



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20091340326591



Fecha: 14-08-2009

Bogotá, D.C.

Doctor  
MARCO HERNÁN RUEDA VÁSQUEZ  
Alcalde Municipal  
Calle 11 14 – 28  
Granada - Cundinamarca.

Asunto: Transporte. Habilitación Empresa de Transporte Mixto. Decreto 175 de 2001.

En respuesta a la comunicación del asunto, radicada en este Ministerio bajo el número 2009-321-050238-2, a través de la cual eleva consulta relacionada con la Habilitación otorgada por ese Despacho Municipal en virtud del Decreto 171 de 2001, a la Empresa de Transporte COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES DE GRANADA (COINTRANSGRANADA), a través de la Resolución 010 del 26 de febrero de 2007. Al respecto y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, le informo lo siguiente:

En primer lugar es preciso señalar que efectivamente el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, expediente No.110010 24000200400 16601, mediante fallo de fecha 24 de agosto de 2006, (el cual quedó ejecutoriado el 29 de septiembre de 2006), **declaró la nulidad** de los artículos 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del Decreto 175 de 2001, porque violaban los artículos: 3 de la Ley 105 de 1993 y 19 de la Ley 336 de 1996, al igual que los artículos 13 y 333 de la Constitución Política, razón por la cual este Despacho se pronunció ampliamente sobre el tema a través de la comunicación MT-1350-1-48800 del 03 de octubre de 2006, (la que puede ser consultada en la página web de este Ministerio, <http://www.mintransporte.gov.co>) y respecto a las solicitudes y procesos en curso allí expresamente se consignó lo siguiente:

**“(…) CONCLUSION**  
**(…)**

*1. En este orden de ideas, innegable es que las resoluciones expedidas y en firme, en vigencia de los Decretos 175 de 2001, que permite la prestación por algunas empresas del servicio mixto, son actos administrativos de carácter particular, que gozan de plena validez y vigencia hasta la culminación del término por el cual fueron otorgados los permisos respectivos. No se pierda de vista, que a la formación y perfeccionamiento de tales actos, acudieron las empresas involucradas de buena fe y con la confianza*



**Para contestar cite:**

Radicado MT No.: **20091340326591**



Fecha: **14-08-2009**

*legítima en la legalidad, y más aún, en la permanencia espacial de las normas que les sirvieron de fundamento.*

*Dadas las cuantiosas inversiones requeridas por las empresas adjudicatarias para proceder a la adecuada prestación del servicio, sus derechos no pueden verse de un tajo afectados con una interpretación restrictiva y retroactiva de los efectos del fallo anulatorio del Consejo de Estado, ni con la aplicación artificiosa e improcedente de la figura del decaimiento del acto administrativo, por las poderosas razones de juridicidad y equidad, extensamente expuestas, que cuentan con abundante respaldo en la doctrina y en la jurisprudencia nacional y foránea.*

**II. HABILITACIÓN DE EMPRESAS EN VIGENCIA DEL DECRETO 175 DE 2001:**

*Se deben tener en cuenta dos situaciones que se pueden presentar:*

*a) Empresas de transporte de pasajeros y/o mixto que obtuvieron Licencia de Funcionamiento en vigencia del decreto 1927 de 1991; posteriormente se acogieron a la habilitación del Decreto 175 de 2001 como mixto, conservan su habilitación y servicios de rutas, horarios, recorridos autorizados, puesto que estos venían con unos derechos administrativos con antelación a la expedición del decreto de mixtos.*

*b) Las sociedades transportadoras que se habilitaron como empresas nuevas y obtuvieron registro de recorridos y frecuencias en vigencia del Decreto 175 de 2001, conservan su habilitación por cuanto esta no fue objeto de nulidad por el consejo de Estado. Precisamos que el registro de recorridos y frecuencias solamente pueden continuar prestándolo hasta el término que falte para cumplir los tres (3) años de su autorización, con posterioridad no es susceptible de renovación.*

**III. CAPACIDAD TRANSPORTADORA:**

*Los vehículos homologados para el servicio mixto que forman parte de la capacidad transportadora de las empresas con habilitación exclusiva para mixto, no pueden continuar operando una vez venza el periodo de los tres (3) años, por lo tanto, se les debe cancelar la Tarjeta de Operación como consecuencia de la nulidad de los servicios autorizados. La única alternativa para que continúen vinculados sería que el Gobierno Nacional reglamente el concurso público del servicio mixto antes de que comiencen a expirar los permisos y las empresas se ganen los recorridos a través del proceso licitatorio.*

**IV. PERMISOS TRANSITORIOS:**

*Los permisos transitorios de que trata el artículo 20 de la Ley 336 de 1996, son para atender situaciones generadas por una empresa de transporte o para satisfacer ocasionales demandas de transporte, de tal manera que no se vería bien que de alguna manera se revivan los recorridos que fueron declarados nulos por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, toda vez que las normas vigentes prohíben revivir normas nulas o inexecutable; sin embargo este punto amerita un análisis más profundo ya que*



Libertad y Orden

Ministerio de Transporte  
República de Colombia

**BICENTENARIO**  
de la Independencia de Colombia  
1810-2010



**Para contestar cite:**

Radicado MT No.: **20091340326591**



Fecha: **14-08-2009**

*los permisos aludidos es una facultad discrecional del Ministerio de Transporte como autoridad del sector.*

**V. ACTUACIONES PENDIENTES:**

*Las solicitudes radicadas en vigencia del Decreto 175 de 2001, relacionadas con rutas, horarios, **recorridos**, capacidad transportadora y todos aquellos aspectos inherentes al registro de recorridos, como también los recursos de la vía gubernativa **pendientes de desatar por parte de las autoridades de transporte tanto del orden local como nacional, se deben negar como consecuencia de la nulidad de los artículos 23 al 28 del precitado decreto**". (Negrilla fuera del texto).*

El anterior concepto fue ampliamente divulgado por la Dirección de Transporte y Tránsito haciendo énfasis en las conclusiones allí consignadas, mediante la Circular No. 49634 del 5 de octubre de 2006, dirigida a los **Alcaldes Municipales**, Autoridades de Transporte y Tránsito del país y a las Direcciones Territoriales de este Ministerio, para lo de sus respectivas competencias.

En consecuencia, de la declaratoria de nulidad, el Gobierno Nacional, produjo el Decreto **4190** del 29 de octubre de 2007 "Por el cual se establece el procedimiento para otorgar el permiso de prestación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto", el cual preceptúa en el párrafo del artículo 10, que el Ministerio de Transporte, establecerá la **metodología para determinar las necesidades y demanda insatisfecha de movilización**, normativa que en la actualidad es objeto de estudio y análisis, para proferir la reglamentación respectiva.

Ahora bien, respecto a la consulta por usted elevada, una vez analizados los hechos y circunstancias allí narrados, se observa que el Acto Administrativo No. 010 del 26 de febrero de 2007, fue proferido por esa Alcaldía Municipal, en fecha posterior a aquella en la que la sentencia emanada del Consejo de Estado – Sección Primera-, ya se encontraba debidamente ejecutoriada y en firme, circunstancia que se reitera acaeció el día **29 de septiembre de 2006**.

Ahora bien, como quiera que al ser producida la mencionada resolución, con fecha posterior a la ejecutoria del fallo en comento, es de concluir que aquel acto administrativo, carece de soporte legal, razón por la cual se estima que el mismo no puede ser revocado por este Ministerio, como ente máximo de Transporte en el país, por las siguientes razones:

Cuando la Revocatoria Directa no sea el producto de la actuación oficiosa de la administración, sino el fruto de una solicitud de parte, el peticionario debe ser **parte** dentro de la actuación que dio origen al acto administrativo del cual pide su Revocatoria Directa, es decir, que a quien inicia la actuación administrativa y aquel frente al cual se pide la intervención del Estado, se les da la categoría de partes, y están legitimados el primero, para interponer los recursos de la vía



**Para contestar cite:**

Radicado MT No.: **20091340326591**



Fecha: **14-08-2009**

gubernativa o en su defecto la revocatoria directa del acto administrativo expedido por la Administración y esta última, esta legitimada para revocar sus propios actos conforme a los parámetros establecidos en el Código Contencioso Administrativo.

Así las cosas, a la persona que no actúa como parte ante la administración, se le conoce como **tercero**, quien por lo general es ajeno a la misma, pero puede suceder que éste se encuentre jurídicamente vinculado a una de las partes que intervienen en la actuación y por ello, puede resultar afectado con la decisión que llegue a proferirse; a esta persona se le denomina **tercero interesado** y en razón de su interés legítimo, la ley le otorga los medios de intervenir en la actuación que se este adelantando o se haya adelantado, bien sea para oponerse, interponer los recursos de la vía gubernativa, o, para solicitar la Revocatoria Directa.

En este orden de ideas, es preciso traer a colación apartes del fallo de fecha veinte (20) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997), proferido por el Honorable Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera -, siendo Consejero Ponente el Doctor LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, dentro del Expediente núm. 3899, en demanda instaurada por la empresa ARAUCA S.A., así:

*"Respecto de quiénes son partes interesadas en los actos que versan sobre rutas, esta Corporación, en sentencia de 17 de abril de 1991. exp. núm. 710, actor: Flota Sugamuxi Ltda., Consejero Ponente: Dr. Miguel González Rodríguez, sostuvo:*

*"Para establecer si el actor está directamente interesado en los actos acusados, es preciso acudir al concepto de ruta que trae el artículo 65 del decreto 1393 de 1970. Allí se establece que la ruta es el trayecto comprendido entre dos lugares distintos unidos entre sí por una vía; el sentido de una ruta se indicará con la enunciación: Primero del lugar de origen y luego del destino.*

*"La ruta cuya redistribución de horario se hizo por las resoluciones demandadas es la que corresponde a BOGOTA-YOPAL. Observa la Sala que la ruta que sirve al actor es la que tiene por origen y destino Sogamoso-Yopal, que es diferente a la que fue objeto de redistribución en los actos administrativos acusados, que tiene por origen Bogotá y por destino Yopal, de donde se infiere que Flota Sugamuxi Ltda. no tiene interés directo para haber sido citada,..."*

*En el asunto sub exámine, debe tenerse en cuenta la definición de ruta que trae el artículo 44 del Decreto 1927 de 1991, que es, en esencia, la definición consagrada en el Decreto 1393 de 1970, a la cual se refiere la sentencia arriba transcrita.*

*La Resolución núm. 06544 de 17 de diciembre de 1993 autorizó a la Empresa Arauca S.A., aquí demandante, la modificación de la dirección en la ruta Bogotá-Quibdó y viceversa, que la misma venía prestando.*



Libertad y Orden



**Para contestar cite:**

Radicado MT No.: **20091340326591**



Fecha: **14-08-2009**

*Como bien lo afirma el apoderado de la parte actora, la decisión adoptada en la Resolución núm. 06544 no afectaba a las empresas que la recurrieron, pues éstas no tenían interés para recurrirla, dado que la Empresa Arauca S.A. es la única que sirve la ruta Bogotá-Quibdó y viceversa, según certificación expedida por el Ministerio de Transporte, y que obra a fl. 199 del expediente.*

(...)

*Concluye la Sala, entonces, que si bien es cierto que las empresas que recurrieron la decisión no tenían interés para hacerlo, también lo es que dicho cargo de violación no encuadra dentro de lo prescrito en el artículo 14 del C.C.A., que la demandante estima violado."*

Aunado a lo anterior y en lo que se refiere a la aplicación del artículo 60 de la Ley 336 de 1996, es necesario mencionar que el mismo, fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia **C-066 de 1999** con las siguientes advertencias:

1. Solo se pueden revocar actos administrativos de carácter particular y concreto con el **consentimiento del peticionario o titular del derecho.**
2. Se pueden revocar cuando son producto del silencio administrativo positivo.
3. Cuando son ilegales y fraudulentos, por parte del particular que llevo a la administración a cometer un error.

En el caso objeto de estudio, no se presenta ninguno de los anteriores eventos, razón por la que se reitera no es procedente la revocatoria del acto administrativo de marras por parte de esta cartera ministerial, toda vez que por tratarse la Resolución 010 de 2007, de un acto particular y concreto, según los términos del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, se requiere contar para el efecto con el **consentimiento expreso** del titular del derecho, situación que por obvias y evidentes razones, no se presenta en el caso objeto de análisis, como usted claramente lo menciona.

Ahora bien, el Consejo de Estado ha dicho que la administración puede revocar actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento del titular del derecho, se requiere que estos hayan sido producidos por medios ilegales y fraudulentos. Aquí es preciso traer a colación apartes del concepto emitido por el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica de éste Ministerio a través del memorando MT-1300-1 23327 del 16 de septiembre de 2003, al **referirse a la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular, de que trata el artículo 60 de la Ley 336 de 1996 así:**

*"De otro lado, es importante tener en cuenta el pronunciamiento del Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejera ponente Dra: Ana Margarita Olaya Forero, expediente No. 23001-23-31-000-1997-8732-02 (IJ 029), Actor José Miguel Acuña*



**Para contestar cite:**

Radicado MT No.: **20091340326591**



Fecha: **14-08-2009**

*Cogollo, que en relación con las dos circunstancias bajo las cuales procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares sin que medie el consentimiento del afectado son: una, que tiene ver con la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiera ocurrido por medios ilegales.*

*Agrega la citado Corporación Judicial que el acto ilícito, contiene una expresión de voluntad del Estado viciada bien por violencia, por error, o por dolo, diferente al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A, ya que en este último evento nace sin vicios en la manifestación de la voluntad de la administración pero contraría la Constitución o la Ley.*

*Advierte el Consejo de Estado en su fallo, que la actuación fraudulenta debe aparecer ostensiblemente, pues la revocación por ese motivo no puede ser fruto de una simple sospecha, debe darse una evidencia de que el acto ilícito ha ocurrido por medios fraudulentos y debidamente demostrada tal situación. De ahí que se debe seguir el procedimiento del artículo 74 del C.C.A, el que a su vez remite a la actuación del artículo 28 (comunicación a los interesados de la actuación administrativa y citación), con el fin de que el administrado haga uso del derecho de defensa y contradicción.*

*Finalmente señala el citado fallo que para revocar el acto administrativo de carácter particular, sin autorización escrita del administrado que **"se trate de un abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta debidamente probada"**, entendida tal actuación ilícita como un vicio en la formación de la voluntad de la administración, que bien puede ocurrir por error, fuerza o dolo.*

*Con fundamento en los planteamientos esbozados por la Corte Constitucional y por el Consejo de Estado a través de los precitados fallos, se infiere que el Ministerio de Transporte solo puede revocar los actos particulares y concretos de las autoridades locales, cuando el acto es producido mediante una actuación ilegal y fraudulenta, esto equivale a una actuación ilícita, es decir, que se requiere demostración de los dos elementos enunciados, la revocación no puede ser fruto de una simple sospecha, debe darse una evidencia de que el acto ilícito ha ocurrido por medios fraudulentos y deberá demostrarse tal situación, la actuación ilícita se debe entender como un vicio en la formación de la voluntad de la administración, que bien puede ocurrir por error, fuerza o dolo.*

*Ahora bien, para el caso concreto del transporte terrestre automotor se configura una actuación ilegal cuando se vulnera el ordenamiento positivo, como las leyes 105 de 1993, 336 de 1996, sus decretos reglamentarios 170 (s) y demás disposiciones de carácter general, **pero además se necesita que la misma actuación sea fruto de una actuación fraudulenta por parte del particular, peticionario o administrado que llevo a la administración a cometer un error, ya sea porque la expresión de la voluntad del Estado nace viciada por violencia, error o dolo, en otras palabras esta Entidad para hacer uso del artículo 60 de la Ley 336 de 1996, debe analizar cada caso en particular y confrontar con base en los antecedentes administrativos que se configuran los dos presupuestos tantas veces enunciados, pues de lo contrario si no existe certeza y prueba idónea que el acto es producto de una actuación fraudulenta o ilícita y además es ilegal no podría revocarse.** (Negrillas fuera del texto).*



**Para contestar cite:**

Radicado MT No.: **20091340326591**



Fecha: **14-08-2009**

*No sobra advertir que la motivación del acto revocatorio debe tener constancia expresa de los elementos de juicio que llevaron a la administración a tal conclusión, previa comunicación y citación del particular afectado, con el fin de que pueda defenderse de tal decisión. (...)*

Según el fallo proferido por el Consejo de Estado en el expediente No. 23001-23-31-000-1997-8732-02, para que sea procedente la revocatoria del acto administrativo de carácter particular sin autorización escrita del administrado, es preciso que “se trate de **una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta debidamente probada**”, elementos que no se evidencian en la presente actuación administrativa; razón de más para que no sea procedente la Revocatoria antes mencionada.

Así las cosas y por todas las razones antes expuestas, imperioso es concluir que en el sentir de esta Oficina Asesora Jurídica, se estima conveniente que ese Despacho Municipal, acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en Acción de simple Nulidad, toda vez que el término de dos (2) años, para iniciar la acción de lesividad contra el multialudido acto administrativo, según lo preceptuado para el efecto en el Código Contencioso Administrativo, caducó en el mes de febrero del año en curso. Tampoco es viable la Revocatoria de dicho acto administrativo por este Ministerio, por las razones antes consignadas.

En estos términos damos respuesta en forma definitiva los interrogantes por usted planteados.

Atentamente,

**ANTONIO JOSÉ SERRANO MARTÍNEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica