y todo indica que no existen razones que la respalden.

En consecuencia, **violó el principio del debido proceso** que obliga a resolver todas las cuestiones planteadas durante el procedimiento administrativo (artículo 35 C. C. A.) y **el principio de congruencia**, e incurrió en **falsa motivación**.

Procedió a declarar la nulidad de las resoluciones demandadas y ordenó que se resuelva la solicitud que dio origen a los actos acusados.

No obstante, negó la pretensión de condenar al demandado al pago de perjuicios aduciendo que ella se funda en la presunta violación de los derechos derivados de una habilitación que no se concedió a la sociedad demandante y que el solo hecho de presentar una solicitud no le daba derecho a obtenerla. Negó igualmente la solicitud de ordenar el pago de los gastos en que incurrió para cubrir los honorarios del abogado de la demandante porque en el contrato de mandato suscrito por ella y allegado al proceso dicha obligación está sometida a una condición que no se ha cumplido (fs. 411 a 419).

### 1.7. El recurso de apelación.

Dentro de la oportunidad legal la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia y la cuestionó parcialmente.

Estuvo conforme con la declaración de nulidad contenida en el numeral primero de la parte resolutive y discrepó parcialmente del numeral segundo que ordena que la solicitud de habilitación sin rutas ni horarios de fecha 2 de febrero de 2001 sea resuelta de conformidad con la normatividad y procedimientos vigentes a la fecha de la solicitud y con el numeral tercero que denegó las demás pretensiones, relacionadas con el pago de perjuicios y de honorarios del abogado que lo representó.

Afirmó que el restablecimiento a que tiene derecho no se logra con el otorgamiento de la habilitación para prestar el servicio de transporte que los actos acusados le negaron y que se debe condenar al Municipio a pagarle las cuantiosas inversiones en que incurrió para poder solicitar la habilitación, adquirir una bomba de gasolina, conseguir parqueadero para los automotores, organizar taller de mecánica, equipar oficinas, configurar una planta de personal y pagar los impuestos a cargo de la sociedad, así como la inscripción y la anualidad ante la Cámara de Comercio, establecer frecuencias de radiotelecomunicaciones y completar la sede operativa, administrativa y financiera de la empresa.

Agregó que si los documentos que aportó con la solicitud de habilitación que le fue negada no eran suficientes para decidir se le debió requerir en vez de dilatar la decisión, motivarla falsamente, violar las normas legales y negarse a responder sus peticiones todo lo cual demuestra la mala fe de la administración. (fs. 122 a 124).

- El apoderado de la Cooperativa de Buses Urbanos del Quindío COOBURQUÍN LTDA., reconocido como tercero opositor a las pretensiones de la demanda, interpuso recurso de apelación en el que insistió en los hechos y razones que expuso en la contestación de la demanda (fs. 427 a 430).

- La empresa Buses Armenia S. A. interpuso recurso por fuera del término de ley (431 a 434) que no será objeto de estudio y decisión.

- El Municipio de Armenia presentó recurso de apelación dentro de la oportunidad legal y lo sustentó afirmando que en los años 1998, 1999, 2000 y 2001 la sociedad demandante solicitó la habilitación en distintas modalidades del servicio de transporte: mixto con radio de acción municipal, servicio escolar, terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos tipo taxi, presentadas todas con fundamento en un documento radicado en la Alcaldía de Armenia el 30 de julio de 1998 que no cumplen con los requisitos legales.

Mediante oficios de 10 de agosto y el 2 de octubre de 1998 se señalaron al peticionario los requisitos necesarios para obtener la habilitación y como no los cumplió se negó la solicitud mediante resolución No. 2340/99 porque las modalidades de transporte que pretendía operar son incompatibles y debe acreditar los requisitos para cada uno de ellas en forma separada. Además, pretende prestar servicios en vehículos Toyota doble cabina homologados y la resolución 4934/95 del Minstransporte solo permite esa homologación para transporte de carga y además, **la prestación del servicio mixto debe ser sometido a concurso.**

Pese a lo anterior, el 2 de febrero de 2001 la sociedad demandante solicitó la habilitación para prestar el servicio de transporte público en la modalidad mixta con radio de acción municipal con fundamento en el documento que presentó en 1998, y reiteró su solicitud mediante escrito de 10 de mayo de 2001 donde pidió que se le aplicara el Decreto 091 de 1998 en consideración a que el artículo 75 del Decreto 175 de 2001 estableció que las actuaciones administrativas iniciadas, los términos que hubieran empezado a correr y los recursos interpuestos continuarán su trámite y se regirán por las disposiciones vigentes en el momento de su radicación.

Insistió en que la solicitud de 2 de febrero de 2001, al igual que las demás que ha presentado para obtener habilitación para operar distintas modalidades del transporte, carece de los requisitos legales.

extrados?

## 2.1. CONSIDERACIONES.

2.1. De acuerdo con el artículo 357 del C. C. A., que regula la competencia del superior cuando decide recursos de apelación, ésta *"se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones."*

En el presente caso tanto la parte demandante como la demandada así como los terceros que se oponen a las pretensiones, apelaron la sentencia de primera instancia, razón por la cual no se aplica el principio de la no reformatio in pejus previsto en el artículo 31 superior de la Constitución Política de acuerdo con el cual *"el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único"*. Por el contrario, procede aplicar el artículo 357 del C. P. C., transcrito, por lo cual la Sala resolverá sin limitaciones.

## 2.2. Los actos acusados:

La sociedad demandante pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 314 de 4 de junio de 2001, por medio de la cual se niega la habilitación en el radio de acción municipal, **modalidad de servicio mixto** de la Empresa de Transportes el Triunfo S. A", suscrita por el Alcalde Municipal y el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de Armenia, copia auténtica de la cual obra a folios 147 y 148; así como de la Resolución No. 0545 de 2 de octubre de 2001, mediante la cual los mismos funcionarios confirmaron la decisión anterior al decidir el recurso de reposición interpuesto en su contra. Copia auténtica de esta resolución obra a folios 144 a 146.

## 2.3. Los motivos de inconformidad de los apelantes.

Mientras la parte demandada y los terceros que se oponen a las pretensiones insisten en los argumentos que expusieron para desvirtuar las acusaciones de la

demanda, la parte demandante apoya las razones con las que el a quo les dio prosperidad y solicita que se acceda a la totalidad de las pretensiones resarcitorias.

La Sala estudiará en primer término los argumentos expuesto por los defensores del acto acusado para atacar el fundamento de la sentencia anulatoria de primera instancia, pues si ésta no se mantiene incólume no procedería estudiar las reclamaciones de la parte demandante.

## 2.4. Estudio y decisión de los cargos.

2.4.1. La demandante sostuvo que el 2 de febrero de 2001 solicitó al Municipio de Armenia que la habilitara para prestar el servicio de transporte en la modalidad mixto municipal sin rutas ni horarios; aportó algunos documentos para acreditar los requisitos exigidos por la ley; señaló que algunos reposaban en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Armenia desde el 1º de agosto de 2000 cuando radicó otra solicitud y pidió que, en caso de que faltara algún documento para decidir, se le requiriera para aportarlo.

Aseguró que la administración negó la habilitación sin estudiar de fondo el fundamento de la solicitud, con base en un viejo expediente de 29 de octubre de 1998 que no se allegó al expediente, razón por la cual violó el derecho al debido proceso y los artículos 10, 11 y 12 del C. C. A. que obligan a la administración a informar sobre la exigencia de requisitos especiales, requerir del peticionario los documentos que resulten necesarios para decidir y a no exigir documentos que reposen en su poder, y el artículo 35 ibídem que obliga a decidir todas las cuestiones planteadas durante el trámite.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> **Artículo 10. Requisitos especiales.** Cuando la ley o los reglamentos exijan acreditar requisitos especiales para que pueda iniciarse o adelantarse la actuación administrativa, la relación de todos éstos deberá fijarse en un lugar visible al público en las dependencias de la entidad. Los funcionarios no podrán exigir a los particulares constancias, certificaciones o documentos que ellos mismos tengan, o que puedan conseguir en los archivos de la respectiva entidad.

**Artículo 11. Peticiones incompletas.** Cuando una petición no se acompañe de los documentos o informaciones necesarias, en el acto de recibo se le indicarán al peticionario los que falten; si insiste en que se radique, se le recibirá la petición dejando constancia expresa de las advertencias que le fueron hechas.

**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

Para establecer la veracidad de los hechos descritos se estudiarán las pruebas allegadas al proceso.

**a) Análisis del acervo probatorio.**

1) A folios 166 a 168 obran copias auténticas de la Resolución No. 2340 de 30 de diciembre de 1999, *"Por medio de la cual se niega la habilitación en el radio de acción municipal modalidad de servicio mixto individual a la Empresa de Transportes El Triunfo S. A."*

Dicha resolución da cuenta que el 29 de octubre de 1998 la empresa señalada solicitó habilitación para prestar el servicio de transporte en la **modalidad mixta** (personas y bienes) en camionetas doble cabina, servicio público, último modelo, así como en **servicio escolar** y además que se le fijaran las tarifas correspondientes y se le asignaran 300 cupos para legalizar el servicio de carga que prestan carretas de tracción animal y camioneteros.

La resolución negó la solicitud por las siguientes razones: **a)** no es posible asimilar 300 vehículos de carga para cumplir con la capacidad transportadora en la modalidad mixta pues cada modalidad está sometidas a requisitos diferentes; **b)** el servicio de transporte también está sometido a requisitos legales distintos; **c)** la competencia para habilitar a una empresa para operar el servicio escolar le corresponde al Ministerio del Transporte; **d)** de acuerdo con la resolución 4934/95 sólo es posible homologar camionetas doble cabina para prestar el servicio de carga pero no para la modalidad mixta ni para transporte escolar; **e)** debió solicitarse por separado la habilitación para cada modalidad de transporte ante las autoridades competentes; **f)** **la habilitación para operar el transporte en la modalidad mixto debe ser sometida a concurso.** **g)** Concluyó que no se acreditaron los requisitos relacionados con cada modalidad.

---

*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.*

**Artículo 35. Adopción de decisiones.** (...) *En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite...*

2) El peticionario interpuso recurso de reposición contra la resolución comentada (fs. 172 a 189) y la administración municipal de Armenia lo decidió, confirmándola, mediante **Resolución No. 118 de 29 de febrero de 2000**, la cual reitera los criterios expuestos en la decisión impugnada y agrega que si bien el transporte de carga en el ámbito municipal no está reglamentado, debe someterse a concurso por razones de transparencia y democracia en cumplimiento del Decreto 091 de 1998, reglamentario de la Ley 336/96, el cual dispone que el servicio público de transporte terrestre de pasajeros o mixto se otorgará mediante concurso público (fs. 192 a 198).

3) A folio 212 figura copia auténtica de la solicitud que la sociedad demandante presentó ante la Alcaldía de Armenia para obtener ***“habilitación en la modalidad mixto, pasajeros y carga municipal, sin estar sujetos rutas y horarios”***.

La solicitud comentada expresa: *“Se fundamenta la solicitud en el inciso segundo del artículo 19 de la Ley 336 de 1996, reglamentado por el Decreto 091 de 1998, en este momento solamente mixto. Nuevamente adjuntamos certificado de Cámara de Comercio de existencia y representación de Transportes el Triunfo S. A., reciente como lo exige la ley. El resto de la documentación ya reposa en el despacho desde 1999 y se adjuntó nuevamente para verificación de requisitos el 1º de agosto del año 2000”*. Procede luego a relacionar los documentos que obran en poder de la Alcaldía; solicita una reunión con fundamento en el artículo 11 del C. A. A., para verificar los documentos que faltan para decidir la petición y pide, con fundamento en el artículo 12 ibídem, que se le requieran los que sean necesarios para resolver. Agrega que una vez resueltas las falencias de su petición se le deben empezar a contar los 90 días con que cuenta la administración para pronunciarse sobre la habilitación.

4) Mediante memorial de 10 de mayo de 2001 la sociedad demandante reiteró la solicitud de que se le concediera una reunión para tratar sobre la solicitud de habilitación, presentada en vigencia del Decreto 091/98 aplicable a su caso porque el Decreto Reglamentario 175 de 5 de febrero de 2001 estableció que las solicitudes de habilitación se regirían por las normas vigentes en el momento de su radicación. Insistió en la necesidad de reemplazar el transporte de tracción

animal y la informalidad en el sector (fs. 35 y 36). Reiteró la solicitud y los argumentos mencionados en oficio de 29 de mayo de 2001 dirigido a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, donde además expresó su preocupación por la resistencia de algunos funcionarios municipales a reconocer sus derechos.

5) La administración municipal negó la solicitud de habilitación descrita mediante Resolución No. 314 de 4 de junio de 2001 argumentando el 29 de octubre de 1998 que la misma empresa solicitó habilitación para prestar el servicio de transporte público en la modalidad mixto con radio de acción municipal y que su solicitud fue negada mediante Resolución No. 2340 de 30 de diciembre de 1999 porque de acuerdo con el artículo 39 del Decreto 091/98 el servicio público de transporte en la modalidad mixto debe ser sometido a concurso.

6) La sociedad demandante interpuso recurso de reposición contra la resolución comentada porque se expidió con retardo; se fundó en documentos que no hacían parte del expediente y omitió pronunciarse sobre los fundamentos jurídicos de la petición y sobre las peticiones de reunión formuladas durante el trámite administrativo. Afirmó que la resolución impugnada negó la habilitación impetrada sin estudiar los requisitos técnicos, operativos y demás exigidos por el artículo 3-6 de la Ley 105/93 y criticó que se hubiera decidido con fundamento en el Decreto 091 de 1998 que tiene carácter reglamentario y no en la Ley 336 de 1996 reglamentada. Anotó que el artículo 39 del Decreto aplicado no podía exigir un concurso para conceder habilitaciones en la modalidad mixta de transporte, contraviniendo el artículo 19 de la Ley que establece que *"cuando el servicio a prestar no esté sujeto a rutas y horarios predeterminados el permiso se podrá otorgar directamente junto con la habilitación para operar como empresa de transporte."* Adujo, finalmente la necesidad conceder la habilitación para superar la informalidad y el atraso en la prestación del servicio público en la ciudad (folios 43 a 50).

7) El recurso descrito se decidió mediante Resolución No. 545 de 2 de octubre de 2001 mediante el cual la administración municipal de Armenia manifestó que el artículo 39 del Decreto 091/98 es la norma que rige la materia y que fue dictada en ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno Nacional y reglamenta los requisitos y procedimientos para permitir la prestación del servicio público de

transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros y mixto. Concluyó que para decidir no se deben considerar situaciones sociales no contempladas en la ley.

#### **b) Conclusiones.**

El estudio de los documentos descritos permite concluir sin lugar a dudas que los actos acusados, contrario a lo afirmado por el a quo y por el actor, sí decidieron de modo expreso la solicitud de habilitación para operar el servicio de transporte en la modalidad mixto que Transportes El Triunfo S. A., presentó el 2 de octubre de 2000.

En efecto, la Resolución No. 314 de 4 de junio de 2001 acusada que negó esa solicitud de habilitación se motivó en el argumento de que no procedía concederla directamente porque lo impedía el artículo 39 del Decreto 091 de 13 de enero de 1998, *"por el cual se establecen normas para la habilitación y la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor"*, de acuerdo con el cual *"el permiso para la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros o mixto se otorgará mediante concurso, en el que se garantice la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, de acuerdo con las condiciones y procedimientos señalados en el presente decreto"*.

La Resolución No. 545 de 2 de octubre de 2001 decidió el recurso de reposición contra la decisión anterior reiterando su fundamento, y para dar respuesta a los argumentos expuestos en la impugnación, desestimó los referidos a la necesidad de inaplicar el artículo 39 del Decreto 091 de 1998 por contrariar el artículo 19 de la Ley 336/96, insistiendo en su vigencia y obligatoriedad, y refutó la tesis de la necesidad social de conceder la habilitación para superar la informalidad en el transporte y el retraso representado en el transporte de tracción animal, aduciendo que se trataba de circunstancias que no habían sido previstas en la ley para efectos de decidir la habilitación solicitada.

Independiente de cualquier otra consideración, debe reconocerse entonces que los actos acusados sí estudiaron de fondo la solicitud planteada por la sociedad demandante el 2 de febrero de 2001 y la decidieron con argumentos referidos a ella.

El hecho de que los actos acusados hubieran reiterado la necesidad de someter a concurso la habilitación solicitada por la sociedad demandante y señalado que ese mismo argumento sirvió de fundamento para decidir la solicitud presentada por ella el 2 de octubre de 1998 no viola derecho alguno de la parte actora, quien contó con los recursos de ley para impugnarlo, como en efecto lo hizo, con el resultado anotado.

Por otra parte, no es de recibo el argumento de la parte demandante en el sentido de que la Alcaldía violó el derecho al debido proceso por no haber programado una reunión para revisar conjuntamente la documentación aportada por la sociedad demandante, puesto que dicho trámite no hace parte del procedimiento legal o reglamentario.

Tampoco es de recibo la tesis según la cual los actos acusados violaron los artículos 10, 11 y 12 del C. C. A., que exigen informar a los peticionarios de la exigencia de requisitos adicionales, prohíben exigir documentos que reposen en los despachos de las autoridades y permiten requerir documentos adicionales a los peticionarios cuando resultan necesarios para decidir de fondo.

Lo anterior, porque al decidir la solicitud de habilitación de 2 de febrero de 2001 la Alcaldía de Armenia no tuvo en cuenta algún documento especial que el demandante hubiera debido acreditar y respecto del cual no le hubiera informado. La celebración de un concurso como condición para otorgar la habilitación de una empresa en la modalidad mixta del transporte que constituye el fundamento de su decisión es un deber legal a cargo del Estado previsto en la ley, no un documento que la peticionaria debiera aportar o un requisito cuyo cumplimiento debiera demostrar.

Por otra parte, para negar una solicitud de habilitación para operar el servicio de transporte en la modalidad mixta, no era necesario solicitar documentos o información adicional a la empresa peticionaria pues para ello bastaba un **argumento de tipo puramente jurídico**, como el que finalmente sirvió de apoyo a los actos acusados, de acuerdo con el cual las normas legales aplicables exigen que se realice un concurso para habilitar empresas que presten ese tipo de servicios.

Por lo expuesto, no prosperan las acusaciones estudiadas.

2.4.2. No obstante lo anterior, procede estudiar la acusación que la sociedad actora formuló contra los actos acusados, de acuerdo con la cual se habría violado el artículo 19 de la Ley 336 de 1996, que adoptó el estatuto nacional del transporte, cuyo texto es el siguiente:

**LEY 336 DE 1996:**

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

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

A juicio de la demandante, la norma transcrita le permite a la administración otorgar directamente - **sin concurso** - la habilitación para operar como empresa de transporte cuando el servicio a prestar no esté sujeto a rutas y horarios.

Como, en su opinión, la prestación del servicio en la modalidad mixta no está sujeta a dichas rutas y horarios, el Municipio de Armenia debió aplicar la norma comentada y acceder a la solicitud impetrada por la actora en vez de negarla aplicando el artículo 39 del Decreto 091 de 1991, "Por el cual se establecen normas para la habilitación y la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor", a cuyo tenor "el permiso para la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros o mixto se otorgará mediante concurso, en el que se garantice la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, de acuerdo con las condiciones y procedimientos señalados en el presente decreto".

La demandante considera que como el decreto que exige el concurso para conceder habilitaciones en la modalidad mixta tenía el carácter de reglamentario de la Ley 336 de 1996 y ésta permite conceder directamente la habilitación en esa misma modalidad, se violó la ley.

Debe anotarse en este punto que la solicitud presentada por la demandante el 2 de febrero de 2001 se decidió con fundamento en el Decreto 091 de 1998, por

disposición del Decreto 175 de 5 de febrero de 2001, "por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto", cuyos artículos 57 y 58 dispusieron lo siguiente:

*"Artículo 57. Actuaciones iniciadas. Las actuaciones administrativas iniciadas, los términos que hubieren empezado a correr y los recursos interpuestos, continuarán su trámite y se regirán por las disposiciones vigentes en el momento de su radicación.*

*Parágrafo. Las empresas que presentaron solicitud de habilitación en vigencia del Decreto 091 de 1998 y que a la fecha de publicación de este decreto no han sido decididas por la autoridad competente, podrán acogerse a las nuevas condiciones estipuladas en la presente disposición.*

*Artículo 58. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga el Decreto 091 de 1998, en lo concerniente a esta modalidad y demás disposiciones que le sean contrarias.*

De acuerdo con las normas transcritas las solicitudes de habilitación radicadas en vigencia del Decreto 091/98 como la presentada el 2 de febrero de 2001 por la demandante se regirían, en principio, por dicho decreto, pero autorizaban que quienes hubieran presentado solicitudes de habilitación que no se hubieran decidido a la entrada en vigencia del Decreto 175 de 5 de febrero de 2001 se acogieran a éste último.

La diferencia entre uno y otro decreto era que el primero exigía la celebración de concurso para la habilitación de empresas que prestaran el servicio en la modalidad mixta y el segundo no.<sup>2</sup>

Mediante memorial de 10 de mayo de 2001, cuya copia auténtica obra a folios 35 y 36, el apoderado de Transportes El Triunfo S. A., se acogió expresamente al Decreto 091 de 1998, que exigía en el artículo 39 la realización de concurso como condición para otorgar habilitación en la modalidad mixta.

Aclarado lo anterior, procede declarar que no tiene vocación de prosperidad la acusación según la cual la exigencia de concurso para habilitar a una empresa para prestar el servicio en la modalidad mixta contraviene el inciso segundo del

<sup>2</sup> En realidad, el Decreto 091 de 1991 reglamentaba la modalidad mixta del transporte en el ámbito nacional. Para el ámbito local no había una reglamentación expresa. No obstante la aplicabilidad del Decreto 091 de 1998 al ámbito municipal es un asunto que no es materia de discusión en este proceso, razón por la cual se limitará la Sala a examinar si el artículo 19 de la Ley 336 exoneraba a las autoridades del deber de celebrar concurso para otorgar habilitaciones en la modalidad mixta, como lo afirma la sociedad demandante.

artículo 19 de la Ley 336 de 1996 que permite otorgar dicha habilitación sin concurso, **cuando la modalidad del transporte no está sujeta a rutas y horarios predeterminados.**

La modalidad mixta, contrario a lo dicho en la demanda, **sí está sujeta a rutas y horarios predeterminados** y, por tanto, a concurso para efectos de habilitación.

Así lo estableció esta Sección en la sentencia de 24 de agosto de 2006, expediente No. 11000-10-24-000-2004-00166-01 que decidió la demanda de nulidad contra los artículos 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del Decreto 175 de 5 de febrero de 2001 *"por el cual se reglamenta el servicio de transporte automotor"*, anulándolos.

Dijo la Sala en esa oportunidad lo siguiente:

*"El Ministerio de Transporte al contestar la demanda señala que dada la naturaleza del servicio público mixto de transporte no se exige concurso público, pues no está sujeto a la modalidad de rutas y horarios.*

*El Ministerio Público avaló la posición del demandado, al considerar que la modalidad de transporte público terrestre automotor mixto no está comprendida dentro del concepto de ruta sino de recorrido y que, por ende, el permiso de operación puede otorgarse en forma directa.*

*Sobre el particular, la Sala considera pertinente remitirse al concepto que de ruta trae el artículo 3º, numeral 5, de la Ley 105 de 1993:*

**"5. DE LAS RUTAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS:**

*"Entiéndese por ruta para el servicio público de transporte el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos".*

*A su turno, el artículo 7º del Decreto 175 de 2001, define así el concepto de recorrido:*

**"RECORRIDO.** *Es el trayecto comprendido entre centros de abastecimiento y/o mercadeo y las zonas de parqueo, con características propias en cuanto a frecuencias y demás aspectos operativos".*

*A juicio de la Sala, es claro que los conceptos de RUTA y RECORRIDO se identifican, pues tanto el uno como el otro los definen como el trayecto comprendido entre un origen y un destino, que para el caso del servicio público mixto de transporte terrestre automotor está comprendido entre los centros de abastecimiento y/o mercadeo y las zonas de parqueo, sin que tal especificidad le quite el carácter de ruta.*

*El Diccionario de la Lengua Española define uno y otro término así:*

**"Ruta.-** Rota o derrota de un viaje. 2. **Itinerario para él.** 3. Camino o dirección que se toma para un propósito".

**"Recorrido.-** Acción y efecto de recorrer. 2. Espacio que ha recorrido, recorre o ha de recorrer una persona o cosa. 3. **Ruta, itinerario prefijado**".

El Decreto acusado también trae las siguientes definiciones:

**"CENTROS DE ABASTECIMIENTO O MERCADEO:** Sitios de acopio de bienes que provienen de diferentes zonas de producción, para ser distribuidos en el sitio establecido por la autoridad competente".

**"FRECUENCIAS DE DESPACHO:** Es el número de veces por unidad de tiempo en que se repite la salida de un vehículo".

**"TIEMPO DE RECORRIDO:** Es el que emplea un vehículo entre el origen y el destino durante su recorrido, incluyendo los tiempos de paradas".

**"ZONAS DE PARQUEO:** Sitios fijos establecidos y debidamente demarcados de donde parten y regresan los vehículos mixtos una vez cumplido el recorrido".

Teniendo en cuenta las anteriores normas y definiciones, para la Sala no queda duda alguna de que el servicio público mixto de transporte terrestre automotor involucra el concepto de ruta o recorrido, es decir, el de un origen y destino previamente determinados, esto es, entre los centros de mercadeo, de cuya definición se extrae que están establecidos, y las zonas de parqueo, cuya definición expresamente señala que son sitios fijos y establecidos.

Prueba de lo anterior, es que el mismo Decreto acusado en sus artículos 30, 31, 32 y 33 preceptúa que la autoridad competente podrá autorizar hasta por el término de seis (6) meses a los propietarios de los vehículos vinculados a una empresa cuya habilitación haya sido cancelada o aquella con licencia de funcionamiento que no obtuvo habilitación para seguir prestando el servicio público de transporte en **las rutas autorizadas**; que cuando se compruebe que una empresa dejó de servir **una ruta autorizada**, la autoridad competente revocará el permiso; que cuando una empresa considere que no está en capacidad de servir total o parcialmente **los servicios registrados** (que para el caso son las mismas rutas o recorridos), así lo manifestará a la autoridad competente solicitando que se decrete la vacancia de los mismos; y que 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**, la cual una vez verificada 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.

En consecuencia, le asiste razón a la actora cuando afirma que se violaron los artículos 3º de la Ley 105 de 1993 y 19 de la Ley 336 de 1996, al igual que los artículos 13 y 333 de la Constitución Política, pues no es cierto que el servicio público mixto de transporte terrestre automotor se encuentre dentro de las excepciones a que alude el inciso final del artículo 19 citado, ya que, se reitera, está sujeto a rutas predeterminadas, luego su otorgamiento debe hacerse mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada y, al haber excluido de tal concurso al servicio mixto en cuestión, el Decreto acusado excedió la voluntad del Legislador, quien sólo excluyó del concurso a los servicios que se presten sin sujeción a rutas y horarios predeterminados, como son el de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi y el de servicios especiales, esto es, el

*escolar, el de asalariados y el de turismo, en los cuales, esos sí, por su naturaleza, el permiso se otorga conjuntamente con la habilitación<sup>3</sup>.*

Los argumentos contenidos en el fallo parcialmente transcrito demuestran que el servicio de transporte en la modalidad mixta sí está sujeto a rutas y horarios predeterminados y por tanto la habilitación para prestarlo no está exonerada de concurso por el inciso 2º del artículo 19 de la Ley 336 de 1996, disposición que sólo permite la habilitación directa – sin concurso – cuando el servicio no está sujeto a rutas y horarios.

En consecuencia, la administración municipal de Armenia estaba en el deber de realizar concursos para habilitar a las empresas que pretendan la operación del servicio mencionado por mandato del artículo 19 de la Ley 336 de 1996 y del artículo 39 del Decreto 091 de 1998 que la reglamentaba y por ello se atuvo al ordenamiento jurídico vigente al negar la solicitud de habilitación directa incoada por la demandante el 2 de octubre de 2001.

En consecuencia, el cargo en estudio no prospera.

**2.4.3.** El demandante afirmó que los actos acusados violaron el artículo 2 superior <sup>superior</sup> que ordena a las autoridades proteger a las personas residentes en Colombia en sus bienes; 25 *ibídem* que garantiza el derecho al trabajo; 79 *ibídem* que garantiza el derecho a un ambiente sano; 80 *ibídem* que establece el deber estatal de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; 113 *ibídem* que instituye la separación de poderes; 189-11 *ibídem* que subordina el poder reglamentario a la ley; 209 *ibídem* que establece los principios con arreglo a los cuales se ejerce la función administrativa; **228 superior** que obliga a observar los términos procesales; **315 ibídem** que obliga al Alcalde a cumplir la Constitución, las leyes y decretos del Gobierno y **333 ibídem** que consagra la libertad económica dentro de los límites del bien común.

Todas esas acusaciones se formularon sobre la base de que el artículo 19 de la Ley 336 de 1994 no exigía concursos para conceder habilitaciones en la modalidad mixta de transporte y que por ello debió concederse la solicitud de habilitación directa formulada por la demandante.

<sup>3</sup> Sentencia de 24 de agosto de 2006, Exp. 2004-00166, Actora: EDDY ISABEL VERGARA, M.P. OLGA INES NAVARRETE BARRETO.

Como se demostró que el artículo 19 señalado no excluye la celebración de concursos para la habilitación de empresas que pretendan operar el servicio en la modalidad mixta las acusaciones de violación de las normas constitucionales descritas no prosperan. Por la misma razón tampoco prosperan las acusaciones referidas a la violación de normas que reglamentan los derechos a que se refieren las disposiciones constitucionales anotadas.

2.4.4. La demandante afirmó que presentó una solicitud de habilitación el 2 de febrero de 2001 y ésta se decidió mediante Resolución No. 314 de 4 de junio de 2001, con 11 días de retardo respecto del término de 90 días previsto en el artículo 14 de la Ley 336 de 1994 para decidir solicitudes de habilitación. Estima que la demora señalada vició de nulidad los actos acusados.

Aunque la norma señalada en efecto establece el término que señala el actor para decidir y la decisión se profirió con el retardo anotado, esa circunstancia no constituye causal de nulidad del acto acusado.

Por último, no procede estudiar el presunto otorgamiento irregular de habilitaciones sin previo concurso a otras empresas de transporte por el Municipio de Armenia que la demandante invoca para demostrar una supuesta violación al principio de igualdad, pues dichos actos no fueron objeto de la demanda y su estudio excede el marco de la litis.

Como se desvirtuó el fundamento de la sentencia apelada, procede decretar su revocación.

Así las cosas, carece de objeto pronunciarse sobre la reclamaciones de condenas formuladas por el demandante en el recurso de apelación.

Por 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,

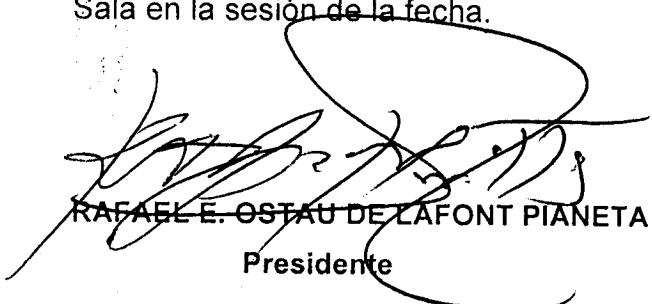
**FALLA:**

**Primero.** Revócase la sentencia apelada. En su lugar, se niegan las pretensiones de la demanda.

**Segundo.** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase.**

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



RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Presidente



MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO



MARCO ANTONIO VELILLA MORENO