



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., nueve (9) de mayo de dos mil veintidós (2022)

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Referencia: NULIDAD
Radicación: 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Demandante: OMAR JAVIER GARCÍA QUIÑONES
Demandado: MUNICIPIO DE CÚCUTA – DIRECCIÓN DE TRÁNSITO MUNICIPAL – Y
COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE LA FRONTERA
NORORIENTAL LTDA
Tema: PERMISO ESPECIAL Y TRANSITORIO PARA PRESTAR SERVICIO
PÚBLICO DE TRANSPORTE

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por el demandante en contra de la sentencia de 30 de septiembre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante la cual se declaró no probada la excepción de cosa juzgada y se denegaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda¹

1. El señor **Omar Javier García Quiñónez**, obrando en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo –en adelante CCA–, presentó demanda ante el **Tribunal Administrativo de Norte de Santander**, con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad, previa suspensión provisional, de la Resolución No 536 de 15 de enero de 1998, que concedió permiso especial y transitorio a la empresa **Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda. - Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA.**, para operar unas rutas de transporte terrestre de pasajeros en el área urbana de Cúcuta.

¹ Folios 3 a 16, c.1.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

2. Las declaraciones y condenas que solicita son las siguientes:

1. *Que es nula totalmente la resolución 536 del 15 de enero de 1998, expedida por el señor DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL: PEDRO MANUEL MURILLO SALCEDO "POR MEDIO DE LA CUAL SE CONCEDE PERMISO ESPECIAL Y TRANSITORIO PARA SUPERAR O SATISFACER EL SURGIMIENTO DE UNA OCASIONAL DEMANDA DE TRANSPORTE COLECTIVO, A LAS COMUNIDADES MARGINADAS EL PORVENIR, TOLEDO PLATA Y SIMÓN BOLIVAR" por haberse infringido normas de carácter superior en su expedición.*

2. *Una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin a la presente acción comuníquese a la autoridad administrativa que profirió el acto, para los efectos legales consiguientes. (...)*

I.2. Los hechos relevantes de la demanda²

3. Los hechos en que el actor sustenta la pretensión de nulidad son, en síntesis, los siguientes:

4. El 15 de enero de 1998 se expidió la Resolución No. 536, por medio de la cual se concedió un permiso especial y transitorio a la empresa **Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda. - Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA.**, para operar el transporte terrestre de pasajeros en el área urbana de Cúcuta.

5. Mediante el referido acto administrativo se determinaron las rutas, frecuencias, longitud del recorrido y forma del servicio, al igual que se asignó capacidad transportadora mínima de 75 vehículos y máxima de 150, en autos de tipo bus y buseta.

6. En el artículo 4º de la misma resolución se dispuso que el permiso regía a partir de la fecha de su notificación y hasta que dicha empresa de transportes legalizara su habilitación.

7. La Ley 336 de 1996, artículo 9º, estableció que para obtener la concesión o permiso para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros se requería la habilitación por parte de la autoridad competente, la cual estaba sujeta

² Folios 3 a 7, c.1.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

al cumplimiento de condiciones en materia de organización técnica, financiera y de seguridad, situación que no se cumplía por parte de la empresa Cooperativa Cootransfronorte LTDA.

I.3. Fundamentos de derecho y concepto de la violación³

I.3.1. Normas violadas

- Artículo 78, 333 y 365 de la Constitución Política.
- Artículo 3 de la Ley 105 de 1993.
- Artículos 2º, 9º, 10º, 11 y 19 de la Ley 336 de 1996.
- Artículo 84, Inciso 7º, Decreto 091 de 1998.

I.3.2. Concepto de la violación

8. El actor manifestó que, según el artículo 9º de la Ley 105 de 1993⁴, para obtener concesión o permiso para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros se requería la habilitación por parte de la autoridad competente, sujeta al cumplimiento de las condiciones de organización, técnica, financiera y de seguridad que la **Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda. - Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA.**, no reunía.

9. Indicó que, si bien el artículo 20 de la Ley 366 de 1996⁵ autorizaba a la autoridad competente para expedir permisos especiales y transitorios, en concordancia con el Decreto 091 de 1998⁶, artículo 84, no era menos cierto que dicho permiso era respecto de empresas habilitadas y no como ocurría en el presente caso, en el que se otorgó un permiso a una empresa que no reunía los requisitos de ley para la legalización de dicha habilitación.

10. Afirmó que se incurrió en falsa motivación, toda vez que el acto acusado fue expedido con violación de las normas que le servían de fundamento y, sumado a

³ Folios 7 a 13, c.1.

⁴ por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

⁵ por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte.

⁶ por el cual se establecen normas para la habilitación y la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

ello, se vulneró el principio de igualdad, toda vez que se impidió que las rutas puedan ser operadas por otras empresas que si se encontraban habilitadas.

I.4. Trámite procesal

11. Mediante auto del 25 de enero de 2002 se admitió la demanda y se negó la suspensión provisional del acto acusado⁷. En escrito del 1º de febrero de 2002 el actor apeló la anterior decisión⁸, recurso concedido mediante auto del 18 de julio de 2002⁹ y que fue resuelto en decisión del 10 de octubre de 2002, emanada de la Sección Primera del Consejo de Estado, que confirmó el proveído apelado¹⁰. El 19 de febrero de 2006 el actor solicitó nuevas pruebas en escrito de adición de la demanda¹¹, petición que fue admitida en auto del 4 de abril de 2003¹².

I.5. Contestaciones de la demanda

12. La **Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda.**¹³ **Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA.**, a través de apoderado judicial, sostuvo que el acto acusado fue expedido de conformidad con las normas vigentes para la época, esto es, en armonía con el artículo 3º de la Ley 105 de 1993, mediante el cual se autorizaba prestar el servicio público de transporte con la expedición de un permiso especial y transitorio, a lo que agregó que tal autorización permitía que se operaran las rutas sin que se adelantara el procedimiento establecido en el Título II, Capítulo II, Sección II del Decreto 091 de 1998, que hacía referencia a la habilitación por concurso público.

13. Afirmó que no era cierto que el permiso especial y transitorio se concediera solo a las empresas habilitadas, puesto que el artículo 84 inciso 7º del Decreto 091 de 1998 autoriza la operación de este tipo de rutas a personas naturales que demuestren ser las propietarias del parque automotor, como ocurre en el caso de la **Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda.**¹⁴

⁷ Folios 41 a 44, c.1.

⁸ Folio 45, c.1.

⁹ Folio 160, c.1.

¹⁰ Folios 170 a 176, c.1.

¹¹ Folios 48 a 49, c.1.

¹² Folio 181, c.1.

¹³ Folios 63 a 74, c.1.

¹⁴ Folios 63 a 74, c.1.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA “(...) en donde los asociados deben ser propietarios de los automotores como requisito del cooperativismo (...)”, mencionando que el permiso “(...) se otorga para conjurar una situación de alteración del servicio público o surgimiento ocasional de demanda de transporte, como el caso de las Comunidades Marginadas mencionadas en la (sic) Resolución 536, que a la fecha la autoridad competente no ha solucionado (...)”

14. Anotó que la expedición del permiso especial y transitorio obedecía a circunstancias que afectaron el orden público y que dificultaron la movilidad de una población marginada del territorio, lo cual requería necesariamente de un pronunciamiento de la administración para atender el surgimiento de necesidades insatisfechas de transporte.

15. Adicionalmente, propuso las excepciones de cosa juzgada, improcedencia de la acción, ilicitud en la apreciación del acto acusado, prohibición de ignorancia de la fuerza de las decisiones en firme y fraude procesal.

16. Frente a la primera excepción –cosa juzgada–, adujo que la legalidad del acto acusado ya había sido revisada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en pronunciamiento a través del cual se denegaron las pretensiones de nulidad del mismo, al igual que en fallo de tutela proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta que declaró el mismo acto acusado ajustado a la normatividad.

17. En cuanto a la segunda excepción –improcedencia de la acción–, estimó que la nulidad tiene como presupuesto la existencia de la norma superior que se estima vulnerada y, en el presente caso, el actor consideró como violado el artículo 84 del Decreto 091 de 1998 el cual fue derogado por el Decreto 1557 de 1998.

18. En lo atinente a la tercera excepción –ilicitud en la apreciación del acto acusado–, anotó que el actor desconoció que las normas alegadas como vulneradas eran las mismas que permitían dar vida jurídica al acto acusado; a lo que agregó que tampoco tuvo en consideración el contenido particular y concreto del acto acusado, el cual reconocía derechos a una persona, motivo por el cual no era procedente el ejercicio de la acción de simple nulidad.

19. Respecto de la cuarta excepción –prohibición de ignorancia de la fuerza de las decisiones en firme–, destacó que a toda autoridad de rango judicial le estaba



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

prohibido ignorar los fallos de tutela y tampoco era de recibo que acciones posteriores controvirtieran el examen y ponderación que hizo el juez de tutela.

20. En lo que tiene que ver con la quinta excepción –fraude procesal–, adujo que el actor no puso en conocimiento que sobre el mismo asunto ya había un pronunciamiento del tribunal administrativo y otro del tribunal superior, con lo que indujo en error a la justicia.

21. El **municipio de Cúcuta**¹⁵ señaló que el artículo 20 de la Ley 336 de 1996 disponía que la autoridad competente de transporte podía expedir permisos especiales y transitorios a fin de superar situaciones específicas de alteración del orden público e insistió en que, superadas las situaciones mencionadas, los permisos transitorios cesaban en su vigencia y la prestación del servicio quedaba sujeta a las condiciones normalmente establecidas o autorizadas.

22. Indicó que la resolución acusada se expidió conforme con la ley, tal y como lo dispone el artículo 84 del Decreto 91 de 1998, pues se concedió un permiso especial y transitorio, cuyas rutas asignadas no entorpecían la prestación del servicio de transporte a otras empresas, al no estar asignadas, de allí la necesidad de su cubrimiento para solucionar la demanda de transporte solicitada por las comunidades de los barrios marginados y objeto de alteración del orden público.

23. Mediante auto del 28 de abril de 2004¹⁶ se abrió la etapa probatoria y una vez agotada la misma, mediante auto del 22 de enero de 2014¹⁷, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión. Al vencimiento de este plazo el expediente ingresó al despacho para sentencia.

I.6. Alegatos de conclusión

24. El municipio de Cúcuta¹⁸ reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. El actor y la **Cooperativa de Transportadores de la Frontera**

¹⁵ Folios 140 a 147, c.1.

¹⁶ Folio 188, c.1.

¹⁷ Folio 288, c.1.

¹⁸ Folios 300 a 302, c.1.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

Nororiental Ltda.¹⁹ Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA., guardaron silencio. El Ministerio Público no emitió concepto²⁰.

I.7. La sentencia de primera instancia

25. El Tribunal Administrativo de Norte de Santander²¹, mediante sentencia de 30 de septiembre de 2014, declaró no probada la excepción de cosa juzgada y negó las pretensiones de la demanda²².

26. Lo anterior, en razón a que: *i)* la Resolución 536 de 1998 se fundamentó en las normas legales, Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996 y el Decreto 91 de 1998, lo cual dejó en claro que el permiso otorgado nació con sujeción al ordenamiento jurídico y al marco funcional provisto a nivel constitucional, legal y reglamentario, y *ii)* dado que el acto administrativo acusado nació bajo precisas situaciones de alteración del servicio público por factores perturbadores del orden público, con el objeto de cumplir un fin propio del servicio público de transporte y, por ende, como se desprende de la norma, no era necesario otorgar el permiso especial a una empresa habilitada, ya que incluso podía darse a personas naturales.

27. En efecto, la primera instancia destacó lo siguiente:

3.3.2. Legalidad [de] la Resolución 536 del 15 de enero de 1998 (...) Corresponde al demandante probar que la Resolución 536 de 1998 estaba basada en una falsa motivación. Dentro del presente proceso, la parte actora alega que el fin del citado acto administrativo no era otro que darle carácter de permanencia a la COOPERATIVA COTRANSFRONORTE LTDA, en detrimento del sistema legal y en perjuicio de los asociados.

No obstante, pese [a] alegar incluso que los vehículos de la COOPERATIVA CONTRASFRONORTE LTDA eran obsoletos y que el permiso otorgado era ilegal, arbitrario y presuntamente falso, no allegó las pruebas que dieran respaldo a sus afirmaciones, no puede entonces ésta Corporación presumir como ciertos unos

¹⁹ Folios 63 a 74, c.1.

²⁰ Folio 303, c.1.

²¹ Folios 304 a 309, c.1.

²² En cuanto a las otras excepciones, se consignó en la sentencia de primera instancia: “respecto a las excepciones de improcedencia de la acción, ilicitud en la apreciación del acto acusado, prohibición de ignorancia de la fuerza de las decisiones en firme y de fraude procesal, planteadas igualmente por la Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental, ellas no constituyen excepciones sino argumentos de defensa, por lo tanto no ameritan pronunciamiento alguno, toda vez que ello corresponde al fondo del asunto” (fl. 307, c.1).



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

simples enunciados, es preciso que la parte actora hubiese demostrado que la voluntad de la administración no estaba encaminada a superar o satisfacer el surgimiento de una ocasional demanda de transporte urbano colectivo, a las comunidades marginadas del Porvenir, Toledo Planta y Simón Bolívar, y, que los vehículos con los que contaba la COOPERATIVA CONTRASFRONORTE LTDA al momento de la expedición del acto demandado no eran los idóneos para cubrir el servicio.

(...)

De acuerdo a lo anterior, son precisas situaciones de alteración del servicio público, la paralización del servicio de transporte por factores perturbadores del orden público, que impidan la normal prestación del servicio, y para estas situaciones, la autoridad competente de transporte debe expedir un permiso especial y transitorio a empresas habilitadas, o, a las personas naturales, que demuestren ser propietarias de un parque automotor idóneo con el cual se pueda cubrir el servicio. Siendo precisamente ello, lo que en efecto hizo el señor Director del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de la época.

En consecuencia, considera la Sala que el acto administrativo contenido en la Resolución 536 de 1998 nació con sujeción al ordenamiento jurídico y bajo razones reales con el objeto de cumplir un fin propio del servicio público de transporte, pues como se desprende de la norma no era necesario otorgar el permiso especial a empresa habilitada, pues éste podía incluso darse a personas naturales.

I.8. Recurso de apelación

28. Inconforme con la sentencia de primera instancia y dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el accionante presentó recurso de apelación²³ con el fin de que se revoque y, en su lugar, se concedan las suplicas de la demanda, para lo cual esbozó los siguientes argumentos: *i)* desde el año 1997 la empresa Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda., no estaba habilitada para prestar el servicio de transporte, y *ii)* no hubo alteración del orden público.

I.9. Trámite del proceso en segunda instancia

29. El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 25 de agosto de 2015²⁴ por la Sección Primera del Consejo de Estado. Posteriormente, a través de auto del 29 de febrero de 2016²⁵ se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y

²³ Folios 312 a 314, c.1.

²⁴ Folio 4, c. Consejo de Estado.

²⁵ Folio 7, c. Consejo de Estado.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

al Ministerio Público para que remitiera concepto. Dentro del término concedido para alegar de conclusión, no hubo manifestación alguna de las partes, así como tampoco el Ministerio Público rindió concepto²⁶.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1. Competencia

30. De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 129 del CCA y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

II.2. La procedencia de la acción de nulidad en el caso concreto

31. La **Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda. - Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA.**, al contestar la demanda, propuso como excepción de fondo la ilicitud en la apreciación del acto acusado por parte de accionante, manifestando que la Resolución 536 de 15 de enero de 1998 era un acto de contenido particular, motivo por el cual la acción de simple nulidad no era la vía adecuada para cuestionar tal acto administrativo²⁷.

32. Frente a tal excepción —así como respecto a las excepciones de improcedencia de la acción, prohibición de ignorancia de la fuerza de las decisiones en firme y de fraude procesal—, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander consideró que “(...) *ellas no constituyen excepciones sino argumentos de defensa, por lo tanto no*

²⁶ Folio 8, c. Consejo de Estado.

²⁷ “(...) **5.2.1. Ilícitud en la apreciación del Acto Acusado por parte del Accionante:** el Abogado OMAR GARCÍA, impetró Acción de Nulidad contra la Res 536/98, por considerar que quebrantan normas superiores, desconociendo el actor que esas mismas normas que alega ser violadas, permiten taxativamente la vida jurídica del acto acusado, como ha quedado demostrado en el transcurso de esta contestación, también desconoce el demandante, **que el acto acusado es de contenido particular y concreto que reconoce derecho a una persona y para ser objeto de esta acción de simple nulidad por parte de otro particular, se requiere que el acto acusado afecte a este o que el móvil del actor sea meramente obtener el restablecimiento abstracto de la vigencia de la norma violada, como se sabe la norma específica que sirvió de base del permiso especial fue el Dto. 0091/98, derogado por el Dto. 1557/98 (...)**”—resaltado fuera de texto—



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

ameritan pronunciamiento alguno, toda vez que ello corresponde al fondo del asunto (...)”, no obstante, posteriormente, esa Corporación no aludió a la naturaleza del acto cuestionado y a la procedencia de la acción incoada, cuestiones que, en consideración de la Sala, deben abordarse en esta instancia en la medida en que la posición que al respecto se adopte determinará la posibilidad de que se decida de fondo esta controversia.

33. Es preciso resaltar que la Resolución 536 de 15 de enero 1998 es un acto administrativo de carácter particular y concreto en la medida en que creó una situación jurídica para la **Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda. - Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA.** consistente en concederle un permiso —especial y transitorio— para satisfacer la demanda de transporte público en las rutas allí indicadas en el municipio de San José de Cúcuta, por lo que, en principio, la acción procedente no es la de nulidad —prevista en el artículo 84 del CCA²⁸— sino la de nulidad y restablecimiento del derecho —prevista en el artículo 85 del CCA²⁹—.

34. Sin embargo, en forma excepcional se ha considerado³⁰, siguiendo para el efecto la teoría de los móviles y finalidades, que el medio de control de nulidad resulta una

²⁸ ARTICULO 84. ACCION DE NULIDAD. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE. Subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

²⁹ ARTICULO 85. ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. <Subrogado por el artículo 15 del Decreto 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pago indebidamente.

³⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. Bogotá D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00572-02. Actor: ANA DORIS PINTO, LUIS GUILLERMO DE DIOS CAMELO, CARLOS ANDRÉS BALLARES, HERNANDO VARGAS Y AGUSTÍN ORTIZ. Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU – BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL. Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

vía adecuada para cuestionar actos administrativos de contenido particular, en la siguiente forma:

78. *Ahora bien, esta Sección ha señalado, conforme a la teoría de los móviles y finalidades, que la acción de nulidad simple procede por regla general contra actos administrativos de carácter general y excepcionalmente contra actos de carácter particular, en los eventos en que se ve afectado de manera grave el orden económico, político y social; y en caso de que la anulación del acto administrativo no implique el restablecimiento automático de un derecho subjetivo que pueda haberse producido . Al respecto se ha indicado lo siguiente :*

“[...] Ahora bien, la Jurisprudencia de esta Corporación, en desarrollo de la teoría de los móviles y las finalidades, ha sostenido que la acción de nulidad procede contra actos creadores de situaciones jurídicas individuales y concretas, “cuando esa situación conlleve un interés para la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que desborde el simple interés de la legalidad en abstracto, por afectar de manera grave y evidente el orden público social o económico”. (...) También, en la sentencia de 4 de marzo de 2003, la Sala Plena del Consejo de Estado precisó que la acción de nulidad contra actos administrativos particulares, procede únicamente cuando la anulación del acto no implica el restablecimiento automático de un derecho particular y concreto, pues en el evento contrario la acción que corresponde es la subjetiva, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, así el actor sostenga que no es esa su finalidad [...]”.

79. *Por lo anterior, en los casos que se encuentra de por medio el interés colectivo cualquier persona está legitimada para interponer la acción de nulidad. Por el contrario, cuando la sentencia produce el restablecimiento automático del derecho afectado, solamente podrá tramitarse mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

(...)

81. *Según lo expuesto, la acción de nulidad es procedente contra actos administrativos de carácter particular: i) cuando la situación de carácter individual comporte un interés para la comunidad de tal magnitud que vaya aparejado con el afán de legalidad; ii) en los casos expresamente señalados en la ley y, iii) cuando los efectos de la sentencia no conlleven un restablecimiento del derecho subjetivo a favor del demandante o un tercero sino la restauración del orden jurídico.*

82. *Así, la teoría de los móviles y finalidades analiza con fundamento en el interés de quien demanda y cuál es la acción que persigue el demandante dando la posibilidad de que personas distintas al perjudicado o beneficiado con el acto administrativo particular pueda demandarlo en acción de nulidad. Para el efecto, en cada caso se analizan los efectos que puede producir la sentencia para determinar si se genera un restablecimiento automático de derechos.*



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

35. Una vez analizadas las piezas procesales, se encuentra que el señor Omar Javier García Quiñones acudió ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo **“en defensa del principio de legalidad”** (fl. 3, c.1.), formulando pretensiones encaminadas a que se decrete la nulidad del acto acusado.

36. Asimismo, es posible evidenciar que la controversia está relacionada directamente con la prestación del servicio público de transporte en zonas marginadas del municipio de San José de Cúcuta y, de esta forma, puede considerarse comprometido de manera grave el orden social y, por ende, **el interés general de la colectividad**.

37. En efecto, la Resolución n.º 536 de 15 de enero de 1998, en sus consideraciones, aduce que en sectores marginados de la citada ciudad se presentaron dificultades en la prestación del servicio público por situaciones de **alteración del orden público** que produjo una demanda ocasional insatisfecha que fue llenada, informalmente, por la **Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda. - Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA.**

38. Se debe advertir que esta Corporación, en situaciones similares, habilitó la posibilidad de cuestionar, por la vía de la acción de nulidad simple, actos administrativos relacionados con la prestación del servicio de transporte, por estar comprometido el **interés general**. Así, en la sentencia de 26 de abril de 2018³¹, consideró:

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.***

³¹ 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.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

(...)

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.

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. —Resaltado fuera de texto—

39. Prohijando la tesis expuesta anteriormente, la Sala advierte que en el caso concreto el actor dirige su pretensión y los argumentos de la demanda a la realización de un control abstracto del acto demandado, 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.

40. En efecto, no se generaría un restablecimiento automático del derecho en tanto que si bien la nulidad de la Resolución 536 de 15 de enero 1998 traería como consecuencia la imposibilidad de que la **Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda. - Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA.** continuaría prestando el servicio público de transporte en las rutas allí indicadas - con sustento en el permiso especial y transitorio-, lo cierto es que dicha cooperativa obtuvo, mediante la Resolución 004 de 11 de octubre de 2002 (fl. 226-240, c.1.), expedida por el *“Funcionario Habilitado para continuar con la actuación administrativa contenida en la Resolución No. 315 del 29 de mayo de 2002”*, licencia de funcionamiento para continuar prestando el servicio de transporte público automotor en el radio de acción urbano bajo las mismas rutas y frecuencias que le fueron autorizadas en el acto administrativo acusado.

41. En efecto, la Resolución 004 de 11 de octubre de 2002, en lo pertinente decidió:

(...) RESU[E]LVE



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02

Actor: Omar Javier García Quiñones

Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar licencia de funcionamiento a la cooperativa de Transporte de la Frontera Nororiental Ltda. "COOTRANSFRONORTE LTDA." (...) para que continúe prestando el servicio de transporte público automotor en el radio de acción urbano, tipo de vehículo microbús o buseta, nivel del servicio ordinario, modalidad, transporte público colectivo.

ARTÍCULO SEGUNDO: La licencia de funcionamiento que se otorga tendrán una vigencia de diez (10) años, pero deberá habilitar al término de un año contado a partir de la notificación y ejecutoria del presente acto.

ARTÍCULO TERCERO: Adjudicar las rutas y horario autorizados resolución No. 536 de 1998 y que son:

(...)

ARTÍCULO CUARTO: fijar la capacidad transportadora atendiendo lo aclarado en la parte considerativa del presente acto así: (...) Capacidad Transportadora mínima 75 vehículos (...) Capacidad transportadora máxima 90 vehículos. (...)

42. La Sala estima que, en el presente asunto, resulta procedente el cuestionamiento judicial de la Resolución 536 de 15 de enero 1998 **por la vía de la acción de simple nulidad, al estar comprometido el interés general**, por lo que procederá a emitir un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones de la demanda.

II.3. Hechos de relevancia probatoria

43. El 29 de mayo y el 28 de agosto de 1997, la Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda., solicitó al alcalde de Cúcuta reconocimiento y expedición de la licencia para el funcionamiento de la empresa de transporte (fl. 107, c.1. Consejo de Estado, sentencia del 29 de marzo de 2001, rad. 54001-23-31-000-2000-2068-0-ACU-841-, actor: COOTRANSFRONORTE LTDA, M.P. Roberto Medina López).

44. El 15 de enero de 1998, el Director del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte —D.A.T.T.— de Cúcuta con ocasión de la grave alteración del orden público³² y que varias empresas de la región manifestaron su rechazo de continuar

³² "(...) Se estableció mediante estudios técnicos por parte de este organismo, que los sectores Toledo Plata, El Porvenir, Simón Bolívar presentan dificultades en el transporte, además en Consejo de Gobierno realizado debido a los graves hechos que se presentaron en estos sectores influenciados por las circunstancias de ser aledaños a la Cárcel Modelo en donde se presentó alteración del orden público, las empresas regulares de la ciudad se negaron a prestar el servicio de



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02

Actor: Omar Javier García Quiñones

Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

prestando el servicio público de transporte expidió la Resolución 536 —*por la cual se concede permiso especial y transitorio para superar o satisfacer el surgimiento de una ocasional demanda de transporte colectivo a la comunidades marginadas El Porvenir, Toledo Plata y Simón Bolívar*— a través de la cual concedió autorización de operación a la empresa de transporte demandada y aplicó la figura de los “*permisos especiales y transitorios con el objeto de conjurar temporalmente la crisis en la demanda de transporte en dicho territorio* (fls. 17-24, c.1).

45. En el acto administrativo demandado se consignó lo siguiente: “*Conceder permiso especial y transitorio a la Cooperativa “COOTRANSFRONORTE LTDA para satisfacer la demanda ocasional de transporte” —se subraya—. También se especificaron las rutas: i) ruta 1 —Porvenir-Centro—, tipo de vehículo: microbús o buseta, parque automotor mínimo necesario: 12 vehículos, parque automotor asignado: 10 vehículos; ii) ruta 2 —Toledo Plata-Simón Bolívar-Centro—, tipo de vehículo: microbús o buseta, parque automotor mínimo necesario: 8 vehículos, parque automotor asignado: 5 vehículos; iii) ruta 3 —Toledo Plata-Guaimaral-Centro—, tipo de vehículo: microbús o buseta, parque automotor mínimo necesario: 10 vehículos, parque automotor asignado: 10 vehículos; iv) ruta 4 —Simón Bolívar-Guaimaral-Centro—, parque automotor mínimo necesario: 10 vehículos, parque automotor asignado: 10 vehículos* (fl. 17-24, c.1).

46. La Resolución 536 de 1998 hizo énfasis en que “*(...) el presente permiso especial y transitorio [egía] a partir de la fecha de su notificación y hasta que Cootransfronorte legal[izara] su habilitación*” (fl. 211, c.1).

47. El 19 de agosto de 1999, la Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda le pidió al alcalde de Cúcuta se expidiera licencia para el funcionamiento de la empresa (fls. 99-108).

transporte, surgiendo una demanda ocasional insatisfecha de este servicio básico (...). Teniendo en cuenta que en esta circunstancia los miembros de la cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA continuaron suministrando o satisfaciendo esta demanda ocasional de transporte a la cual las demás empresas se negaron, el DATT, atendiendo múltiples solicitudes de las comunidades se procedió a examinar técnicamente la viabilidad jurídica de conjurar esta situación aplicando la figura de los permisos especiales transitorios (...). Como resultado del estudio practicado en la zona se pudo comprobar que efectivamente existía precisas situaciones de alternación del servicio público y el surgimiento de una ocasional demanda de transporte por razones de inmovilización de equipos y los evidentes factores perturbadores de orden público que impiden la normal prestación del servicio, pues que en los actuales momentos la situación de orden público se encuentra alterado” (fls. 206-213, c.1 —motivaciones del acto administrativo demandado).



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02

Actor: Omar Javier García Quiñones

Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

48. El 14 de febrero de 2000, el director del D.A.T.T. informó a la empresa que debía corregir la solicitud y presentar una nueva, la cual fue radicada nuevamente el 7 de abril de 2000 (fls. 99-108).

49. El 9 de mayo de 2000, el director del D.A.T.T. le informó que por un error involuntario no se había hecho claridad sobre ciertos aspectos y que, por prestar el servicio en el área metropolitana, la autoridad competente para decidir sobre esta autorización era el alcalde. A la luz de esta última decisión, las autoridades municipales le manifestaron al interesado que según el Decreto 1558 de 1998, que derogó el Decreto 1787 de 1990, ya habían nuevas condiciones para la habilitación de rutas en el sector urbano, y que *“en razón a que los parámetros fijados en los literales A, B Y C de el numeral 2 (sic), no han sido efectuados por el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte (...) no puede servir rutas y horarios en la ciudad de Cúcuta, hasta tanto no se desarrollen los estudios técnicos que determinen las necesidades de la ciudad”*. Inconforme con la respuesta anterior y ante la misma autoridad municipal, el 23 de mayo de 2000 el gerente solicitó la expedición de la licencia (fls. 99-108).

50. Las autoridades municipales tomaron medidas para restringir la operación de la **Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda. - Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA**, en dicho territorio: **i)** el 25 de octubre de 1999, el Director del D.A.T.T. informó que *“la empresa COOTRANSFRONORTE LTDA no [tenía] licencia de funcionamiento, así mismo que se enc[ontraba] en estudio en la Sección Transporte Público del DATT”* (fl. 51, c.1 —oficio DATT-01050); **ii)** el 10 de noviembre de 1999, el Jefe de la Sección Transporte Público Urbano —D.A.T.T. exhortó *“al personal operativo (...) tomar las medidas del caso con los vehículos afiliados a la empresa COOTRANSFRONORTE LTDA, ya que están laborando sin tener licencia de funcionamiento”* (fl. 53, c.1 —oficio STPU-410); **iii)** el 2 de marzo de 2001, el Director del D.A.T.T. le solicitó al Director Operativo y al Director de Estudios que: *“con el objeto de establecer si la cooperativa Cootransfonorte se encuentra prestando en forma irregular el servicio de transporte público de pasajeros y para los fines previstos en el Decreto 176 de 2001 (...) solicita a los agentes (...) efectuar operativos diarios informando (...) sobre los resultados esperados”* (fl. 55, c.1).

51. Después de presentarse una acción de cumplimiento, el 29 de marzo de 2001, la Sección Quinta del Consejo de Estado ordenó al alcalde y al Director del D.A.T.T.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02

Actor: Omar Javier García Quiñones

Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

tramitar las solicitudes elevadas el 29 de mayo y 28 de agosto de 1997 por la **Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda.**³³ **Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA.**, concernientes a la expedición de la licencia de transporte, de conformidad con los derechos que le asistían en virtud del artículo 1º del Decreto 388 de 1998³⁴ (fls. 99-108, c.1. Consejo de Estado, sentencia del 29 de marzo de 2001, rad. 54001-23-31-000-2000-2068-0-ACU-841-actor: COOTRANSFRONORTE LTDA, M.P. Roberto Medina López).

52. En la demanda se precisó: *“el Director del D.A.T.T. se aparta por completo del procedimiento establecido en el Decreto 1787 de 1990, desconociendo la trayectoria de la COOPERATIVA los cuatro años de servicio³⁵, y la coloca (sic) a que cumpla con el procedimiento establecido en el Decreto 1558 de agosto 04 de 1998, que rige para las empresas nuevas”, y que “pretende la Administración Municipal y la Dirección de Tránsito borrar de un plumazo el beneficio legal que otorga el Decreto No. 388, toda vez que la solicitud fue radicada en el año 1997 en plena vigencia del Decreto 1787 de 1990, el cual fuera subrogado por el decreto No. 91 de enero 13 de 1998 (...).”*

53. Para proferir esta decisión, la Sección Quinta del Consejo de Estado hizo las siguientes consideraciones: **i)** el municipio de Cúcuta incumplió con el trámite de la licencia; **ii)** el artículo 1º del Decreto 388 de 1998 estableció que la empresa de transporte público terrestre automotor que hubiere radicado solicitud de licencia de funcionamiento con anterioridad a la vigencia del Decreto 91 del mismo año, podía obtenerla previo cumplimiento de los requisitos exigidos en las disposiciones vigentes en el momento de la presentación de la solicitud; **iii)** la administración tenía la obligación de cumplir esa disposición y no entrar a exigir requisitos diferentes y

³³ Folios 63 a 74, c.1.

³⁴ Artículo 1º. *“La empresa de transporte público terrestre automotor que hubiere radicado solicitud de licencia de funcionamiento, con anterioridad a la vigencia del Decreto 91 de 1998, podrá obtenerla previo cumplimiento de los requisitos exigidos en las disposiciones vigentes en el momento de la presentación de la solicitud. // La licencia se otorgará por un término no superior al establecido en el parágrafo del artículo 11 de la Ley 336 de 1996, período dentro del cual la empresa deberá ajustarse a las nuevas condiciones de habilitación”.*

³⁵ Obra en el proceso copia de las certificaciones expedidas por los señores Luis Eduardo Duque, presidente de la Junta de Acción Comunal de Caño Limón; Nelsido Contreras, presidente de la Junta de Acción Comunal de Simón Bolívar; Víctor Julio Quintero, presidente Junta de Acción Comunal de Brisas del Porvenir; Luis Jaime Roperio Uribe, presidente de la Junta de Acción Comunal de Toledo Plata, en las que precisan que la empresa COOTRANSFRONORTE Ltda. ha prestado el servicio de transporte durante mucho años (fl. 109-1116, c.1).



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02

Actor: Omar Javier García Quiñones

Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

adicionales a los establecidos en el Decreto 1787 de 1990, pues claramente se precisaba en la norma que quien hubiere radicado la solicitud de licencia de funcionamiento antes de la vigencia del Decreto 91 de 1998, el trámite debía surtirse según dicha reglamentación general del transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto; **iv)** en el oficio DJ-1714 del 29 de agosto de 2000 dirigido al director del D.A.T.T., precisó la jefe de la oficina jurídica de la alcaldía municipal de Cúcuta, textualmente:

El Despacho asesor encuentra en el análisis efectuado a la documentación que presenta la Cooperativa, que no ha habido claridad por parte de la Administración, para tramitar las solicitudes que la Cooperativa ha impetrado en múltiples oportunidades lo que ha dilatado en el tiempo su legalidad; entiendo que por desconocer la norma aplicable y los beneficios que la ley le otorga a las Cooperativas del transporte.

Para poner orden a éste largo proceso en el cual se encuentra la Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA, recomiendo que con fundamento a los documentos aportados por el Gerente, se le dé solución de una vez por todas, retrotrayendo la actuación al inicio de la petición primaria, que la Empresa hace para aplicarle la normatividad del momento, que para el caso es el Decreto 1787 de 1990, ya que se ha venido suspendiendo en el tiempo, su legalidad, permitiéndole y tolerándole la prestación del servicio en las rutas denunciadas al principio de la actuación, concediéndole con ello de alguna manera una presunta legalidad. No es procedente ni aplicable al momento actual someter a la Cooperativa a los requisitos del 1558, toda vez que su actuación nació y se nutrió bajo la vigencia del Decreto 1787 de 1990” (folios 99 y 108).

54. El 12 de septiembre de 2001, el Tribunal Superior Judicial de Cúcuta, con ocasión de la tutela impetrada por el señor Gustavo Eduardo Reyes Quintero, quien era propietario de un vehículo afiliado a la Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda., y a quien le inmovilizaron su vehículo por no tener la licencia de funcionamiento, consideró que la Resolución No. 536 de 1998 del D.A.T.T estaba vigente mientras se decidía de manera definitiva sobre el trámite administrativo de la habilitación (fl. 87-98, c.1, —copia de la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta).

55. Como consecuencia de la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 29 de marzo de 2001, el municipio de Cúcuta, al amparo del Decreto 1787 de 1990, expidió la Resolución 004 del 11 de octubre de 2002, a través de la cual confirió licencia definitiva de operación a la **Cooperativa de Transportadores**



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02

Actor: Omar Javier García Quiñones

Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

de la Frontera Nororiental Ltda.³⁶ Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA

“i) otorgar licencia de funcionamiento de Transporte de la Frontera Nororiental Ltda. –COOTRANSFRONORTE LTDA- (...) para que continúe prestando el servicio de transporte público automotor en el radio de acción urbano, tipo de vehículo microbús o buseta, nivel del servicio ordinario, modalidad, transporte público colectivo; ii) la licencia de funcionamiento que se otorga tendrá una vigencia de diez (10) años, pero deberá habilitar el término de un año contado a partir de la notificación y ejecutoria del presente acto (...)” (fls. 226-240, c.1).

II.4. Planteamiento del problema jurídico

56. La Sala, dado que es posible enjuiciar la Resolución No 536 del 15 de enero de 1998 a través de la acción de simple nulidad, estima que el problema jurídico que debe resolver, siguiendo los artículos 320³⁷ y 328 del CGP³⁸, y el recurso de apelación formulado por la parte actora, se contrae a determinar si con la expedición de la citada resolución se transgredieron las normas enunciadas como violadas por aquel, esto es, los artículos 79, 333 y 365 de la Carta Política; 3 de la Ley 105 de 1993; 2°, 9°, 10°, 11 y 19 de la Ley 336 de 1996; y 84 inciso 7° del Decreto 091 de 1998, en la medida en que **i) la Empresa Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda.** no estaba habilitada para prestar el servicio público de transporte urbano colectivo de pasajeros desde el año 1997, y **ii) no está acreditado** en el expediente la alteración del orden público a la que alude la resolución acusada y que habría ocasionado que las empresas que prestaban regularmente tal servicio se negaran a hacerlo.

³⁶ Folios 63 a 74, c.1.

³⁷ «ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71».

³⁸ «ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. 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.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia».



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

II.5. El marco legal de la habilitación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros a la luz de situaciones transitorias y especiales por alteración del orden público

57. El régimen de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto establecido en el Decreto 1787 de 1990, derogado por el Decreto 1557 de 1998 y el Decreto 171 de 2001, estableció en el título IV que dicho servicio público era prestado por sociedades o cooperativas legalmente constituidas o por sociedades comerciales o cooperativas administradoras y operadoras de sistemas o subsistemas de transporte terrestre automotor debidamente autorizadas, previo el lleno de los requisitos exigidos por este Estatuto.

58. Además, dicha norma entendió por empresa de transporte la constituida por una sociedad comercial o una cooperativa como unidad de explotación económica permanente con los equipos, instalaciones y órganos de administración adecuados para efectuar el traslado de un lugar a otro de personas o de personas y bienes conjuntamente.

59. El artículo 11, en concordancia con el artículo 983 del Código de Comercio, precisó que las autoridades competentes eran las que conferían autorización previa de constitución a los interesados en conformar una empresa de transportes públicos colectivos municipal de pasajeros y/o mixto para servicio terrestre automotor.

60. En efecto, la autorización previa de constitución se confería mediante resolución motivada, la cual contenía: *i*) las frecuencias y rutas de despacho y/o áreas de operación; *ii*) el parque automotor necesario para servir las rutas reservadas, el tipo de vehículo, la modalidad y el nivel del servicio ofrecido (art. 13).

61. En cuanto a la licencia de funcionamiento, dicho estatuto precisó que la licencia era el reconocimiento que hacía la autoridad competente a una empresa para la prestación del servicio de transporte público automotor (art. 17) y que se confería mediante resolución motivada con una temporalidad de diez (10) años (art. 25).

62. Cabe resaltar que, posteriormente, la Constitución Política constituyó una reserva legal en materia de servicios públicos y, en virtud de dicha reserva legislativa, expidió las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, que conforman el régimen del servicio público de transporte en Colombia.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02

Actor: Omar Javier García Quiñones

Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

63. La Ley 105 afirmó que el servicio de transporte público es una industria orientada a garantizar la movilización de personas o cosas mediante vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, servicio que se encuentra sujeto a una contraprestación económica y se rige por unos principios.

64. El Estatuto de Transporte condicionó, tal como lo regulaba el Decreto 1787 de 1990, la prestación del servicio de transporte público a la expedición de un permiso o a la suscripción de un contrato de concesión u operación, y solo quien cumpliera con los requisitos legales, tenía derecho a ese permiso o contrato de concesión u operación, cuyo otorgamiento a operadores de transporte público o a particulares no generaban derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos.

65. Por su parte, la Ley 336 de 1996 estableció en el artículo 11 que las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte o constituidas para tal fin, debían solicitar y obtener habilitación para operar, habilitación que consistía en la autorización expedida por la autoridad competente para la prestación del servicio en cada modo de transporte, la cual era intransferible a cualquier título.

66. En el artículo 16 de la Ley 336 precisó que para la prestación del servicio público de transporte se requería “... *la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional*”.

67. Señala la ley en mención una regla general: el permiso para la prestación del servicio público de transporte se otorga mediante concurso, con el fin de garantizar la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas.

68. Sin embargo, la Ley 336 de 1996 estableció en el artículo 20 una excepción: “*la autoridad competente de transporte podrá expedir permisos especiales y transitorios para superar precisas situaciones de alteración del servicio público ocasionadas por una empresa de transporte en cualquiera de sus modos, que afecten la prestación del servicio, o para satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte*”. Y la excepción advirtió que “*superadas las situaciones mencionadas, los permisos transitorios cesarán en su vigencia y la prestación del*



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

servicio quedará sujeta a las condiciones normalmente establecidas o autorizadas, según el caso”.

69. El artículo 84 del Decreto 091 de 1998 -derogado por el Decreto 1557 de 1998 y el Decreto 171 de 2001- al referirse a los permisos especiales y transitorios, dispuso:

Para los efectos previstos en el artículo 20 de la Ley 336 de 1996, se consideran precisas situaciones de alteración del servicio público o como surgimiento de ocasionales demandas de transporte, las siguientes:

- 1. Cuando se cancele la habilitación a un operador o empresa de transporte.*
- 2. Cuando se paralice el servicio de transporte por razones de inmovilización de equipos, fuerza mayor, caso fortuito u otros factores perturbadores del orden público que impidan la normal prestación del servicio.*
- 3. Cuando se suspenda la habilitación o el permiso de operación a una empresa de transporte, siempre que la sancionada se encuentre atendiendo el cincuenta por ciento (50%) de la ruta o área de operación que resulte afectada con la suspensión del servicio.*

Para superar la situación mencionada en el numeral 1 la autoridad competente de transporte podrá autorizar a los propietarios de los vehículos vinculados a la empresa sancionada con la cancelación, para seguir prestando los servicios que aquella tenía autorizados, hasta por un término improrrogable de noventa (90) días. Este servicio se prestará bajo la responsabilidad de dichos propietarios

Dentro del plazo arriba previsto, como mínimo el 80% de los propietarios de los vehículos vinculados podrán constituirse como empresa de transporte y solicitar la habilitación para operar los mismos servicios autorizados a la empresa cancelada sin que se adelante el procedimiento señalado en el Título II, Capítulo II, Sección III del presente decreto.

Si en el término señalado, los propietarios de los vehículos no presentan la solicitud de habilitación, las rutas y horarios de la empresa cancelada serán adjudicados a través del concurso público. Los vehículos de la empresa cancelada tendrán prelación para llenar la nueva capacidad transportadora de la empresa adjudicataria.

Para las situaciones previstas en los numerales 2° y 3° del presente artículo, la autoridad competente de transporte expedirá un permiso especial y transitorio a empresas habilitadas o a las personas naturales que demuestren ser las propietarias del parque automotor idóneo con el cual se pretende cubrir el servicio, sin que se adelante el procedimiento previsto en el Título II, Capítulo II, Sección III del presente decreto. Superadas las situaciones, estos permisos perderán su vigencia y la prestación del servicio quedará sujeta a las condiciones normalmente



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

establecidas, desaparecida la circunstancia que dio origen al permiso transitorio, su mantenimiento será causal de mala conducta para el funcionario responsable - se subraya-.

70. El artículo 5º del Decreto 091 de 1998 señala en cuanto a la autoridad que confiere la habilitación

La habilitación para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor, se expedirá por las siguientes autoridades:

a) Por el Ministerio de Transporte -Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor, de acuerdo con la distribución interna de competencias sobre el particular, cuando la actividad transportadora se desarrolle en el radio de acción nacional. El servicio de transporte público fronterizo e internacional se regirá por lo establecido en el artículo 54 de la Ley 336 de 1996;

b) Por los alcaldes o por los organismos de transporte en los que aquellos deleguen tal atribución, cuando la actividad transportadora se desarrolle en los radios de acción distrital o municipal.

71. Las disposiciones transcritas plantean los supuestos bajo cuya ocurrencia la autoridad competente -a nivel nacional el Ministerio de Transporte o a nivel local los alcaldes u organismos de transporte que tengan delegada la competencia- puede autorizar la expedición excepcional, son ellas: **i)** la cancelación de la habilitación a un operador o empresa de transporte; **ii)** la paralización del servicio de transporte por razones de inmovilización de equipos, fuerza mayor, caso fortuito u otros factores perturbadores del orden público que impidan la normal prestación del servicio; **iii)** la suspensión de la habilitación o el permiso de operación a una empresa de transporte, siempre que la sancionada se encuentre atendiendo el cincuenta por ciento (50%) de la ruta o área de operación que resulte afectada con la suspensión del servicio.

72. Igualmente, las disposiciones anteriores fijaron los factores modales y temporales en cuanto a los supuestos 1 y 2 al precisar que las autoridades ante el acaecimiento de estas circunstancias coyunturales podían expedir permisos especiales y transitorios en favor de **i)** empresas habilitadas o **ii)** personas naturales que demuestren ser las propietarias del parque automotor idóneo con el cual se pretende cubrir el servicio, sin que se adelante el “concurso público” al que se refiere el Título II, Capítulo II, Sección III del Decreto 091 de 1998. No obstante, la norma



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

advirtió que los *“permisos perder[ían] su vigencia cuando se hayan extinguido las causas que originaron la situación de temporalidad y especialidad”*.

73. El Decreto 1557 de 1998 derogó el Decreto 091 de 1998 e hizo aportes relevantes en cuanto a los permisos especiales y transitorios y se consignó en el artículo 64 que el Ministerio de Transporte sólo podía expedir permisos especiales y transitorios a empresas habilitadas con radio de acción nacional para superar precisas situaciones de alteración del servicio público, ocasionados: *i)* por una empresa de transporte que afecte la prestación del servicio, tales como la suspensión de la habilitación; *ii)* para satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte; *iii)* cuando se paralice el servicio de transporte por razones de inmovilización de equipos, fuerza mayor, caso fortuito, o factores perturbadores del orden público que impidan la normal prestación del servicio.

74. Igualmente, manifestó que, superadas las situaciones mencionadas, los permisos transitorios cesan en su vigencia y la prestación del servicio queda sujeta a las condiciones de normalidad establecidas o autorizadas según el caso.

75. Además, este decreto que entró a regir el 4 de agosto de 1998 precisó en el artículo 7º que *“las empresas en funcionamiento mantendrán sus derechos administrativos en lo que se refiere a rutas y horarios previamente otorgados, siempre y cuando esté cumpliendo con las condiciones de prestación de servicio exigidas y autorizadas”* (art. 7º).

76. El Decreto 1557 de 1998 fue derogado por el Decreto 171 de 2000, y este último al tenor de lo dispuesto en el artículo 13 señaló que: *i)* las empresas que a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto cuentan con licencia de funcionamiento vigente, mantendrán sus derechos administrativos relacionados con las rutas y horarios previamente otorgados, siempre y cuando continúen cumpliendo con las condiciones autorizadas para la prestación del servicio; *ii)* este plazo se mantiene hasta que el Ministerio de Transporte decida sobre la solicitud de habilitación; *iii)* si la empresa presenta la solicitud extemporáneamente o el Ministerio de Transporte niega la habilitación, no puede continuar prestando el servicio. También precisó que las empresas que presentaron solicitud de habilitación en vigencia de los Decretos 91 y 1557 de 1998 y que a la fecha de publicación de este Decreto no han sido decididas por el Ministerio de Transporte, **podrán** acogerse a las nuevas condiciones estipuladas en la presente disposición (art. 72).



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02

Actor: Omar Javier García Quiñones

Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

77. La Sala hace énfasis en que para el caso concreto y habida cuenta de que los trámites de licencia de la empresa de transporte habían iniciado en 1997, tal como se evidenció en los hechos probados, el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 29 de marzo de 2001, precisó que se debía aplicar el artículo 1º del Decreto 388 de 1998: *“La empresa de transporte público terrestre automotor que hubiere radicado solicitud de licencia de funcionamiento, con anterioridad a la vigencia del Decreto 91 de 1998, podrá obtenerla previo cumplimiento de los requisitos exigidos en las disposiciones vigentes en el momento de la presentación de la solicitud”*. Esta cuestión condujo a esta Corporación a sostener en la sentencia de acción de cumplimiento que la *“administración tenía la obligación de cumplir esa disposición y no entrar a exigir requisitos diferentes y adicionales a los establecidos en el Decreto 1787 de 1990”*.

II.6. El caso concreto

78. Para desatar el problema jurídico planteado anteriormente, conviene hacer referencia al acto administrativo acusado, esto es, la Resolución 536 de 15 de enero 1998, cuyo contenido es del siguiente tenor:

(...) EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA (...) En uso de sus facultades Legales (sic) y en especial las que le confieren la Ley 105 / 93 Art. 3 Ord. 7, Ley 336 Art. 20, Dto. 91/98 Art. 84 Núm. 2 Inc. 7 y Decreto 647/96 (Manual de funciones), Constitución Nacional Art. 23, 29 y Art. 9 y S.s. del C.C.A

CONSIDERANDO

1. Que el Congreso de la República el 30 de Diciembre de 1993 expidió la Ley 105/93 que consagra los principales Rectores del transporte, como la libre Circulación del ciudadano, el de acceso al Transporte, libertad de impresa (sic) y otorgamiento de permisos especiales, principios que tienen carácter vinculante es decir al cual se deben someter los funcionarios públicos.

2. Posteriormente, el mismo Congreso aprueba la Ley 105/93, Estatuto Nacional del Transporte, que en su Art. 20 faculta a las autoridades del transporta (sic) para expedir permisos especiales y transitorios para atender o satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte, especialmente el que se les debe prestar alas (sic) Comunidades marginales en donde las condiciones de orden público son difíciles al igual que la infraestructura vial.

3. El Gobierno Nacional en su condición de autoridad única de transporte, y atendiendo el Art. 89 de la Ley 336/96, promulga el 13 de enero el Decreto 091/98 por el cual se establecen normas que regulan la prestación del servicio público de



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02

Actor: Omar Javier García Quiñones

Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

transporte, y en el Art. 84 Num 2 en Conc. Inciso 7 permite a la[s] autoridades del transporte expedir permisos especiales y transitorios cuando se consideran que existen precisas situaciones de alteración del servicio público o como surgimiento de ocasionales de Demanda (sic) de transporte y especialmente cuando se paraliza el servicio por razones de fuerza mayor o factores perturbadores de orden público que impidan la normal prestación del servicio.

4. Con fundamento en lo anterior, se a establecido mediante estudios Técnicos (sic) por parte de este organismo, que los sectores Toledo Plata, El Porvenir, Simón Bolívar, presentan dificultades en el transporte, además en Consejo de Gobierno, realizado, debido a los graves hechos que se presentaron en estos sectores influenciados por la circunstancias de ser aledaños a la Cárcel Modelo en donde se presentó alteración del orden público, las empresas regulares de la Ciudad se negaron a prestar el servicio de transporte, surgiendo una Demanda ocasional insatisfecha de este servicio básico.

5. Teniendo en cuenta que en esta circunstancias los miembros de la cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA continuaron suministrando o satisfaciendo esta demanda ocasional de transporte, a la cual las demás (sic) empresas se negaron, el DATT, atendiendo múltiples solicitudes de las comunidades se procedió a examinar técnicamente la viabilidad jurídica de conjurar esta situación aplicando la figura de los permisos especiales transitorios de que tratan las normas anteriormente mencionadas.

6. Como resultado del estudio técnico practicado en la zona, se pudo comprobar que efectivamente existía precisas situaciones de alteración del servicio público y el surgimiento de una ocasional demanda de transporte por razones de inmovilización de equipos y los evidentes factores perturbadores del orden público que impiden la normal prestación del servicio, puesto que en los actuales momentos la situación de orden público se encuentra alterado.

7. Se tiene conocimiento que COOTRANSFRONORTE LTDA., desde mayo del 1997 a solicitado (sic) a la administración municipal que se le autorice o habilite como empresa prestadora de servicio público de transporte colectivo urbano Cúcuta.

8. El DATT, atendiendo instrucciones del Alcalde de la época, PAUSELINO CAMARGO, realizo estudios técnicos de acuerdo al manual expedido por el ministerio de transporte para establecer las rutas, horarios y frecuencias de despacho a objeto de determinar la demanda existente y determinar la demanda existente y detectar las necesidades de transporte de la ciudad, pero por razones que se desconocen, no se ha dado la apertura del concurso público para la adjudicación de las rutas que actualmente sirven de hecho las empresas, y es norma administrativa que no se les puede trasladar esta deficiencia del estado a los particulares para enervar las actuaciones administrativas que generen este tipo de actividad económica.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02

Actor: Omar Javier García Quiñones

Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

9. Con base en los estudios técnicos realizados, en los factores sociales que enmarcan esta situación, este Despacho considera viable dar aplicación a lo normado de la Ley 105/93 Art. 3 Num. 7, Ley 336 Art. 20 y Dto. 091/98 Art. 84 Num. 2 Inc. 7. En razón a los considerando (sic) anteriores y con fundamento en las normas citadas:

RESUELVE

ARTÍCULO 1: Conceder permiso especial y transitorio a la Cooperativa "COOTRASNFRONORTE LTDA.", para satisfacer la demanda ocasional de transporte en las siguientes rutas

(...)

Estas rutas se vienen cubriendo sin ningún tipo de interferencia con las demás empresas que prestan el servicio de transporte en la ciudad debido a que ninguna de ellas las tiene asignadas para cubrirlas.

ARTÍCULO 2: Asígnese la siguiente capacidad transportadora para las rutas autorizadas: (...) Capacidad Transportadora Mínima: Setenta y Cinco unidades (75) tipo Microbuses o Busetas (...) Capacidad Transportadora Máxima: Ciento Cincuenta Unidades (150), tipo Microbuses o Busetas.

ARTÍCULO 3: autorícese a la Cooperativa Cootransfronorte Ltda., para que puedan legalizar ante este organismo el respectivo traslado de cuenta y la respectiva matrícula de los vehículos que conforman el parque automotor con el cual están prestando el servicio.

ARTÍCULO 4: El presente permiso especial y transitorio rige a partir de la fecha de su notificación y hasta que Cotransfronorte legalice su habilitación.

79. Expuesto el contenido de la Resolución No 536 del 15 de enero de 1998, se debe precisar que, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 336 de 1996, en consonancia con los artículos 9°, 10° y 11 de la misma norma y con el artículo 84 del Decreto 091 de 1998, fundamentos normativos del acto cuestionado, uno de los presupuestos para la expedición de permisos especiales y transitorios en vigencia de tales normas es que se otorguen, para el caso de paralización del servicio de transporte por razones de inmovilización de equipos, fuerza mayor, caso fortuito u otros factores perturbadores del orden público que impidan la normal prestación del servicio —motivo esgrimido en el acto administrativo acusado— a *i)* empresas habilitadas o *ii)* a las personas naturales que demuestren ser las propietarias del parque automotor idóneo con el cual se pretende cubrir el servicio.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02

Actor: Omar Javier García Quiñones

Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

80. La única mención que realiza la Resolución No 536 de 15 de enero de 1998 al respecto es la consistente en que tenía conocimiento que la Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda., desde mayo de 1997, había solicitado la habilitación como empresa prestadora del servicio público de transporte colectivo urbano, lo que quiere decir que aquella no estaba habilitada, en aquel momento, para prestar el servicio público de transporte, lo cual puede ser constatado en las comunicaciones de 25 de octubre de 1999³⁹, 26 de octubre de 1999⁴⁰ y 10 de noviembre de 1999⁴¹ provenientes del mismo Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de San José de Cúcuta y en la precitada sentencia de 29 de marzo de 2001⁴².

81. De esta manera, no son de recibo los argumentos expuestos por la primera instancia que estima innecesaria la habilitación de aquella empresa puesto que incluso podía otorgarse la habilitación a personas naturales, pues olvida, *i)* que no es a cualquier persona natural a la que puede otorgarse tal permiso, pues aquellas, se reitera, deben ser propietarias del parque automotor idóneo para la prestación del servicio, lo cual debe ser demostrado ante la autoridad administrativa; y, *ii)* que la autoridad administrativa no otorgó el permiso especial y transitorio aludiendo a tal disposición del artículo 84 del Decreto 091 de 1998, esto es, se reitera, argumentando que lo concedía a personas naturales que hubieran demostrado ser propietarias del parque automotor idóneo con el cual se pretendía cubrir el servicio.

82. Puede deducirse de la Resolución No 536 de 15 de enero de 1998 que el permiso especial y transitorio fue entregado no a personas naturales en las condiciones indicadas sino a una empresa como lo es la cooperativa mencionada, razón por la que, conforme a las precitadas normas, aquella ha debido estar habilitada para prestar el servicio público de transporte, lo cual conduce a considerar que el acto administrativo transgredió lo dispuesto en el citado artículo 84 inciso 7° del Decreto 091 de 1998.

83. Ahora bien, en lo relativo al argumento de apelación consistente en que no está acreditado en el expediente la alteración del orden público a la que alude la resolución acusada y que habría ocasionado que las empresas que prestaban

³⁹ Folios 51, c.1.

⁴⁰ Folios 52, c.1.

⁴¹ Folios 53, c.1.

⁴² Folios 99-108, c. 1.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

regularmente tal servicio se negaran a hacerlo, cabe señalar que, como lo indicó la primera instancia y en atención a la presunción de legalidad de la cual están investidos los actos administrativos, le correspondía demostrar que aquellas circunstancias no se presentaron, pruebas que, contrario a lo expuesto por el apelante, no se encontraron en las piezas procesales que integraron el proceso penal 37.500 seguido en contra de **Eibar Contreras** por el delito de falsedad material en documento público en concurso con fraude procesal⁴³.

84. Al respecto y en una controversia similar a la que aquí se decide, la Sección⁴⁴ destacó lo siguiente:

*(...) A juicio de la Sala, las normas anteriores dan soporte legal a la decisión acusada, en cuanto por motivos de orden público, entre otros, autorizan al Ministerio de Transporte para otorgar permisos especiales y transitorios cuando se vea afectada la prestación del servicio público de transporte, situación que de acuerdo con la motivación de la Resolución 1914 del 2004 fue la que, precisamente, se presentó, **razón por la cual para desvirtuar su presunción de legalidad debió demostrar el actor que no hubo alteración del orden público**, cuestión que no hizo y por el contrario la reconoce, sólo que se la atribuye a las autoridades de tránsito, sin tener en cuenta que los operativos realizados pretendían controlarla, lo cual no lograron y, de ahí, que el Ministerio de Transporte tuvo que intervenir y expedir la resolución demandada.*

II.7. La conclusión

85. La Sala, de conformidad con lo expuesto, y en primer lugar, encuentra acreditada la violación del artículo 84 inciso 7° del Decreto 091 de 1998, en la medida en que la **Cooperativa de Transportadores de la Frontera Nororiental Ltda. - Cooperativa COOTRANSFRONORTE LTDA.** no estaba habilitada para prestar el servicio público de transporte, requisito necesario para el otorgamiento del permiso al que se refiere el artículo 20 de la Ley 336 de 1996 y el mismo artículo 84 inciso 7° del Decreto 091 de 1998, lo cual desvirtúa la presunción de legalidad de la Resolución No 536 de 15 de enero de 1998, resultando procedente, en consecuencia, la revocatoria del numeral segundo de la sentencia de 30 de septiembre de 2014, en tanto allí se resolvió negar las pretensiones de la demanda,

⁴³ Cuaderno de pruebas 1.

⁴⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN. Sentencia de veintisiete (27) de agosto de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-24-000-1999-05917-01. Actor: HÉCTOR JOSÉ RODRÍGUEZ TORRES. Referencia: Acción – Nulidad.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02

Actor: Omar Javier García Quiñones

Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

y confirmarla en sus demás partes.

86. En segundo lugar, estima que le correspondía al actor demostrar que no se presentó la situación de alteración del orden público a la que alude el acto administrativo acusado, carga que no fue asumida por el accionante y que, atendiendo la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, conduce a la falta de prosperidad del cargo formulado en contra de la decisión apelada.

II.8. El reconocimiento de apoderados judiciales

87. La Sala, en atención a los documentos que se encuentran en el expediente, reconocerá como apoderados judiciales del **municipio de San José de Cúcuta a i) la abogada Ángela Patricia Puche Díaz**, identificada con la cédula de ciudadanía 25.773.985 y portadora de la tarjeta profesional de abogado 202.457 del Consejo Superior de la Judicatura⁴⁵; y, **ii) al abogado Gustavo Enrique González Romero**, identificado con la cédula de ciudadanía 80.723.723 y portador la tarjeta profesional de abogado 164.240 del Consejo Superior de la Judicatura⁴⁶, en los términos de los poderes que les fueron conferidos.

88. De otro lado, en atención a la renuncia al poder presentada por la abogada Ángela Patricia Puche Díaz⁴⁷, se pone de presente el artículo 76 del Código General del Proceso, que al tenor indica:

ARTÍCULO 76. TERMINACIÓN DEL PODER. El poder termina con la radicación en secretaría del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado, a menos que el nuevo poder se hubiese otorgado para recursos o gestiones determinadas dentro del proceso.

El auto que admite la revocación no tendrá recursos. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de dicha providencia, el apoderado a quien se le haya revocado el poder podrá pedir al juez que se regulen sus honorarios mediante incidente que se tramitará con independencia del proceso o de la actuación posterior. Para la determinación del monto de los honorarios el juez tendrá como base el respectivo contrato y los criterios señalados en este código para la fijación de las agencias en derecho.

⁴⁵ Folio 10-21, c 1.

⁴⁶ Índice 26, SAMAI.

⁴⁷ Índice 25, SAMAI.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

Vencido el término indicado, la regulación de los honorarios podrá demandarse ante el juez laboral.

Igual derecho tienen los herederos y el cónyuge sobreviviente del apoderado fallecido.

La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido.

La muerte del mandante o la extinción de las personas jurídicas no ponen fin al mandato judicial si ya se ha presentado la demanda, pero el poder podrá ser revocado por los herederos o sucesores.

Tampoco termina el poder por la cesación de las funciones de quien lo confirió como representante de una persona natural o jurídica, mientras no sea revocado por quien corresponda.

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

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR el numeral segundo de la sentencia de 30 de septiembre de 2014 y, en su lugar, **DECLARAR** la nulidad de la Resolución No 536 de 15 de enero de 1998, “*Por medio de la cual se concede permiso especial y transitorio para superar o satisfacer el surgimiento de una ocasional demanda de transporte urbano colectivo, a las comunidades marginadas de: el Porvenir, Toledo Plata y Simón Bolívar*”, acto administrativo expedido por el director del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Cúcuta.

SEGUNDO: Confirmar, en lo demás, la sentencia apelada.

TERCERO: RECONOCER como apoderados judiciales del **municipio de San José de Cúcuta** a **i)** la abogada **Ángela Patricia Puche Díaz**, identificada con la cédula de ciudadanía 25.773.985 y portadora de la tarjeta profesional de abogado 202.457 del Consejo Superior de la Judicatura⁴⁸; y, **ii)** al abogado **Gustavo Enrique**

⁴⁸ Folio 10-21, c 1.



Expediente No. 54-001-23-31-000-2001-01512-02
Actor: Omar Javier García Quiñones
Demandado: Municipio de Cúcuta y otros

González Romero, identificado con la cédula de ciudadanía 80.723.723 y portador de la tarjeta profesional de abogado 164.240 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos de los poderes que les fueron conferidos.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.

[P4]