

TEORÍA DE LOS MÓVILES Y FINALIDADES - Aplicación / ACCIÓN DE NULIDAD - Procedencia para demandar acto administrativo de carácter particular

[S]e advierte que es posible ejercer la acción de nulidad para cuestionar la legalidad de actos de contenido particular con la finalidad exclusiva de restablecer el imperio de la legalidad, empero, debe verificarse que a través de dicho mecanismo judicial el interés del demandante sea única y exclusivamente ejercer un control en abstracto y no el restablecimiento de algún derecho que estime vulnerado por el acto demandado, que genere el restablecimiento automático del mismo como consecuencia de la anulación del acto acusado, pues en estos casos lo procedente es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. [...] Descendiendo al caso concreto, se encuentra que la parte actora dirige su pretensión y los argumentos de la demanda a la realización de un control abstracto de los actos demandados, sin que se encuentre acreditado que en beneficio suyo o de cualquier otra persona la nulidad de dichos actos pueda generar un restablecimiento automático del derecho. Igualmente, es importante precisar que el objeto al que se contraen los actos que acá se estudian reviste interés para la comunidad, pues en los mismos se define sobre la prestación de un servicio público, como es el transporte, el cual en el caso concreto tiene relación con tres municipalidades, a saber, Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta. En consecuencia, en el caso que nos ocupa, la acción de simple nulidad es procedente, no obstante, debe precisarse que el estudio a realizar solo recaerá sobre la legalidad en abstracto, sin que en el mismo puedan definirse sobre derechos particulares y concretos.

COMPETENCIA DE ALCALDE – Para autorizar rutas para la prestación del servicio de transporte público y fijar la capacidad transportadora de las empresas de transporte público

De conformidad con el literal a) de la norma transcrita [artículo 1º del Decreto 80 de 1987], el alcalde es el competente para otorgar las rutas del transporte público dentro de su municipio, facultad que en virtud de lo dispuesto en el literal d) ibídem, debe ejercerse privilegiando la racionalización en el uso de las vías municipales. Igualmente el literal h), de la norma objeto de estudio, establece que corresponde al alcalde la fijación de la capacidad transportadora de las empresas que presenten el servicio de transporte público en su jurisdicción territorial. En el caso de los municipios que hagan parte de un área metropolitana, las anteriores competencias deben ser estudiadas armónicamente con los artículos 98 y 99 del Decreto 1787 de 1990, que contienen la normativa especial aplicable a las facultades sobre el servicio de transporte público, cuando este se preste en los municipios que integren este tipo de organizaciones administrativas. El artículo 98 del Decreto 1787 de 1990, determina que el alcalde metropolitano, ejercerá la competencia correspondiente al manejo, organización, control y vigilancia de la actividad transportadora de manera exclusiva, cuando la asamblea departamental le hubiese otorgado dichas facultades. Por su parte el artículo 99 del Decreto 1787 de 1990, dispone que si la asamblea no otorga competencia al alcalde metropolitano para la organización de la actividad transportadora, la misma será ejercida de manera autónoma por cada uno de los alcaldes de los municipios que integran el área. Así las cosas, de las normas objeto de análisis se puede concluir que los alcaldes municipales o distritales ejercen de manera autónoma las competencias relacionadas con la concesión de rutas de transporte público y la asignación de la capacidad transportadora de las empresas prestadoras del servicio, en su municipio, salvo que, siendo integrantes de un área metropolitana, la asamblea del departamento, haya asignado dichas competencias al alcalde metropolitano.



ASIGNACIÓN DE RUTAS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO – Reglas tratándose de municipios que conforman un área metropolitana / AUTORIDADES DE ENTIDADES TERRITORIALES QUE CONFORMAN ÁREAS METROPOLITANAS – Consenso para la adjudicación de rutas de transporte que sirvan a más de un municipio / EXPEDICIÓN IRREGULAR DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Cuando se omite el agotamiento del procedimiento para su expedición: consenso para la adjudicación de rutas de transporte que sirvan a más de un municipio que conforman un área metropolitana

[E]n los eventos en que el alcalde metropolitano no haya sido facultado para expedir la autorización de rutas de transporte público en los municipios que integran el área metropolitana, los alcaldes de cada uno de dichas entidades territoriales, tienen la competencia autónoma para permitir las mismas. No obstante lo anterior, en aquellos eventos en que las rutas autorizadas sirvan a más de un municipio, su concesión requiere el previo consenso de las autoridades competentes de cada una de las entidades territoriales por las que pase el recorrido. Con base en lo señalado en precedencia, se puede colegir, que la obligatoriedad del consenso previo al que refiere el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, no implica que exista una competencia compartida entre los alcaldes del área metropolitana, pues a voces de la misma norma, dicha facultad continúa en cabeza del alcalde de cada municipio, sino que corresponde a un procedimiento obligatorio para la expedición del acto de autorización de una ruta de transporte. Corolario de lo anterior, la ausencia de agotamiento del procedimiento para la expedición de un acto administrativo, se adecúa a la causal de nulidad por expedición irregular, [...] En consecuencia, cuando el alcalde autorice una ruta de transporte que tenga recorrido por municipios diferentes al propio, sin contar con el acta de consenso, firmada por todos los alcaldes que se encuentren en la zona de influencia del recorrido, se hace presente un vicio de expedición irregular, esto por cuanto, dicho trámite tiene un contenido sustancial y su desconocimiento implica la transgresión de los derechos de las autoridades de los entes territoriales que se afectan directamente con la prestación de dicho servicio de transporte.

COMPETENCIA DE ALCALDE MUNICIPAL Y DE ALCALDE METROPOLITANO – Para autorizar rutas para la prestación del servicio de transporte público / EXPEDICIÓN IRREGULAR DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Cuando se omite el agotamiento del procedimiento para su expedición: consenso para la adjudicación de rutas de transporte que sirvan a más de un municipio que conforman un área metropolitana

[L]as rutas autorizadas por el acto demandado, tienen un recorrido que pasa por los municipios de Piedecuesta, Floridablanca y Bucaramanga, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, para la expedición de la Resolución 2040 de 26 de diciembre de 1994, era necesario contar un acta firmada por los tres mandatarios locales. En el expediente obra a folios 17 y 18 del cuaderno nro. 1 acta de consenso firmada entre los alcaldes de Piedecuesta y Bucaramanga, en el cual se acuerda autorizar las rutas que a la postre fueron concedidas en la Resolución 2040 de 26 de diciembre de 1994. El acto demandado en el numeral 5° de su parte considerativa, establece que el requisito de consenso fue cumplido con el acta referida en el párrafo precedente, sin embargo, ello no resulta acertado, ya que el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, no establece excepciones a que dicho consenso debe darse con la totalidad de los alcaldes de los municipios por los que pase la ruta de transporte y en el sub



examine no concurrió a su firma el alcalde de Floridablanca, pese a que el ente territorial por él representado se encuentra dentro del recorrido de las rutas autorizadas. Ahora bien, resulta pertinente indicar, que no puede considerarse que el consenso requerido por parte del alcalde de Floridablanca, pueda suplirse por parte del alcalde de Bucaramanga, al firmar el acta de 21 de diciembre de 1994, como alcalde metropolitano (folio 18 cuaderno nro. 1), lo anterior, teniendo en cuenta, que el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, no admite dicha circunstancia, aunado a lo cual, las atribuciones del alcalde metropolitano, para la fecha de los hechos, se encontraban delimitadas de forma taxativa en el artículo 17 de la Ley 128 de 1994 y dentro de las mismas no se incluye la firma de acta de consenso para autorizar rutas de transporte, a nombre de los alcaldes de los municipios integrantes del área metropolitana. Corolario de lo considerado previamente, se concluye que, el alcalde de Piedecuesta profirió la Resolución 2040 de 26 de diciembre de 1994, desconociendo el procedimiento de consenso previo establecido en el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, al no contar con la aquiescencia del alcalde de Floridablanca, por lo cual se hace presente un vicio de expedición irregular, consecuencia del cual procedía la declaratoria de nulidad efectuada por el a quo, por lo que la sentencia de primer grado debe ser confirmada en dicho aspecto.

AUMENTO DE LA CAPACIDAD TRANSPORTADORA DE EMPRESA DE TRANSPORTE PÚBLICO – Límites / AUMENTO DE LA CAPACIDAD TRANSPORTADORA DE EMPRESA DE TRANSPORTE PÚBLICO POR ALCALDE – Improcedencia

[A]l momento de la expedición del acto mediante el cual se autoriza una ruta de transporte que pasa por varios municipios, el alcalde competente para el efecto, se encuentra obligado a respetar en su integridad el contenido del consenso previo, sin que le sea dable desconocer de manera unilateral los mismos. En el sub lite, se encuentra que contrario a lo consignado en el acta de consenso signada por los alcaldes de Bucaramanga y Piedecuesta, éste último al expedir el acto de autorización de las rutas objeto de dicho consenso, decidió unilateralmente desconocer la limitante respecto de la ampliación de la capacidad transportadora de la Empresa Villa de San Carlos S.A., con lo que desconoció no solo su propio acto, sino la voluntad expresada por otro mandatario local, la cual como se vio previamente era requerida de manera imperativa para la expedición del señalado acto. En consecuencia, tal como lo determinó la primera instancia, el acto demandado se encuentra viciado de nulidad, por haber desconocido los actos propios que se requerían para su expedición.

FUENTE FORMAL: DECRETO 80 DE 1987 / DECRETO 1787 DE 1990

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 2040 de 1994 (26 de diciembre)
ALCALDIA DE PIEDECUESTA – SANTANDER (Anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE



Bogotá D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 68001-23-31-000-1995-11120-01

Actor: JAIME LÓPEZ SANTOS, HUBER DE JESÚS ZULUAGA ZULUAGA Y EMILIANO SOLANO GÓMEZ

Demandado: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA - SANTANDER

Referencia: Nulidad – Fallo de Segunda instancia

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte demandada contra la sentencia del 5 de febrero de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se declaró la nulidad de la Resolución nro. 2040 del 26 de diciembre de 1994, expedida por el Alcalde de Piedecuesta – Santander.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda¹

1.1. Pretensiones

Los ciudadanos Jaime López Santos, Huber de Jesús Zuluaga Zuluaga y Emiliano Solano Gómez, por conducto de apoderado presentaron demanda en ejercicio de la acción de nulidad, establecida en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo – en adelante CCA -, contra la Resolución nro. 2040 del 26 de diciembre de 1994 *“Por el (sic) cual se autoriza la prestación del servicio de transporte público de pasajeros a una empresa de transporte terrestre automotor mediante el sistema de cuñas”*, expedida por el Alcalde del Municipio de Piedecuesta- Santander.

1.2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

¹ Folios 29 a 50 cuaderno nro. 1.



- Mediante la Ordenanza Departamental nro. 017 de diciembre de 1993, la Asamblea del Departamento de Santander asignó a la Alcaldía de Piedecuesta la función de manejo, organización, control y vigilancia de la actividad de transporte público de pasajeros en su jurisdicción territorial.²
- Mediante acta de consenso del 21 de diciembre de 1994, el alcalde de Bucaramanga, quien firmó igualmente en su condición de alcalde Metropolitano, del Área Metropolitana de Bucaramanga³ y el alcalde de Piedecuesta, acordaron la autorización de despachos adicionales a las rutas carrera 27- centro- Piedecuesta y Piedecuesta- Centro- Terminal. En el numeral 2º de dicha acta igualmente pactaron que *el acuerdo contenido en el presente documento no conlleva aumento de la capacidad transportadora de la empresa Villa de San Carlos.*⁴
- Mediante Decreto Metropolitano nro. 0048 del 23 de diciembre de 1994, el alcalde de Bucaramanga, obrando como alcalde Metropolitano, del Área Metropolitana de Bucaramanga, derogó el Decreto 039 de 1994, por medio del cual se suspendía temporalmente el ingreso de vehículos nuevos al servicio público colectivo municipal de pasajeros, en los municipios de su jurisdicción territorial⁵.
- Mediante Resolución nro. 2040 del 26 de diciembre de 1994, el alcalde de Piedecuesta autorizó a la empresa Villa de San Carlos, la implantación de cuñas de transporte en las rutas acordadas con el alcalde Metropolitano del Área Metropolitana de Bucaramanga, así como el incremento de la capacidad transportadora de la empresa en 23 vehículos.⁶

² Folios 9 a 11 cuaderno nro. 1

³ Área metropolitana conformada mediante Ordenanza de 15 de diciembre de 1981, expedida por la Asamblea Departamental de Santander, originalmente compuesta por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón, a la cual mediante Ordenanza 048 de 1984 se le anexó el municipio de Piedecuesta (información recopilada de la página web www.amb.gov.co)

⁴ Folios 17 a 18 cuaderno nro.1

⁵ Folio 19 cuaderno nro.1

⁶ Folios 12 a 15 cuaderno nro.1



1.3. Normas violadas y concepto de violación

La parte actora presentó contra el acto administrativo demandado, cuatro cargos, los cuales desarrolló de la siguiente manera:

1.3.1. Falta de competencia

Adujo que las funciones y competencias en materia de transporte municipal se encuentran establecidas en los Decretos 80 de 1987 y 1787 de 1990.

Sostuvo que el artículo 99 del Decreto 1787 de 1990, establece que los alcaldes pueden ejercer autónomamente las funciones en materia de transporte, salvo cuando las áreas de operación o las tarifas cubran dos más municipios.

Precisó que el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, determina que cuando una ruta de transporte público sirva a más de un municipio dentro del área metropolitana y la asamblea departamental no haya asignado la función para la adjudicación o creación de rutas al alcalde metropolitano, se requiere el consenso de las autoridades competentes por cuya jurisdicción pase la ruta.

Manifestó que la Asamblea de Santander para el año 1994 no había otorgado al alcalde metropolitano, la función de manejo, control, organización y vigilancia del transporte público en el área metropolitana de Bucaramanga.

Señaló que, de acuerdo con la normatividad vigente para la fecha de la expedición del acto demandado, la autorización de las rutas que pasaran por Piedecuesta, Floridablanca y Bucaramanga, se requería el consenso de los alcaldes de cada uno de los municipios.

Asevero que en el consenso entre los alcaldes de Bucaramanga y de Piedecuesta, no participó ninguna autoridad del municipio de Floridablanca, no obstante requerirse su participación, por tener las rutas autorizadas paso por dicha municipalidad.

Planteó que, en virtud de la ausencia de consenso entre todas las autoridades que debían concurrir para autorizar las rutas concedidas



en el acto demandado, el alcalde de Piedecuesta actuó fuera de sus propios límites ejerciendo competencias de otras autoridades.

1.3.2. Expedición irregular

Señaló que el acto demandado fue expedido irregularmente, ya que para su expedición se requería la firma del consenso previo de las autoridades de los municipios por los que tenían paso las rutas autorizadas.

Aseveró que dicho consenso fue realizado únicamente con el alcalde de Bucaramanga quien, si bien actuó como alcalde metropolitano, no tenía autorización de la Asamblea de Santander, para ejercer la función en todos los municipios integrantes del área metropolitana, razón por la cual se requería que concurriera el alcalde de Floridablanca.

Por lo anterior el acto fue expedido desconociendo los requisitos previos obligatorios.

1.3.3. Violación de una regla dictada por la misma autoridad

Precisó el actor que, el 21 de diciembre de 1994, el alcalde de Piedecuesta, firmó con el alcalde de Bucaramanga acta de consenso para la autorización de las rutas concedidas en el acto demandado.

Indicó que en dicha acta de consenso, consta expresamente que dicha autorización de rutas no puede conllevar el aumento de la capacidad transportadora de la empresa Villa de San Carlos.

Señaló que pese a lo anterior, mediante la resolución demandada se autorizó el aumento de capacidad transportadora de la precitada empresa, con lo que desconoció que, en el acta de consenso firmada para poder conceder las nuevas frecuencias de rutas, se había comprometido a no aumentar la capacidad transportadora.

1.3.4. Violación de las normas en que debía fundarse.



Adujo la parte actora que, el acto demandado transgredió los Decretos 0080 de 1987 y 1787 de 1990, normas que rigen las competencias de los municipios en materia de transporte público.

Indica que el desconocimiento de las normas se encuentra acreditado por cuanto el alcalde del municipio de Piedecuesta, no se encontraba facultado para autorizar rutas que pasaran por otros municipios, sin contar con el consenso de los alcaldes de estos.

Igualmente precisó que de conformidad con los reseñados decretos, la capacidad transportadora solo puede ser aumentada por el alcalde metropolitano y no por el alcalde municipal.

2. Actuaciones procesales relevantes

2.1. Auto admisorio de la demanda

En auto del 14 de febrero de 1996, se admitió la demanda disponiendo notificar al Municipio de Piedecuesta, al igual que vincular y notificar a la empresa Villa de San Carlos S.A., como tercero con interés en las resultas del proceso, para que en el término de fijación en lista contestara a la misma, propusieran las excepciones y solicitaran las pruebas que consideraran pertinentes.

3. Contestación de la demanda

3.1. Municipio de Piedecuesta

Según puede observarse en el expediente, el ente territorial no contestó la demanda.

3.2. Villa de San Carlos S.A.

El tercero con interés en las resultas del proceso, por conducto de apoderado, contestó la demanda, en escrito radicado el 29 de octubre de 2003, en el que manifestó su oposición a las pretensiones elevadas por la parte demandante⁷.

⁷ Folios 147 a 151 cuaderno número 1



Se pronunció frente a los argumentos de la demanda, controvirtiendo los mismos de la siguiente manera:

Indicó que el alcalde de Piedecuesta sí tenía competencia para expedir el acto demandado, ya que mediante ordenanza 10 de 1998, la Asamblea Departamental de Santander le otorgó la función de organización del transporte público en la municipalidad.

Precisó que, con fundamento en sus competencias, el alcalde celebró convenio con el alcalde de Bucaramanga para autorizar las rutas objeto del acto demandado.

Señaló, que teniendo en cuenta que las rutas comprenden no solo el municipio de Piedecuesta, sino también los de Bucaramanga y Floridablanca (folio 148 cuaderno nro.1), era necesario incrementar la capacidad transportadora de la empresa Villa de San Carlos, para poder cumplir con los recorridos requeridos.

4. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

4.1 De la parte demandante

La parte demandante dentro de la oportunidad procesal correspondiente no presentó alegatos de conclusión.

4.2. De la parte demandada

La parte demandada dentro de la oportunidad procesal correspondiente presentó alegatos de conclusión⁸, en los cuales solicitó denegar las pretensiones de la demanda.

Consideró que el alcalde de Piedecuesta contaba con las funciones de organizar las rutas de transporte en el municipio, y que por ello no existía causal de nulidad del acto demandado.

4.3. El tercero con interés en las resultas del proceso

Villa de San Carlos S.A., presentó alegatos de conclusión, en los que reitero su postura respecto de la no prosperidad de las pretensiones.

⁸ Folios 188 a 189



4.4. Concepto del Agente del Ministerio Público.

El Procurador 17 Judicial II Administrativo, mediante escrito obrante a folios 195 a 197, presentó concepto, en el que solicitó desestimar las pretensiones de la demanda, fundado en que el alcalde del municipio de Piedecuesta contaba con competencia para expedir el acto demandado.

Señaló que, el aumento de capacidad transportadora era posible, ya que el Decreto 0048 de 1994, derogó el Decreto 0039 de 1994, que era la norma que mantenía suspendida la posibilidad de autorizar dicho aumento de capacidad, por lo que para la fecha de la expedición el acto demandado no existía prohibición en dicho sentido.

5. Sentencia de primera instancia

En fallo del 5 de febrero de 2009, el Tribunal Administrativo de Santander⁹, decretó la nulidad del acto demandado, determinación que sustentó en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, estableció que tratándose del transporte público que se realiza en zonas de influencia de un área metropolitana, la competencia para establecer rutas que afecten varios municipios es compartida, por lo que requería que en dicho acto concurren los alcaldes de los municipios afectados.

En lo que respecta al análisis del caso concreto, estableció que las rutas autorizadas pasaban por los municipios de Piedecuesta, Floridablanca y Bucaramanga, sin embargo, en el consenso para su concesión no concurrió el alcalde de Floridablanca, por lo que el acto desconoció que resultaba imperativa su intervención.

Continúo indicando que el acta firmada entre el alcalde de Piedecuesta y el de Bucaramanga, expresamente se consignó que la autorización de rutas no podía implicar el aumento de la capacidad transportadora de la empresa Villa de San Carlos, no obstante, ello, el acto demandado desconoció dicho precepto, lo que resulta claramente contrario a lo previamente acordado.

⁹ Folios 204 a 211 reverso cuaderno nro. 1



Finalmente concluyó que el acto demandado violó las normas del Decreto 0080 de 1987 y 1787 DE 1990, por lo cual procedía su anulación.

6. Recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte demandada.

La apoderada de la parte demandada, dentro de la oportunidad procesal correspondiente, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, solicitando que la misma fuera revocada, bajo la siguiente línea argumentativa¹⁰.

Insistió en que de conformidad con los Decretos 0080 de 1987 y 1787 de 1990, los alcaldes municipales son autónomos y tienen competencia en todo lo relacionado en materia transportadora en su jurisdicción

Señaló que en el caso concreto los alcaldes Metropolitano de Bucaramanga y de Piedecuesta firmaron acta de consenso para autorizar las rutas concedidas en el acto demandado, con lo que se cumplió el requisito del artículo 10 del Decreto 1787 de 1990.

Aseveró que la derogatoria del Decreto Metropolitano 039 de 1994, habilitó al alcalde de Piedecuesta para aumentar la capacidad transportadora de cualquier empresa en su municipio, ya que solo dicha norma mantenía suspendida dicha posibilidad.

7. Trámite en segunda instancia

Por auto del 21 de octubre de 2009, se admitió el recurso de apelación presentado por el apoderado judicial de la parte demandante.

Mediante auto del 28 de enero de 2014¹¹, se ordenó correr traslado para alegar, oportunidad en la cual ninguna de las partes, presentaron alegaciones.

El señor Agente del Ministerio Público, no intervino en esta instancia.

¹⁰ folios 214 a 217 cuaderno nro.1



II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con el artículo 129 del C.C.A y con el numeral 1 del Acuerdo número 357 del 5 de diciembre de 2017, la Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para proferir fallo dentro de los procesos de segunda instancia que sean remitidos por los Despachos de la Sección Primera, dentro de los cuales, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del citado acuerdo, el Despacho del Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, remitió el proceso de la referencia

En el caso concreto, la Sala precisa que limitará el análisis a lo decidido en la sentencia de primera instancia y a los argumentos expuestos en el escrito de apelación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 328 del Código General del Proceso¹², de conformidad con el cual *“El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.”*

2. Los actos demandados

La demanda recae sobre la Resolución nro. 2040 del 26 de diciembre de 1994 *“Por el (sic) cual se autoriza la prestación del servicio de transporte público de pasajeros a una empresa de transporte terrestre automotor mediante el sistema de cuñas”*, expedida por el Alcalde del Municipio de Piedecuesta- Santander

.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se debe confirmar o revocar la sentencia apelada, para lo cual examinará los argumentos del recurso de apelación, relacionados con la competencia de los alcaldes municipales para autorizar rutas de transporte público, el consenso de

¹¹ Folio 7 cuaderno nro.2

¹² Aplicable al presente asunto en virtud de lo dispuesto en el artículo 627 del Código General del Proceso y teniendo en cuenta que el término del traslado para alegar fue concedido mediante auto del 28 de enero de 2014, el presente asunto se encuentra para fallo en vigencia del Código General del Proceso (1 de enero de 2014, como lo dispone su artículo 627 y como lo definió la Sala Plena



las rutas de transporte público que pasan por varios municipios de un área metropolitana y la vigencia de las limitaciones para ampliar la capacidad transportadora en el municipio de Piedecuesta.

4. Razones jurídicas de la decisión

Bajo el panorama expuesto, la Sala resuelve el problema jurídico que subyace al caso concreto, para lo cual, por razones de orden metodológico, abordará los siguientes ejes temáticos: (i) la procedencia de la acción de nulidad en el caso concreto; (ii) la competencia de los alcaldes para autorizar la prestación del servicio de transporte público y fijar la capacidad transportadora de las empresas de transporte público, (iii) el consenso de las rutas de transporte público que pasan por varios municipios de un área metropolitana y (iv) las rutas autorizadas para la prestación del servicio público de transporte en el caso concreto, acápite en el cual se resolverá lo concerniente a: (iv.1) la competencia del alcalde de Piedecuesta; (iv.2) el consenso firmado entre el alcalde de Piedecuesta y el alcalde de Bucaramanga y (iv.3) las limitaciones para el aumento de capacidad transportadora en el municipio de Piedecuesta.

4.1. La procedencia de la acción de nulidad en el caso concreto

En el presente caso la acción de nulidad se dirige contra el acto que autorizó la prestación del servicio de transporte público en el municipio de Piedecuesta y concedió el aumento de capacidad transportadora a la empresa Villa de San Carlos, por lo cual se trata de un verdadero acto de contenido particular y concreto, respecto del cual en principio la procedente sería la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por lo anterior, es necesario realizar un análisis sobre por qué en el *sub-lite* es viable tramitar y decidir la acción de simple nulidad.

Como lo ha dicho de manera reiterada esta Sección, la Jurisprudencia de esta Corporación, dando alcance a la teoría de los motivos y finalidades, ha considerado que la acción consagrada en el artículo 84 del CCA procede de forma excepcional contra de actos de contenido

particular, en los casos en que “...la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos. De otra parte, el criterio jurisprudencial así aplicado, habrá de servir como control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y trascendencia impliquen, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación”¹³.

En relación con lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-426 de 29 de mayo de 2002, consideró que, en aras de garantizar el restablecimiento de la legalidad en abstracto, procede la acción de nulidad contra actos de contenido particular, al efecto indicó:

"Bajo este entendido, consultando el espíritu de la Constitución y de la ley, se tiene que la acción de simple nulidad procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico, caso en el cual la competencia del juez se limita a decretar la simple anulación sin adicionar ninguna otra declaración, pese a que con el retiro del acto impugnado eventualmente se restablezcan derechos o se ocasionen daños al actor o a terceros (...)".

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se advierte que es posible ejercer la acción de nulidad para cuestionar la legalidad de actos de contenido particular con la finalidad exclusiva de restablecer el imperio de la legalidad, empero, debe verificarse que a través de dicho mecanismo judicial el interés del demandante sea única y exclusivamente ejercer un control en abstracto y no el restablecimiento de algún derecho que estime vulnerado por el acto demandado, que genere el restablecimiento automático del mismo como consecuencia de la anulación del acto acusado, pues en estos casos lo procedente es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Consejero Ponente Enrique Gil Botero).

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de octubre de 1996, C.P Daniel Suárez Hernández,



Descendiendo al caso concreto, se encuentra que la parte actora dirige su pretensión y los argumentos de la demanda a la realización de un control abstracto de los actos demandados, sin que se encuentre acreditado que en beneficio suyo o de cualquier otra persona la nulidad de dichos actos pueda generar un restablecimiento automático del derecho.

Igualmente, es importante precisar que el objeto al que se contraen los actos que acá se estudian reviste interés para la comunidad, pues en los mismos se define sobre la prestación de un servicio público, como es el transporte, el cual en el caso concreto tiene relación con tres municipalidades, a saber, Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta.

En consecuencia, en el caso que nos ocupa, la acción de simple nulidad es procedente, no obstante, debe precisarse que el estudio a realizar solo recaerá sobre la legalidad en abstracto, sin que en el mismo puedan definirse sobre derechos particulares y concretos.

4.2. La competencia de los alcaldes para autorizar rutas para la prestación del servicio de transporte público y fijar la capacidad transportadora de las empresas de transporte público

Para resolver sobre el asunto sometido a consideración de la Sala, es necesario realizar una aproximación a las competencias de los alcaldes municipales y distritales en materia de servicio público de transporte, en especial lo concerniente a la autorización de rutas para su prestación y la fijación de la capacidad transportadora.

Para la época de la expedición del acto acusado, el marco normativo que regulaba las competencias sobre el transporte público de pasajeros, correspondía a la contenida en los Decretos 80 de 1987¹⁴ y 1787 de 1990¹⁵.

El artículo 1º del Decreto 80 de 1987, determina las competencias de los alcaldes municipales y distritales respecto del transporte público, previendo para el efecto lo siguiente:

¹⁴ Por el cual se asignan unas funciones a los municipios en relación con el transporte urbano.

¹⁵ Por el cual se dicta El Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros y Mixto.



“Artículo 1º. Corresponde a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá, a partir de un año de la vigencia del presente Decreto, el ejercicio de las siguientes funciones, sin perjuicio de aquellas que le hayan sido atribuidas por anteriores disposiciones:

a) Otorgar, negar, modificar, revocar, cancelar y declarar la caducidad de licencias sobre asignación de rutas y horarios para la prestación del servicio de transporte terrestre urbano, suburbano, de pasajeros y mixtos. Las actuaciones administrativas que se adelanten con el objeto de conceder los permisos a que hace referencia este artículo, se regirán conforme a lo establecido por las disposiciones vigentes.

b) Otorgar, negar, modificar, revocar y cancelar las licencias de funcionamiento a las empresas de transporte público urbano y suburbano, de pasajeros y mixto.

c) Fijar con sujeción a las normas contenidas en el Decreto 588 de 1978, las tarifas del transporte terrestre urbano y suburbano, de pasajeros y mixto, cuando no sea subsidiado por el Estado.

d) Racionalizar el uso de las vías municipales en los respectivos municipios y en el Distrito Especial de Bogotá, y como consecuencia: i) Otorgar, negar, modificar, revocar y cancelar las autorizaciones para los recorridos urbanos que deben cumplir las empresas que prestan servicios intermunicipales de transporte de pasajeros en cada municipio y en el Distrito Especial de Bogotá; ii) Propender por la adecuación y reestablecimiento de vías de acceso y salida de los terminales de transporte terrestre y adoptar las medidas necesarias para asignar la localización adecuada de las empresas transportadoras, y iii) adecuar la estructura de las vías nacionales dentro del respectivo perímetro urbano de conformidad con las necesidades de la vida municipal.

e) Sancionar a quienes infrinjan el Estatuto Nacional del Transporte Terrestre Automotor.

f) Expedir la tarjeta de operación para los vehículos de servicio público en las modalidades de urbano y suburbano de pasajeros y mixto.

g) Señalar el número de vehículos tipo taxi que pueden ingresar anualmente al servicio público del transporte en el territorio de su jurisdicción y expedir las autorizaciones de que tratan las distintas normas fijadas al respecto por la junta directiva del Intra y el Gobierno

h) Fijar la capacidad transportadora de las empresas de transporte público, urbano y suburbano, de pasajeros y mixtos, en el territorio de su jurisdicción.



i) Autorizar la constitución de personas jurídicas que tengan por objeto la prestación de servicio de transporte público, urbano y suburbano, de pasajeros y mixto, en el territorio de su jurisdicción de acuerdo a lo establecido en el parágrafo del artículo 983 del Código de Comercio

j) Fijar los derechos por los servicios de que trata este Decreto

Parágrafo.- Cuando la presente Ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente artículo.

De conformidad con el literal a) de la norma transcrita, el alcalde es el competente para otorgar las rutas del transporte público dentro de su municipio, facultad que en virtud de lo dispuesto en el literal d) *ibídem*, debe ejercerse privilegiando la racionalización en el uso de las vías municipales.

Igualmente el literal h), de la norma objeto de estudio, establece que corresponde al alcalde la fijación de la capacidad transportadora de las empresas que presenten el servicio de transporte público en su jurisdicción territorial.

En el caso de los municipios que hagan parte de un área metropolitana, las anteriores competencias deben ser estudiadas armónicamente con los artículos 98 y 99 ¹⁶del Decreto 1787 de 1990, que contienen la normativa especial aplicable a las facultades sobre el servicio de transporte público, cuando este se preste en los municipios que integren este tipo de organizaciones administrativas¹⁷.

¹⁶ ARTICULO 98. El alcalde metropolitano o la autoridad en quien se delegue será la encargada del manejo, organización, control y vigilancia de la actividad transportadora municipal en la jurisdicción de su área metropolitana, únicamente si la asamblea departamental le ha asignado esta función y en todo caso sujeto a lo previsto en este Estatuto.

ARTICULO 99. En aquellas áreas metropolitanas en donde la asamblea departamental no le haya asignado esta función al alcalde metropolitano, los alcaldes de cada municipio que conformen dicha área o la autoridad en quien deleguen, desempeñarán autónomamente las funciones asignadas mediante el Decreto 80 de 1987 y las que se deleguen a excepción de lo relacionado con las rutas y horarios o frecuencias de despachos, áreas de operación y tarifas cuando éstas cubran dos o más municipios dentro de dicha área.

¹⁷ Su condición de organización administrativa se encuentra establecida en el artículo 1º de la Ley 128 de 1994 (vigente para la época de la expedición del acto demandado), de la siguiente manera: ARTÍCULO 1o. OBJETO. <Ley derogada por el artículo 42 de la Ley 1625 de 2013> Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.



El artículo 98 del Decreto 1787 de 1990, determina que el alcalde metropolitano, ejercerá la competencia correspondiente al manejo, organización, control y vigilancia de la actividad transportadora de manera exclusiva, cuando la asamblea departamental le hubiese otorgado dichas facultades.

Por su parte el artículo 99 del Decreto 1787 de 1990, dispone que si la asamblea no otorga competencia al alcalde metropolitano para la organización de la actividad transportadora, la misma será ejercida de manera autónoma por cada uno de los alcaldes de los municipios que integran el área.

Así las cosas, de las normas objeto de análisis se puede concluir que los alcaldes municipales o distritales ejercen de manera autónoma las competencias relacionadas con la concesión de rutas de transporte público y la asignación de la capacidad transportadora de las empresas prestadoras del servicio, en su municipio, salvo que, siendo integrantes de un área metropolitana, la asamblea del departamento, haya asignado dichas competencias al alcalde metropolitano.

4.3. El consenso de las rutas de transporte público que pasan por varios municipios de un área metropolitana

Dilucidada la forma como opera la competencia de los alcaldes municipales en materia de servicio de transporte público, es necesario auscultar si además de las reglas a las que hicimos referencia en el acápite anterior, existen otros mandatos imperativos en el caso en que se trate de entidades territoriales que conformen áreas metropolitanas.

Sobre el particular, el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, establece lo siguiente:

ARTICULO 100. Para la creación de nuevas empresas cuyas rutas sirvan más de un municipio dentro del área metropolitana o para la adjudicación o cancelación de rutas con estas características en aquellas áreas metropolitanas en donde la asamblea departamental no le haya asignado esta función al alcalde metropolitano, se requiere de un consenso de las autoridades competentes por cuya jurisdicción pase la ruta. Se levantará un acta firmada por las correspondientes autoridades, la cual servirá de base para que la autoridad en cuya jurisdicción se encuentre la sede de la empresa, dicte el acto administrativo correspondiente.



En virtud de la anterior norma, en los eventos en que el alcalde metropolitano no haya sido facultado para expedir la autorización de rutas de transporte público en los municipios que integran el área metropolitana, los alcaldes de cada uno de dichas entidades territoriales, tienen la competencia autónoma para permitir las mismas.

No obstante lo anterior, en aquellos eventos en que las rutas autorizadas sirvan a más de un municipio, su concesión requiere el previo consenso de las autoridades competentes de cada una de las entidades territoriales por las que pase el recorrido.

Con base en lo señalado en precedencia, se puede colegir, que la obligatoriedad del consenso previo al que refiere el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, no implica que exista una competencia compartida entre los alcaldes del área metropolitana, pues a voces de la misma norma, dicha facultad continúa en cabeza del alcalde de cada municipio, sino que corresponde a un procedimiento obligatorio para la expedición del acto de autorización de una ruta de transporte.

Corolario de lo anterior, la ausencia de agotamiento del procedimiento para la expedición de un acto administrativo, se adecúa a la causal de nulidad por expedición irregular, la cual ha sido entendida por esta Sección de la siguiente manera:

“Como lo ha reconocido tradicionalmente la jurisprudencia y la doctrina las formalidades se clasifican en sustanciales y meramente accidentales. Las primeras son aquellas que vician el acto administrativo bajo la causal de expedición irregular, en tanto que las segundas no tienen poder suficiente para perturbar la legalidad del acto.

*En esa perspectiva, para que prospere la causal de nulidad por expedición irregular es necesario que dicha falencia sea grave pues, en un comienzo, en virtud del principio de eficacia, hay irregularidades que pueden sanearse por la propia administración o entenderse saneadas si no fueron alegadas. Esto, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”.*¹⁸

En consecuencia, cuando el alcalde autorice una ruta de transporte que tenga recorrido por municipios diferentes al propio, sin contar con el acta de consenso, firmada por todos los alcaldes que se encuentren

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 8 de marzo de 2018, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 76001-23-31-000-2008-00465-01



en la zona de influencia del recorrido, se hace presente un vicio de expedición irregular, esto por cuanto, dicho trámite tiene un contenido sustancial y su desconocimiento implica la transgresión de los derechos de las autoridades de los entes territoriales que se afectan directamente con la prestación de dicho servicio de transporte.

4.4. Las rutas autorizadas para la prestación del servicio público de transporte y la fijación de capacidad transportadora en el caso concreto

El acto demandado en sus artículos 1º y 2º autorizó las siguientes rutas de transporte:

- a. Bariloche (Piedecuesta)- Floridablanca- Terminal - Uis.
- b. San Cristobal (Piedecuesta)- Cra 27 Centro.

Dichas rutas, según lo aceptado por el tercero con interés en las resultas del proceso, pasan por los municipios de Piedecuesta, Floridablanca y Bucaramanga, hecho que se puede corroborar en su descripción (folios 13 y 14 cuaderno nro.1), pues en las mismas se indica que para llegar a la ciudad de Bucaramanga toman la autopista Piedecuesta- Bucaramanga, la cual pasa por Floridablanca.¹⁹

Así mismo, el acto acusado en su artículo 3º resolvió ***“Incrementar la capacidad transportadora de la Empresa de Transporte Villa de San Carlos S.A. en 23 vehículos”***.

Las anteriores decisiones de la administración fueron declaradas nulas por el Tribunal Administrativo de Santander, por considerar que el alcalde de Piedecuesta carecía de competencia para autorizar rutas de transporte que pasaran por más de un municipio, sin contar con el consenso previo de los alcaldes de los municipios incluidos en recorrido, así como por desconocer la limitante para ampliar la capacidad transportadora de la empresa Villa San Carlos.

En virtud de lo anterior, habrán de analizarse los argumentos de la sentencia de primera instancia, así como los disentimientos

¹⁹ Puede verse en la dirección electrónica:
<https://www.google.com/maps/dir/piedecuesta/bucaramanga/@7.0595889,-73.1332194,10289m/am=t/data=!3m1!1e3!4m13!4m12!1m5!1m1!1s0x8e6847af37e0be91:0x66e8281d38a19920!2m2!1d->



presentados por la parte apelante, para establecer si en el caso concreto se violaron las reglas sobre competencia y expedición que regían el acto demandado.

4.4.1. La competencia del alcalde de Piedecuesta

La sentencia de primera instancia determinó que *“la competencia para modificar o establecer rutas que afecten plurales municipios, es compartida, es decir recae en los alcaldes de los municipios afectados con ellas, requiriéndose para el perfeccionamiento o formación del acto de autorización de rutas así concebidas, de su consenso o consentimiento previo”*.

La parte apelante argumentó en su recurso, que la anterior postura resulta errada, pues de conformidad con la normatividad vigente para la época de la expedición del acto demandado, el alcalde municipal tiene una competencia autónoma.

En relación con el argumento del *a quo*, la Sala estima conveniente volver sobre las conclusiones a las que se arribó en el acápite 4.2 de esta providencia, respecto de que conformidad con los artículos 98 y 99 del Decreto 1787 de 1990, la competencia para la autorización de rutas de transporte que pasen por varios municipios de un área metropolitana, radica en el alcalde de cada ente municipal, salvo que la misma haya sido adjudicada por la asamblea departamental al alcalde metropolitano.

En virtud de lo anterior, no resulta acertada la postura del *a quo*, consistente en que, tratándose de la concesión de rutas de transporte público que recorran varios municipios, exista una competencia compartida entre los alcaldes de los mismos, pues dicha facultad corresponderá o al alcalde metropolitano o al alcalde de cada ente territorial, según sea el caso.

Descendiendo al caso concreto, se tiene que de conformidad con las pruebas que obran en el plenario, para la época de expedición del acto demandado, la Asamblea del Departamento de Santander, no había otorgado al alcalde del área metropolitana de Bucaramanga, la facultad para autorizar las rutas de transporte público en los



municipios que integran dicha organización administrativa, por lo cual, cada uno de los alcaldes municipales tenían el ejercicio autónomo de la competencia *in comento*.

En consonancia con lo anterior, obra en el expediente la Ordenanza nro. 7 de 1993²⁰, mediante la cual la Asamblea del Departamento de Santander, asignó al alcalde de Piedecuesta, la función de organización, manejo, control y vigilancia de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción territorial, lo que cimienta que para la fecha en la que se expidió el acto demandado, el mandatario local, si era competente para autorizar rutas de transporte en el contenidas.

Así las cosas, en el caso concreto, contrario a lo resuelto por la primera instancia, la competencia para expedir la Resolución 2040 de 26 de diciembre de 1994, radicaba exclusivamente en el alcalde de Piedecuesta, por lo cual, la nulidad decretada por dicho cargo no es procedente.

4.4.2. El consenso firmado entre el alcalde de Piedecuesta y el alcalde de Bucaramanga

El apelante considera que el Tribunal erró al declarar que la expedición de la Resolución 2040 de 26 de diciembre de 1994, fue irregular, por no contar con el consenso previo de la totalidad de los alcaldes de los municipios por los que transitan las rutas de transporte autorizadas, esto por cuanto, el 21 de diciembre de 1994, se firmó acta de consenso entre el alcalde Metropolitano y el alcalde de Piedecuesta.

Respecto del argumento de la alzada, lo primero que debe indicar la Sala, es que tal como se concluyó en el acápite 4.3, la ausencia del consenso previo al que refiere el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, constituye una expedición irregular del acto administrativo, pues dicho trámite es esencial para la autorización de rutas de transporte cuyos recorridos pasen por varios municipios.

²⁰ Folios 9 y 10 cuaderno nro.1



Dilucidado lo anterior, se procede a analizar si en el caso de la expedición de la Resolución 2040 de 26 de diciembre de 1994, se cumplió con el procedimiento previo de consenso.

Tal como se vio previamente, las rutas autorizadas por el acto demandado, tienen un recorrido que pasa por los municipios de Piedecuesta, Floridablanca y Bucaramanga, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, para la expedición de la Resolución 2040 de 26 de diciembre de 1994, era necesario contar un acta firmada por los tres mandatarios locales.

En el expediente obra a folios 17 y 18 del cuaderno nro. 1 acta de consenso firmada entre los alcaldes de Piedecuesta y Bucaramanga, en el cual se acuerda autorizar las rutas que a la postre fueron concedidas en la Resolución 2040 de 26 de diciembre de 1994.

El acto demandado en el numeral 5° de su parte considerativa, establece que el requisito de consenso fue cumplido con el acta referida en el párrafo precedente, sin embargo, ello no resulta acertado, ya que el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, no establece excepciones a que dicho consenso debe darse con la totalidad de los alcaldes de los municipios por los que pase la ruta de transporte y en el *sub examine* no concurrió a su firma el alcalde de Floridablanca, pese a que el ente territorial por él representado se encuentra dentro del recorrido de las rutas autorizadas.

Ahora bien, resulta pertinente indicar, que no puede considerarse que el consenso requerido por parte del alcalde de Floridablanca, pueda suplirse por parte del alcalde de Bucaramanga, al firmar el acta de 21 de diciembre de 1994, como alcalde metropolitano (folio 18 cuaderno nro. 1), lo anterior, teniendo en cuenta, que el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, no admite dicha circunstancia, aunado a lo cual, las atribuciones del alcalde metropolitano, para la fecha de los hechos, se encontraban delimitadas de forma taxativa en el artículo 17²¹ de la Ley

²¹ ARTÍCULO 17. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE METROPOLITANO. <Ley derogada por el artículo 42 de la Ley 1625 de 2013> El Alcalde Metropolitano ejercerá las siguientes atribuciones:

1. Hacer cumplir la Constitución, la ley y los Acuerdos de la Junta Metropolitana.
2. Reglamentar por medio de Decretos los Acuerdos que expida la Junta Metropolitana.



128 de 1994 y dentro de las mismas no se incluye la firma de acta de consenso para autorizar rutas de transporte, a nombre de los alcaldes de los municipios integrantes del área metropolitana

Corolario de lo considerado previamente, se concluye que, el alcalde de Piedecuesta profirió la Resolución 2040 de 26 de diciembre de 1994, desconociendo el procedimiento de consenso previo establecido en el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, al no contar con la aquiescencia del alcalde de Floridablanca, por lo cual se hace presente un vicio de expedición irregular, consecuencia del cual procedía la declaratoria de nulidad efectuada por el *a quo*, por lo que la sentencia de primer grado debe ser confirmada en dicho aspecto.

4.4.3. Las limitaciones para el aumento de capacidad transportadora en el municipio de Piedecuesta.

El apelante considera que en el acto demandado era posible aumentar la capacidad transportadora de la empresa Villa de San Carlos S.A., lo anterior fundamentado en que si bien, en el acta de consenso firmada entre los alcaldes de Bucaramanga y Piedecuesta se dejó expresamente como parte del acuerdo, que las rutas autorizadas no podían conllevar el aumento de la capacidad transportadora, dicha limitación respondía a que para la fecha de dicha actuación se encontraba vigente el Decreto nro. 0039 de 1994, que suspendía el aumento de capacidad transportadora en el área, pero el mismo fue derogado mediante Decreto 0048 de 23 de diciembre de 1994, por lo que para el momento de la expedición del acto dicha limitante no existía.

3. Presentar a la Junta Metropolitana los Proyectos de Acuerdo de su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana.

4. Convocar a sesiones extraordinarias a la Junta Metropolitana y presidirlas.

5. Presentar a las Juntas Metropolitanas una terna de candidatos para que elijan el Gerente.

6. Delegar en el Gerente otras funciones que determine la Junta Metropolitana.

7. Sancionar o someter a la revisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo los acuerdos metropolitanos, cuando lo considere contrario al orden jurídico. Para el ejercicio de esta función el Alcalde Metropolitano dispondrá de ocho días si se trata de acuerdos que no consten de más de veinte artículos y de quince días si son más extensos.

8. Las demás que le asigne la ley y los estatutos del Area.



Sobre dicha alegación, se encuentra acreditado en el expediente, que en efecto, mediante Decreto nro. 048 de 23 de diciembre de 1994²², el alcalde del área metropolitana de Bucaramanga, derogó el Decreto nro. 039 de 1994, mediante el cual se suspendió transitoriamente el ingreso de los vehículos nuevos al servicio público municipal de pasajeros en los municipios integrantes de la organización administrativa.

No obstante lo anterior, coincide la Sala con lo determinado por el *a quo*, ya que contrario a lo afirmado por el apelante, de la lectura del acta de consenso de 21 de diciembre de 1994²³, no se encuentra que el numeral 2° consistente en que *“el acuerdo contenido en el presente documento no conlleva aumento de la capacidad transportadora de la empresa VILLA SAN CARLOS”*, tuviese por fundamento la vigencia del Decreto nro. 039 de 1994, en el que el alcalde Metropolitano de Bucaramanga, suspendió el ingreso de los vehículos nuevos al servicio público municipal de pasajeros en los municipios integrantes del área.

Respecto de lo anterior, con miras a resolver el argumento de la apelación, es necesario indicar que como se vio previamente en esta providencia, el acta de consenso a la que refiere el artículo 100 del Decreto 1787 de 1990, corresponde a una actuación esencial para la expedición del acto de autorización de rutas de transporte que pasen por varios municipios y en consecuencia las decisiones que en ella se adopten de común acuerdo constituyen un marco obligatorio para la autoridad competente al proferir la decisión de autorización.

Para la Sala, no puede perderse de vista, que en la expedición de este tipo actos administrativos, no puede considerarse la existencia de una absoluta unilateralidad de la administración, pues por el contrario se requiere el respeto de las voluntades que se expresan en el trámite previo de formación.

Teniendo en cuenta lo señalado en el párrafo precedente, al momento de la expedición del acto mediante el cual se autoriza una ruta de transporte que pasa por varios municipios, el alcalde competente para el efecto, se encuentra obligado a respetar en su integridad el

²² Folio 19 cuaderno nro.1

²³ Folios 17 y 18 cuaderno nro.1



contenido del consenso previo, sin que le sea dable desconocer de manera unilateral los mismos.

En el *sub lite*, se encuentra que contrario a lo consignado en el acta de consenso signada por los alcaldes de Bucaramanga y Piedecuesta, éste último al expedir el acto de autorización de las rutas objeto de dicho consenso, decidió unilateralmente desconocer la limitante respecto de la ampliación de la capacidad transportadora de la Empresa Villa de San Carlos S.A., con lo que desconoció no solo su propio acto, sino la voluntad expresada por otro mandatario local, la cual como se vio previamente era requerida de manera imperativa para la expedición del señalado acto.

En consecuencia, tal como lo determinó la primera instancia, el acto demandado se encuentra viciado de nulidad, por haber desconocido los actos propios que se requerían para su expedición.

Por las anteriores consideraciones, se concluye que los argumentos presentados por la parte actora en el recurso de apelación no tienen vocación de prosperidad, y por lo tanto la sentencia de primera instancia debe ser confirmada, aunque previendo que lo será por las razones expuestas en esta providencia, ello en virtud de que el primero de los cargos examinados de la apelación fue resuelto de manera diferente a como lo hiciera el *a quo*.

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

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 5 de febrero de 2009 del Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se decretó la nulidad del acto administrativo demandado, pero por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.



Nulidad -Segunda instancia- Sentencia
Demandante: Jaime López Santos y otros
Demandado: Municipio de Piedecuesta- Santander
Rad.6800123310001995112000

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero

