

ACTOS ADMINISTRATIVOS - Causales de revocatoria / REVOCATORIA - Actos frente a los que procede. Actos definitivos / ACTOS PREPARATORIOS O DE TRAMITE - Su revocatoria es irrelevante

El artículo 69 del C. C. A., establece que “los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”. No hay duda de que, en principio, los actos a que se refiere el artículo 69 son los actos administrativos definitivos, entendidos como “los que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto” (artículo 50 del C. C. A.), los cuales constituyen manifestaciones de voluntad de la administración que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de distinta naturaleza. Para apoyar la afirmación anterior, conviene anotar que el artículo 70 del C. C. A., establece como causal de improcedencia de la solicitud de revocación el agotamiento de los recursos de la vía gubernativa por parte del solicitante, lo cual supone lógicamente la existencia de un acto administrativo definitivo, contra el cual procederían dichos recursos. Los actos preparatorios y de trámite, por regla general, no deciden directa ni indirectamente el fondo de asunto alguno, razón por la cual carece de objeto su revocación; a menos, claro está, que se trate de actos que aunque ordinariamente no definen una actuación administrativa, en algún caso concreto hagan imposible continuarla, caso en el cual, materialmente producen el mismo efecto que un acto administrativo definitivo sobre la persona impedida para continuar la actuación, respecto de la cual crea una situación jurídica particular. No hay duda que respecto de este tipo especial de actos también procede la aplicación de la figura de la revocación de los actos administrativos. En el presente caso, el demandante afirma atinadamente que el Ministerio demandado se equivocó al revocar mediante la resolución acusada, actos que, efectivamente, no deciden de fondo ningún asunto sino que inician e impulsan su trámite, como son: a) la Resolución 080 de 22 de febrero de 1998, proferida por la Alcaldía del Municipio de El Santuario, por medio de la cual se ordenó abrir una investigación administrativa contra la entidad demandante por haber abandonado una ruta otorgada mediante Resolución No. 266 de 24 de diciembre de 1993 y falta de utilización de los vehículos allí reseñados y b) la Resolución 093 de 4 de marzo de 1998, que se limitaba a disponer la apertura de investigación contra la misma empresa por haber dejado de servir la ruta Parque Principal - Valle de María (por la autopista) - Parque Principal, para la cual había sido autorizada mediante Resolución No. 266/93. No obstante lo anterior, la resolución acusada revocó igualmente los actos administrativos con los que concluyó la actuación administrativa, iniciada mediante los actos intermedios descritos previamente, sobre lo cual no hay discusión. La circunstancia anotada revela que la entidad demandada incurrió en un error conceptual pues la decisión de revocar debió recaer únicamente sobre los actos administrativos definitivos reseñados, dado que los actos preparatorios y de trámite, aunque necesarios para su expedición, cumplen un papel instrumental y, como se dijo antes, no deciden de fondo la actuación y su vigencia depende enteramente de la suerte del acto definitivo. El defecto de carácter técnico jurídico consistente en declarar la revocación de actos preparatorios y de trámite junto con la revocación de los actos que decidieron el fondo del asunto es absolutamente irrelevante pues no configura causal alguna de nulidad ni produce la violación de los derechos y garantías de las personas interesadas en su expedición.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 1600 DE 1999 (JULIO 29) – MINISTERIO DE TRANSPORTE (NO ANULADA)

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 69 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 50 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 70

REVOCATORIA ACTO ADMINISTRATIVO - Procede de oficio así se hayan interpuesto los recursos en la vía gubernativa / MINISTRO DE TRANSPORTE - Faculta para revocar de oficio los actos particulares de las autoridades locales en materia de transporte terrestre automotor

El actor manifestó, por otra parte, que la resolución demandada violó el artículo 70 del C.C.A., que establece la improcedencia de las solicitudes de revocación de actos administrativos cuando contra éstos se hayan interpuesto los recursos de la vía gubernativa. Del análisis del acervo probatorio allegado al proceso se desprende que, efectivamente, la resolución acusada revocó la Resolución No. 129 de 5 de abril de 1998, por medio de la cual se sancionó a la empresa demandada con la cancelación de rutas en las modalidades de servicio vehículos tipo taxi, camperos, microbuses y busetas, otorgadas mediante Resolución 266 de febrero 27 de 1993 "...por no haber hecho uso de las mismas..."; resolución contra la cual la empresa actora interpuso el recurso de reposición y fue confirmada por la Resolución 144 de 7 de mayo de 1998, también revocada por el acto acusado. Pese a lo anterior, la acusación no prosperará por las siguientes razones: Como se dijo antes, el artículo 69 del C.C.A., establece que "los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en los casos allí previstos y el artículo 70 ibídem establece la siguiente causal de improcedencia: "...No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa" La simple lectura de los textos demandados pone de relieve que la facultad de revocación a cargo de la administración procede de oficio o a solicitud de parte y en parte alguna condiciona el ejercicio de sus facultades oficiosas a que los sujetos interesados en las resultas de la actuación administrativa de que se trate hayan solicitado la revocación, sea que ésta proceda o no. El contenido del artículo 70 comentado establece de manera clara e inequívoca una causal de improcedencia para pedir la revocación directa de los actos administrativos, aplicable única y exclusivamente al peticionario que haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa, para impedir que pueda utilizar la institución de la revocación como una tercera instancia y vulnere, por tanto, los principios de economía y celeridad aplicables a la actuación administrativa por mandato del artículo 3º ibídem. En consecuencia, la administración puede revocar directamente sus propios actos, bajo las condiciones previstas en los artículos 69 y siguientes del C.C.A., cuando considere que se configuren las causales de revocación por razones distintas de las invocadas en una solicitud de revocación de parte interesada, sea ésta procedente o improcedente; o cuando las encuentre configuradas por las mismas razones alegadas por un peticionario en el evento de que su solicitud sea improcedente. Esta última fue la situación que se presentó en el sub lite pues, tal como consta en el acto acusado el Gerente de Transoriente S. A., solicitó al Ministerio de Transporte la revocatoria directa de las Resoluciones Nos. 080 del 22 de febrero de 1998; 093 del 04 de marzo de 1998 No. 126 del 05 de abril de 1998 ; No. 127 del 05 de abril de 1998; No. 129 del 05 de abril de 1998; No. 144 del 07 de mayo de 1998 y No. 145 del 07 de mayo de 1998, proferidas por el Alcalde del Municipio de El Santuario. No obstante, el Ministerio declaró expresamente que dicha solicitud era improcedente (...) No sobra agregar que, tal

como manifestaron la parte demandada y el Agente del Ministerio Público, el artículo 60 de la Ley 336 de 20 de diciembre de 1996, - ESTATUTO GENERAL DE TRANSPORTE -, fundamento normativo del acto acusado, habilita al Ministerio de Transporte para revocar “de oficio” los actos particulares y concretos expedidos por las autoridades locales en materia de transporte terrestre automotor (...) Los argumentos expuestos demuestran de modo fehaciente que la autoridad demandada actuó de oficio al proferir el acto acusado y que estaba legalmente habilitada para hacerlo por las normas comentadas, independientemente de que se hubiera formulado previamente una solicitud improcedente de revocación. En consecuencia, el cargo en estudio no prospera.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 1600 DE 1999 (JULIO 29) – MINISTERIO DE TRANSPORTE (NO ANULADA)

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 69 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 70 / LEY 336 DE 1996 – ARTICULO 60

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D. C., diez (10) de febrero de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00360-01

Actor: MUNICIPIO DE EL SANTUARIO - ANTIOQUIA

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE

Referencia: ACCION DE NULIDAD

Se decide en única instancia la demanda de nulidad contra la Resolución No. 1600 de 29 de julio de 1999, expedida por el Ministerio de Transporte, *“Por medio de la cual se revocan de oficio unos actos administrativos proferidos por señor Alcalde de El Santuario – Antioquia”*.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El Alcalde del municipio de El Santuario (Antioquia) solicitó la nulidad de la resolución reseñada en el epígrafe.

1.1.1. Hechos.

Durante el año 1998 el Alcalde Municipal de El Santuario profirió varias resoluciones relacionadas con la falta de prestación del servicio de transporte en distintas modalidades y sectores del radio urbano – veredal, para la cual había otorgado licencia a la Empresa Transportes Oriente Antioqueño S. A., - TRANSORIENTE.

- Así, por Resolución No. 080 de 22 de febrero de 1998 se dispuso abrir una investigación contra la empresa mencionada porque hasta ese momento no había prestado el servicio de transporte en la modalidad de taxis, camperos, microbuses y busetas.

La resolución comentada fue entregada al Gerente de TRANSORIENTE, quien se negó a suscribir la notificación.

El 22 de marzo de 1998 la empresa TRANSORIENTE presentó descargos extemporáneamente, en los cuales no solicitó pruebas que desvirtuaran el hecho notorio en que se fundaba la Resolución 080/98.

Mediante Resolución No. 126 de 5 de abril de 1998 el Alcalde Municipal de El Santuario declaró la extemporaneidad de los descargos.

En la misma fecha, 5 de abril de 1998, el Alcalde Municipal de El Santuario profirió la Resolución No. 129, mediante la cual canceló las modalidades del servicio a los vehículos tipo taxis, camperos, microbuses y busetas a cargo de la empresa TRANSORIENTE S. A., por no haber hecho uso de ellas dentro de los términos previstos en artículo 46 del Decreto 1787 de 1990 del Gobierno Nacional, - Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros y Mixto -,¹ la cual se notificó personalmente al Gerente de TRANSORIENTE S. A., quien presentó recurso de reposición en su contra el 23 de abril de 1998.

Mediante Resolución 144 de 7 de mayo de 1998 la Alcaldía decidió el recurso interpuesto contra la Resolución 129/98, confirmándola. Y mediante Resolución 145 de 7 de mayo de 1998 confirmó la Resolución 144/98.

¹ *Diario Oficial No. 39.496, de 6 de agosto de 1990*

- La Alcaldía Municipal inició otra actuación contra TRANSORIENTE S. A., el 4 de marzo de 1998, para lo cual profirió la Resolución No. 093, ordenando investigar el abandono de ruta Parque Principal - Valle de María (por la autopista) - Parque Principal, por parte de TRANSORIENTE S. A.;

La resolución anterior se notificó personalmente al Gerente de TRANSORIENTE S. A., el 8 de marzo de 1998, quien presentó oportunamente pruebas y descargos.

La Alcaldía Municipal profirió entonces la Resolución No. 127 de 5 de abril de 1998, mediante la cual no aceptó las pruebas y descargos presentados, y la Resolución y 128 de la misma fecha, ordenando el archivo de la investigación, porque encontró demostrado que no se produjo el abandono de las rutas objeto de la investigación.

Mediante escritos radicados con los números 4022 de 4 de junio; 6014 de 24 de agosto y 38177 de 25 de septiembre de 1998 TRANSORIENTE S. A., solicitó a la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte que revocara las resoluciones mencionadas en los párrafos anteriores, y por Resolución 1600 de 29 de julio de 1999 esta entidad las revocó.

1.1.2. Normas violadas y concepto de la violación.

El actor citó como normas violadas los artículos 4 (inciso segundo) y 123 (inciso segundo) constitucionales y 170 del C. C. A., y para explicar el concepto de su violación formuló los siguientes cargos:

Primer cargo. La resolución demandada violó los artículos 69 a 74 del C. C. A., que regulan la revocación de los actos administrativos.

Afirmó que la revocación procede por las causales previstas en el artículo 69 ibídem, pero no contra los actos preparatorios o de trámite como las Resoluciones 080 de 22 de febrero de 1998 y 093 de 4 de marzo de 1998 que se limitaban a disponer la apertura de la investigación, contra los cuales no proceden siquiera los recursos de vía gubernativa por mandato de los artículos 49 y 50 ibídem.

Agregó que de acuerdo con el artículo 70 ibídem **no procede la revocación de los actos de contenido particular y concreto cuando quien lo solicite haya agotado los recursos de vía gubernativa**, y que esa norma resultó violada por al

acto acusado porque revocó la Resolución 129 de 5 de abril de 1998 que puso fin a una investigación e impuso una sanción, contra la cual se habían interpuesto los recursos de la vía gubernativa. Por la misma razón tampoco procedía la revocación de las Resoluciones 080, 144, 145, 126 y 127, todas de 1998, descritas en los hechos de la demanda.

Segundo cargo: la resolución acusada **está falsamente motivada** porque sostiene que se configuró la causal 1ª del artículo 69 del C. C. A., que efectivamente autoriza la revocación de los actos cuya oposición a la Constitución o a la ley sea manifiesta, pero cuya aplicación depende de que no se hayan interpuesto los recursos de la vía gubernativa que en este caso sí se interpusieron.

Además, cuando el acto acusado expresa que las Resoluciones 080/98 y 093/98 violaron el procedimiento establecido en los artículos 113, 114 y 115 del Decreto 1787 de 1990 - Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros y Mixto -, desconoce que de acuerdo con el artículo 117 del C. de P. C., los hechos notorios y las afirmaciones o **negaciones indefinidas, como las que sirven de fundamento a dichas resoluciones**, no requieren de prueba y que la carga de aportarla corresponde a quien pretenda desvirtuarlas.

Aseguró que las resoluciones revocadas por el acto acusado no violaron el debido proceso porque antes de expedirlas, la Alcaldía de El Santuario citó a la parte interesada, pese a lo cual ésta se negó a notificarse personalmente, presentó extemporáneamente descargos y renunció de manera tácita a solicitar pruebas para desvirtuar las negaciones indefinidas que servían de fundamento a las resoluciones que ordenaron la apertura de la investigación. Además, interpuso los recursos de ley, agotando la vía gubernativa (folios 42 a 50).

Mediante escrito separado el actor solicitó la suspensión provisional del acto acusado con fundamento en los mismos hechos y razones que expuso en la demanda (f. 51)

II. LA CONTESTACIÓN

2.1. El Ministerio de Transporte contestó oportunamente la demanda, se opuso a las pretensiones y se refirió a los hechos manifestando que algunos no le constaban y que se atenía a lo que se probara respecto de otros.

En defensa del acto acusado manifestó que en la sentencia C- 066 de 1999 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 60 de la Ley 366/96 con el argumento de que el Ministerio de Transporte, en su condición de órgano rector del sistema en el nivel nacional, podía revocar los actos expedidos por los órganos subalternos sin afectar la autonomía territorial.

Manifestó que mientras el actor pretende la defensa de la legalidad abstracta y el ordenamiento positivo formal, el Ministerio demandado accedió a revocar las resoluciones proferidas sumariamente por la Alcaldía de El Santuario porque vulneraban las garantías materiales del Estado social y democrático de derecho.

Expresó que los actos revocados por la resolución demandada trataban sobre investigaciones administrativas en materia de transporte reguladas por los artículos 119 y siguientes del Decreto No. 1787/90 - Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros y Mixto -, pese a lo cual se expidieron sumariamente, sin base probatoria y con fundamento en la supuesta notoriedad de hechos cuyas condiciones de tiempo, modo y lugar no se precisaron; notoriedad y certeza que la misma Alcaldía desconoció posteriormente.

Aseveró que el Municipio de El Santuario violó el derecho de defensa de la empresa investigada porque no le notificó legalmente la resolución que inició la investigación en su contra; se negó a estudiar los descargos y las pruebas solicitadas aduciendo su extemporaneidad (Resolución No. 126 de 5 de abril de 1998) y le impuso la máxima sanción en menos de 24 horas (Resolución 129 de 5 de abril de 1998), al cancelarle todas las modalidades de servicio sin haber concretado los cargos en cuanto a rutas, clase de vehículos y horarios y sin prueba alguna.

Para demostrar que la resolución demandada se dictó de conformidad con los artículos 69 y siguientes del C. C. A., anotó que el demandante no desconoce que materialmente se configuró la causal primera de revocación de los actos administrativos – violación de la constitución y de la ley – en que se apoya, y se limita a cuestionar el supuesto desconocimiento de un requisito formal, relacionado con la improcedencia de la revocatoria de los actos contra los cuales se han interpuesto los recursos de vía gubernativa, establecida en el artículo 70 ibídem.

Aseguró que doctrinalmente se ha reconocido que dicho requisito solo opera cuando la revocatoria se decreta a instancia de parte interesada - que no es nuestro caso – pero no cuando se decreta **oficiosamente**, como ocurrió con la resolución demandada, dictada con fundamento en el artículo 60 de la Ley 336/96 que autoriza al Ministerio de Transporte a **revocar de oficio** las decisiones de las autoridades locales en materia de transporte.

La resolución demandada dejó constancia expresa del carácter oficioso de la actuación, al señalar en la parte motiva que se inició con la documentación remitida por el señor Alcalde de El Santuario mediante oficio 8467 de marzo 5 de 1999, y al precisar en la parte resolutive que la revocación se hace de oficio.

Para desvirtuar el cargo de falsa motivación manifestó que el actor no explicó ni demostró divergencia alguna entre los supuestos de hecho y de derecho de la resolución demandada y la realidad.

Propuso a título de excepciones los siguientes argumentos: **a)** violación del régimen de notificaciones por edicto previsto por el artículo 45 del C. C. A., porque no se notificaron mediante ese mecanismo las Resoluciones 080/98 y 126/98 revocadas por el acto acusado; **b)** violación al régimen previsto en los artículos 113, 114, 115 y literal a) del artículo 119 del Decreto 1787 de 1990, que garantizan el debido proceso en la el curso de la investigación administrativa en materia de transporte, por las razones expuestas previamente; y **c)** carácter oficioso de la resolución demandada, en virtud de que se expidió con fundamento en el artículo 60 de la Ley 366/96 (folios 79 a 88).

2.2. Intervención de tercero.

La Empresa Transportes Oriente Antioqueño S. A., - TRANSORIENTE intervino oportunamente para impugnar las pretensiones de la demanda con argumentos que coinciden, en lo sustancial, con los expuestos por el Ministerio de Transporte como fundamento del acto acusado y con los que adujo para defender su legalidad en la contestación de la demanda.

III. ACTUACIÓN PROCESAL.

Por auto de 12 de febrero de 2004 se admitió la demanda y se denegó la solicitud

de suspensión provisional del acto acusado (fs. 55 a 60); el cual se notificó por estado a las partes (f. 60 reverso), personalmente al Agente del Ministerio Público (f. 61) al representante legal de empresa Transportes Oriente Antioqueño S. A., -(f. 118 reverso); igualmente, por aviso, al Ministro de Transporte (fs. 64 y 65). El proceso se fijó en lista por el término de ley (fs. 66 y 89), se abrió a pruebas por auto de 18 de marzo de 2005 (f. 127) y mediante providencia de 2 de junio de 2007 se dispuso correr traslado a las partes y al Procurador Delegado para que presentaran sus alegatos de conclusión (f. 143).

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes demandante y demandada no presentaron alegatos.

La Empresa Transportes Oriente Antioqueño S. A., - TRANSORIENTE presentó oportunamente alegatos de conclusión en los cuales reiteró los hechos y razones que expuso en su escrito de intervención como tercero, a efectos de oponerse a las pretensiones de la demanda (folios 144 a 149).

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda porque consideró que si bien la interposición de los recursos de vía gubernativa está prevista en el artículo 70 del C. C. A., como una causal de improcedencia, ella está referida únicamente a la solicitud de revocatoria que presente quien interpuso dichos recursos, pero no puede aplicarse a la administración, quien **siempre puede revocar de oficio sus actos** por mandato del artículo 69 ibídem, independiente de que en su contra se hayan interpuesto o no los recursos mencionados, y aún en los casos en que haya mediado una petición de parte que se haya declarado improcedente por haber sido presentada por quien interpuso los recursos de vía gubernativa, como en el presente caso.

Adicionalmente, debe considerarse que el artículo 60 de la Ley 336/96 autoriza al Ministerio a revocar **de oficio** las decisiones proferidas en materia de transporte terrestre automotor por parte de las autoridades locales y que el acto acusado señala de modo expreso que se dictó **oficiosamente**.

Manifestó, por último, que el cargo de falsa motivación no debe prosperar porque

el demandante no lo sustentó.

VI. CONSIDERACIONES

6.1. El acto demandado.

El demandante pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 1600 de 29 de julio de 1999, proferida por la Directora General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte, copia auténtica de la cual obra a folios 6 y siguientes del expediente, y cuyo texto es el siguiente:

“REPÚBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE TRANSPORTE

RESOLUCION No. 01600

(29 de julio de 1999)

“Por la cual se revocan de oficio unos Actos Administrativos proferidos por el señor Alcalde de El Santuario Antioquia.

**LA DIRECTORA GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO
TERRESTRE AUTOMOTOR DEL MINISTERIO DE
TRANSPORTE,**

En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas por los Decretos 1927 DE 1991, 2171 de 1992, y la j Resolución No. 000333 de 1994 y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Decreto 2171 de 1992, artículo 35, corresponde a la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte y tránsito terrestre automotor, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Transporte, así como el aplicar la regulación del transporte y tránsito por carretera expedida por dicho Ministerio.

Que mediante la Ley 336 de diciembre 20 de 1996, en su artículo 60 y teniendo en cuenta su pertenencia, al sistema nacional del transporte, se facultó al Ministerio de Transporte para revocar sin consentimiento del respectivo titular del derecho de conformidad con las causales señaladas en el Código Contencioso Administrativo, las decisiones adoptadas por las autoridades

locales en materia de transporte terrestre automotor mediante actos administrativos de carácter particular y concreto.

Que mediante resolución No. 0002420 de julio 30 de 1998, se delegan en la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte, la facultad de conocer y decidir lo concerniente respecto de las solicitudes de revocatoria de decisiones adoptadas por las autoridades locales en materia de transporte terrestre automotor particular y concreto sin el consentimiento del respectivo titular, según las causales señaladas en el Código Contencioso Administrativo, de conformidad en lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 336 de 1996.

Que mediante radicado No. 4022 de junio 4, 6014 de agosto 24 y 038177 de septiembre 25 de 1998, el representante legal de la empresa de transporte, TRANSPORTES ORIENTE ANTIOQUENO S. A. "TRANSORIENTE", solicito la revocatoria; con fundamento en el artículo 60 de la Ley 336 de 1996, de los Actos Administrativos de carácter particular y concreto emitidos por el despacho del Señor Alcalde del El Santuario (Antioquia) Dr. Marco Alejandro Pineda Giraldo, los cuales se describen a continuación:

*Resolución No. 080 del 22 de febrero de 1998
Resolución No. 093 del 04 de marzo de 1998
Resolución No. 126 del 05 de abril de 1998
Resolución No. 127 del 05 de abril de 1998,
Resolución No. 129 del 05 de abril de 1998
Resolución No. 144 del 07 de mayo de 1998
Resolución No. 145 del 07 de mayo de 1998*

Que analizada la solicitud de revocatoria presentada por el Señor Gerente de TRANS- ORIENTE, y considerando que jurídicamente no es viable teniendo en cuenta que se hizo uso de los recursos de la vía gubernativa, se procedió a requerir al señor Alcalde de El Santuario Antioquia, mediante oficios Nos. TPC - 1497-024512 de noviembre 5 de 1998 y TPC - 124 - 00003407 de febrero 15 de 1999, para que enviara a la mayor brevedad posible los antecedentes que originaron la expedición de los Actos administrativos relacionados anteriormente.

Igualmente se le comunico al peticionario, mediante los oficios TPC - 1496 - 024507 de noviembre 5 de 1998 y TPC- 125 - 0003408 de febrero 15 de 1999, de la acciones adelantadas por el Despacho en relación a la solicitud de revocatoria presentada por el mismo.

Que mediante radicado No. 008467 de marzo 5 de 1999, como respuesta al requerimiento hecho por este Ministerio mediante los oficios antes enunciados el Señor Alcalde de Santuario Antioquia allega la documentación requerida, con el objeto de decidir sobre la solicitud de revocatoria presentada por el representante legal

de la empresa TRANSPORTES ORIENTE ANTIOQUEÑO S. A. "TRANSORIENTE".

ARGUMENTOS DEL RECURRENTE. Los, argumentos presentados por el señor Gerente de la empresa TRANSPORTES ORIENTE ANTIOQUEÑO S. A., se fundamentan en los siguientes hechos:

1.- Mediante Resolución No. 266 de diciembre 24 de 1993, la Alcaldía Municipal del Santuario Antioquia, otorgo a la empresa TRANSORIENTE ANTIOQUEÑO Licencia de Funcionamiento y la ruta Parque Principal Valle de María por la autopista de Medellín - Bogotá - Alto del Palmar - La Paz – El Ramal - Valle Luna – Rancho Verde y viceversa.

El cubrimiento de estas rutas debía hacerse con autos, camperos, microbuses, busetas y buses de acuerdo a lo establecido en dicha resolución.

2.- El 22 de febrero de 1998, emitió el despacho del señor Alcalde la resolución No. 080, que en su numeral c) de considerandos plasma lo siguiente: "Que oficiosamente la Alcaldía Municipal el día 20 de febrero de 1998, ordenó avocar conocimiento de la investigación para determinar si efectivamente hay abandono de ruta y falta de utilización de los vehículos relacionados en el literal anterior; y D. Qué es de público conocimiento que la empresa de transporte TRANSORIENTE S. C., no ha hecho uso de los vehículos taxis, camperos, microbuses y busetas desde la fecha en que se profirió la resolución 266 por medio de la cual se le concedió Licencia de Funcionamiento.

Como puede apreciarse en esta resolución no aparecen claras dos circunstancias:

- La primera es que no se determina cual ruta al parecer de las siete asignadas a la empresa es la que se ha dejado de servir y,

- La segunda radica en que no especifica cuantos y que tipos de vehículos deberían estar sirviéndola.

3.- El señor Alcalde en nuestra opinión, para salvar las irregularidades de la Resolución 080, produjo una decisión **GEMELA**, sobre el mismo asunto y con los mismos fundamentos de derecho que fueron plasmados en la resolución 093 del 4 de marzo de 1998, pues ya en esta se habla **DE LA RUTA** No. 7 indicando que se ha dejado de servir del parque principal al Valle de María por la Autopista y viceversa.

4. – Mediante Resolución 128 de abril 5 de 1998 se revocó la resolución 093 del 4 de marzo de 1998; pero el mismo día 5 de abril del año en mención se produjo la Resolución 127, donde no se aceptan los descargos y pruebas solicitadas por la empresa, es decir, que se mantiene la decisión de sancionar a la empresa.

Lo anterior comporta por si mismo un verdadero galimatías donde el particular o la empresa no sabe a que atenerse.

Pero si esto fuera poco, el mismo día 5 de abril de 1998 se producen las Resoluciones 126 y 129, que comportan la culminación de la investigación de la Resolución 080 de 22 de febrero de 1998, cancelando la modalidad de servicio a los vehículos tipo taxis, camperos, microbuses y busetas otorgados por la resolución 266 de febrero 27 de 1993.

5.- Como puede observarse la finalidad del acto administrativo era una y única: **ESTABLECER EL ABANDONO DE RUTA ACORDE CON LO ESTABLECIDO POR LA RESOLUCION 266 DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1993.** Ello se desprende del numeral D de la resolución 129 de abril 5 de 1998.

No sobra advertir, que para la ruta parque principal Valle de María por la Autopista según la resolución 128 de abril 5 de 1998, no se probó infracción alguna; entonces, como presumirse el abandono de las demás 6 rutas, teniéndose en cuenta que el representante legal de la empresa presentó la documentación legal correspondiente incluyendo testimonio de los usuarios.

Lo que si ocurre, doctora Roldan, es que en El Santuario se está conformando una cooperativa denominada COOPERATIVA TRANSPORTADORES DE EL SANTUARIO - COOTRA ELSA, lo que en términos lógicos podríamos denominar presiones diarias para el éxito de su gestión y posicionamiento en el mercado del transporte.

De la lectura de las resoluciones que en sí son contradictorias y aunado a que la documentación presentada por la empresa no fue sopesada legalmente, tenemos en términos del derecho administrativo UN ACTO NULO POR DESVIACIÓN DE LOS MOTIVOS O FINES e igualmente QUE VIOLA EL PRINCIPIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SEGÚN EL CUAL EL ACTO POSTERIOR SOBRE EL MISMO PUNTO O MATERIA REVOCA EL PRIMERO E IGUALMENTE QUE SOBRE UN MISMO ASUNTO PARA RESOLVER NO PUEDEN PRODUCIRSE DIVERSAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.

6- En conclusión tenemos:

a) Varios actos administrativos, que son ambiguos, porque según el señor Alcalde de El Santuario la Resolución 080, comporta el no cumplimiento en la modalidad de vehículos y la 093 el abandono de una ruta.

Lo anterior no es cierto por cuanto la resolución No. 129 en su numeral D., refiriéndose a un recurso de reposición interpuesto contra la 080 expresa: "Que mediante la resolución No. 080, Alcaldía ordenó iniciar investigación para establecer si efectivamente existe abandonó (sic) de ruta por parte de la Empresa de Transporte - Transoriente S. A., la cual fue notificada

personalmente el día 28 de febrero al Representante legal de la empresa y se le entregó también personalmente una copia de la misma, no firmando la notificación, tal como consta en la correspondiente constancia secretarial del 28 de febrero.

b) Para la empresa es muy claro que la resolución 080y la 093 son las mismas, con un objetivo e igualmente que el motivo es único porque así se pregona en todos los documentos y porque su finalidad no es otra que cancelar la licencia de funcionamiento a la empresa. Precisamente el método empleado de emitir dos resoluciones sobre un mismo punto y aparentemente diverso fin, terminan fundidos en el numeral pluricitado.

Téngase también en cuenta que la empresa probó y fue desoída tal como se probara en tal sentido.

Con fundamento en los anteriores hechos le reitero mi petición en el sentido que se sirva revocar los actos ya mencionados, puesto que son ilegales y que si fuera pertinente ordenase la respectiva investigación.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

Que revisado el expediente con la respectiva documentación allegada por el Señor Alcalde del Santuario y por el señor Gerente de la empresa TRANS - ORIENTE, este despacho considera:

AL PUNTO UNO: Efectivamente mediante Resolución No. 266 de diciembre 24 de 1993, la Alcaldía del Santuario Antioquia autorizó a la empresa TRANSORIENTE ANTIOQUEÑO S. A., prestar el servicio de transporte Municipal, concediéndole Licencia de Funcionamiento para operar en las rutas y horarios, capacidad transportadora consagrados en el referido Acto Administrativo

AL PUNTO DOS. En cuanto a la expedición de la Resolución No. 080 de febrero 22 de 1998, expedida por la Alcaldía Municipal de Santuario Antioquia este despacho considera que con la expedición de la misma el señor Alcalde del referido municipio no tuvo en cuenta las formalidades del debido proceso, consagrado en la Constitución Política, el Código Contencioso Administrativo y el Decreto 1787 de 1990, toda vez que no se tuvo en cuenta el procedimiento establecido en los artículos 113, 114, 115, en concordancia con lo consagrado en el artículo 119 del Decreto 1787 de 1990 que dice: "Cuando se tenga conocimiento de la posible comisión de una infracción de las sancionadas por este Decreto, la autoridad Distrital o Municipal competente abrirá la investigación mediante resolución motivada que deberá contener como mínimos: **a)** Relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos. **b)** Cita de las disposiciones presuntamente infringidas con los hechos investigados. **e)** Termino dentro del cual el representante legal de la empresa o el propietario del vehículo debe presentar por escrito sus explicaciones y justificaciones, así como la solicitud de

pruebas dicho termino será de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de notificación. Trámite que no se surtió con la expedición de la resolución No. 080 de 1998, debido a que la Alcaldía del Santuario de oficio consideró abrir investigación a TRANS - ORIENTE ANTIOQUEÑO LA., por presunto abandono de las rutas y horarios y la falta de utilización de la capacidad transportadora relacionada en la resolución 266 de 1993, es de anotar que el referido acto administrativo no se determinó que rutas fueron las que se dejaron de servir, como tampoco los vehículos con las cuales se deben prestar las rutas supuestamente abandonadas. ,

A LOS PUNTOS TRES Y CUATRO: En cuanto a lo manifestado en estos puntos por el revocante, y revisado el acervo probatorio, efectivamente el señor Alcalde del Santuario - Antioquia expidió la resolución 080 de 1998, como también la resolución 093 de marzo 4 de 1998, mediante la cual se hace aclaración de la ruta presuntamente TRANSORIENTE S. A. dejó de servir exactamente la ruta No. 7, indicando que se dejó de servir desde el Parque Principal – Valle la María (por la autopista) Parque Principal desde hace aproximadamente un año y medio, así mismo el señor Alcalde del Santuario revoca la resolución 093 de marzo 4 de 1996 y profirió en su defecto la resolución 128 de abril 5 de 1998, y el mismo día 5 de abril de 1998 expidió la resolución No. 127, mediante la cual no se aceptan los descargos y la solicitud de pruebas presentadas por el Gerente de la empresa TRANSORIENTE ANTIOQUEÑO S.A., por haberse solicitado extemporáneamente.

Así mismo el mismo día 5 de abril de 1998, la Alcaldía del Santuario Antioquia expidió las resoluciones 126 por medio de la cual se niega un recurso, y no se aceptan los descargos y pruebas solicitadas a la investigación que se dio apertura mediante la Resolución No. 080 de febrero 22 de 1998, por haberse solicitado extemporáneamente, la cual fue confirmada mediante resolución No. 144 de mayo 7 de 1998.

Mediante la Resolución 129 de abril 5 de 1998, se sancionó a la empresa TRANSPORTE ORIENTE ANTIOQUEÑO S. A., con la cancelación de las modalidades del servicio en los vehículos clase taxis, camperos, microbuses y busetas, otorgadas mediante Resolución 266 de febrero 27 de 1993, por no haber hecho uso de las mismas dentro de los términos establecidos en el artículo 46 del Decreto 1787 de 1990.

Al respecto este despacho considera que le asiste la razón al revocante toda vez que la Alcaldía del Santuario - Antioquia violó el debido proceso y el derecho de defensa al expedir los Actos Administrativos objeto de esta solicitud de revocatoria, al no permitir que el representante legal de TRANS - ORIENTE S. A presentara las pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra: como a impugnar la decisión ya que al ser sancionada sin las formalidades del debido proceso y conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa con observancia de la plenitud

de las formas propias de cada proceso, y en vista que la resolución 129 de abril 5 de 1998 fue expedida sin existir material probatorio que permitiera al señor Alcalde del Santuario, adoptar tal decisión, una vez surtido y agotado el trámite señalado en los artículos 113, 114 y 115 del Decreto 1787 de 1990, por lo que consideramos acceder a la solicitud de revocatoria solicitada por el señor Gerente de la empresa de transporte ORIENTE ANTIOQUEÑO S. A., de conformidad con lo consagrado en la ley 336 de 1996 artículo 60 y a las formalidades del Código Contencioso Administrativo, por ser contraria a la Constitución Política y al Decreto 1787 de 1990 y por atentar contra el interés público y social de los usuarios de transporte que son los más afectados con la decisión adoptada por el Señor Alcalde de Santuario Antioquia.

Ahora bien, la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia No. C066 del diez de febrero de 1999, referente a lo ordenado en la Ley 336 de 1996, artículo 60, sostiene que el encabezado de la norma acusada es significativo. En efecto la disposición precisa que esa revocatoria de los Actos Administrativos de las autoridades locales de Transporte Terrestre es posible, "teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional de Transporte", lo cual indica que es la pertenencia al Sistema de Transporte lo que justificaría la revocación, por ende conforme al tenor de la propia disposición acusada, no todos los actos administrativos de las autoridades locales son revocables, sino que es necesario no sólo que se presenten las hipótesis previstas por los artículos 69 y 73 del Código Contencioso Administrativo sino que, además, se trate de aquellos actos que estas autoridades locales han expedido como integrantes del Sistema Nacional de Transporte. Así interpretada, la disposición no afecta la autonomía territorial, pues si el Ministerio de Transporte actúa como órgano rector de este sistema nacional, es factible que la Ley confiera la facultad de revocar los actos expedidos por los órganos subalternos. En tal entendido, el artículo 60 de la ley 336 de 1996 será mantenido en el ordenamiento, lo anterior se ratifica en el Decreto 1122 de junio 26 de 1999, artículo 313.

Si bien es cierto, que el representante legal de la empresa de TRANSPORTE ORIENTE ANTIOQUEÑO S. A., hizo uso de los recursos de la vía gubernativa y el artículo 70 del Decreto 01 de 1984, no permite conocer de las revocatorias si el peticionario haya ejercitado los mismos, no es menos cierto que los Actos Administrativos expedidos por el Señor Alcalde de El Santuario Antioquia son manifiestamente contrario a la ley y a la Constitución, se hace necesario revocarlos de oficio, toda vez que con la expedición de los mismos y causa agravio injustificado tanto a la persona jurídica, representada por la empresa TRANSORIENTE ANTIOQUEÑO como a las personas naturales, propietarios, tenedores y conductores de los automotores que prestan el servicio a la comunidad de Santuario y Municipios aledaños con la decisión adoptada por el Señor Alcalde del Municipio Antioqueño anotado.

En mérito de lo expuesto, este despacho

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO. Revocar de oficio los actos administrativos expedidos por el señor Alcalde del Santuario Antioquia, por ser manifiestamente contrarios a la constitución y a la Ley, los cuales se relacionan a continuación: 145 de 1998, 144 de 1998, 129 de 1998, 127 de 1998, 126 de 1998 y Resolución 80 de 1998, en consecuencia, queda vigente en todas sus partes la Resolución 266 de diciembre 24 de 1993, expedida por el Alcalde Municipal del Santuario Antioquia.

ARTICULO SEGUNDO. Notificar al Representante Legal de la empresa TRANSPORTES ORIENTE ANTIOQUENO S. A. y al señor Alcalde del Santuario Antioquia del contenido del presente proveído de conformidad con lo consagrado en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

ARTICULO TERCERO. Contra el presente proveído no procede recurso alguno por la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

- DIRECTORA GENERAL DE TRANSPORTE

Y TRÁNSITO TERRESTRE AUTORMOTOR. ”

6.2. Cuestión procesal previa

A título de excepciones la parte demandada manifestó que las Resoluciones 080/98 y 126/98 de la Alcaldía del Municipio de El Santuario, revocadas por el acto acusado, violaron las disposiciones sobre notificaciones por edicto establecidas en el artículo 45 del C. C. A.; que las resoluciones revocadas violaron los artículos 113, 114, 115 y literal a) del artículo 119 del Decreto 1787 de 1990, que garantizan el debido proceso en el curso de la investigación administrativa en materia de transporte; y que la resolución demandada se profirió oficiosamente con fundamento en el artículo 60 de la Ley 366/96 (folios 79 a 88).

Las afirmaciones descritas no constituyen propiamente excepciones de fondo porque no aluden a hechos nuevos capaces de enervar las pretensiones de la demanda. Por ello, la Sala los estudiará al examinar el fondo de la litis, en consideración a que constituyen argumentos de defensa referidos a ella.

6.3. Los cargos

6.3.1. La demandante afirmó que la entidad demandada violó el inciso segundo del artículo 123 de la Constitución Política que establece que los servidores públicos *“ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”*, porque profirió el acto acusado sin atenerse a las previsiones que los artículos 69 a 74 del C. C. A., establecen para la revocación directa de los actos administrativos; en concreto, porque revocó las Resoluciones 080 de 22 de febrero de 1998 y 093 de 4 de marzo de 1998, proferidas por la Alcaldía de El Santuario, que se limitaban a disponer la apertura de investigaciones y contra las cuales no procedía la revocación por tratarse actos preparatorios o de trámite.

El cargo enunciado no tiene vocación de prosperidad por las siguientes razones:

- El artículo 69 del C. C. A., establece que *“los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”*.

No hay duda de que, en principio, los actos a que se refiere el artículo 69 son los actos administrativos definitivos, entendidos como *“los que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto”* (artículo 50 del C. C. A.), los cuales constituyen manifestaciones de voluntad de la administración que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de distinta naturaleza.

Para apoyar la afirmación anterior, conviene anotar que el artículo 70 del C. C. A., establece como causal de improcedencia de la solicitud de revocación el agotamiento de los recursos de la vía gubernativa por parte del solicitante, lo cual supone lógicamente la existencia de un acto administrativo definitivo, contra el cual procederían dichos recursos.

Los actos preparatorios y de trámite, por regla general, no deciden directa ni indirectamente el fondo de asunto alguno, razón por la cual carece de objeto su revocación; a menos, claro está, que se trate de actos que aunque ordinariamente no definen una actuación administrativa, en algún caso concreto hagan imposible continuarla, caso en el cual, materialmente producen el mismo efecto que un acto

administrativo definitivo sobre la persona impedida para continuar la actuación, respecto de la cual crea una situación jurídica particular. No hay duda que respecto de este tipo especial de actos también procede la aplicación de la figura de la revocación de los actos administrativos.

En el presente caso, el demandante afirma atinadamente que el Ministerio demandado se equivocó al revocar mediante la resolución acusada, actos que, **efectivamente, no deciden de fondo ningún asunto sino que inician e impulsan su trámite**, como son: a) la Resolución 080 de 22 de febrero de 1998, proferida por la Alcaldía del Municipio de El Santuario, por medio de la cual se ordenó abrir una investigación administrativa contra la entidad demandante por haber abandonado una ruta otorgada mediante Resolución No. 266 de 24 de diciembre de 1993 y falta de utilización de los vehículos allí reseñados (fs. 19 y 20) y b) la Resolución 093 de 4 de marzo de 1998, que se limitaba a disponer la apertura de investigación contra la misma empresa por haber dejado de servir la ruta Parque Principal - Valle de María (por la autopista) - Parque Principal, para la cual había sido autorizada mediante Resolución No. 266/93 (fs. 35 y 36).

No obstante lo anterior, la resolución acusada revocó igualmente los actos administrativos con los que concluyó la actuación administrativa, iniciada mediante los actos intermedios descritos previamente, sobre lo cual no hay discusión.

La circunstancia anotada revela que la entidad demandada incurrió en un error conceptual pues la decisión de revocar debió recaer únicamente sobre los actos administrativos definitivos reseñados, dado que los actos preparatorios y de trámite, aunque necesarios para su expedición, cumplen un papel instrumental y, como se dijo antes, no deciden de fondo la actuación y su vigencia depende enteramente de la suerte del acto definitivo.

El defecto de carácter técnico jurídico consistente en declarar la revocación de actos preparatorios y de trámite junto con la revocación de los actos que decidieron el fondo del asunto **es absolutamente irrelevante** pues no configura causal alguna de nulidad ni produce la violación de los derechos y garantías de las personas interesadas en su expedición.

6.3.2. El actor manifestó, por otra parte, que la resolución demandada violó el artículo 70 del C. C. A., que establece la improcedencia de las solicitudes de revocación de actos administrativos cuando contra éstos se hayan interpuesto los recursos de la vía gubernativa.

Del análisis del acervo probatorio allegado al proceso se desprende que, efectivamente, la resolución acusada revocó la Resolución No. 129 de 5 de abril de 1998, por medio de la cual se sancionó a la empresa demandada con la cancelación de rutas en las modalidades de servicio vehículos tipo taxi, camperos, microbuses y busetas, otorgadas mediante Resolución 266 de febrero 27 de 1993...por no haber hecho uso de las mismas...” (fs. 27 y 28); resolución contra la cual la empresa actora interpuso el recurso de reposición (fs. 29 a 31) y fue confirmada por la Resolución 144 de 7 de mayo de 1998 (fs. 33 y 34), también revocada por el acto acusado.

Pese a lo anterior, la acusación no prosperará por las siguientes razones:

Como se dijo antes, el artículo 69 del C. C. A., establece que “los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, **de oficio o a solicitud de parte**, en los casos allí previstos y el artículo 70 ibídem establece la siguiente causal de improcedencia: “...No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa”

La simple lectura de los textos demandados pone de relieve que la facultad de revocación a cargo de la administración procede de oficio o a solicitud de parte y **en parte alguna condiciona el ejercicio de sus facultades oficiosas a que los sujetos interesados en las resultas de la actuación administrativa de que se trate hayan solicitado la revocación,** sea que ésta proceda o no.

El contenido del artículo 70 comentado establece de manera clara e inequívoca una causal de improcedencia para pedir la revocación directa de los actos administrativos, **aplicable única y exclusivamente al peticionario** que haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa, para impedir que pueda utilizar la institución de la revocación como una tercera instancia y vulnere, por tanto, los principios de economía y celeridad aplicables a la actuación administrativa por mandato del artículo 3º ibídem.

En consecuencia, la administración puede revocar directamente sus propios actos, bajo las condiciones previstas en los artículos 69 y siguientes del C. C. A., cuando considere que se configuren las causales de revocación por razones distintas de las invocadas en una solicitud de revocación de parte interesada, sea ésta procedente o improcedente; **o cuando las encuentre configuradas por las mismas razones alegadas por un peticionario en el evento de que su solicitud sea improcedente.**

Esta última fue la situación que se presentó en el sub lite pues, tal como consta en el acto acusado el Gerente de Transoriente S. A., solicitó al Ministerio de Transporte la revocatoria directa de las Resoluciones Nos. 080 del 22 de febrero de 1998; 093 del 04 de marzo de 1998 No. 126 del 05 de abril de 1998 ; No. 127 del 05 de abril de 1998; No. 129 del 05 de abril de 1998; No. 144 del 07 de mayo de 1998 y No. 145 del 07 de mayo de 1998, proferidas por el Alcalde del Municipio de El Santuario.

No obstante, el Ministerio **declaró expresamente que dicha solicitud era improcedente** al señalar: *“analizada la solicitud de revocatoria presentada por el Señor Gerente de TRANS- ORIENTE, y considerando que jurídicamente no es viable teniendo en cuenta que se hizo uso de los recursos de la vía gubernativa, se procedió a requerir al señor Alcalde de El Santuario Antioquia, mediante oficios Nos. TPC - 1497-024512 de noviembre 5 de 1998 y TPC - 124 - 00003407 de febrero 15 de 1999, para que enviara a la mayor brevedad posible los antecedentes que originaron la expedición de los Actos administrativos relacionados anteriormente”* y agregó: *“mediante radicado No. 008467 de marzo 5 de 1999, como respuesta al requerimiento hecho por este Ministerio mediante los oficios antes enunciados el Señor Alcalde de Santuario Antioquia allega la documentación requerida”*.

Para demostrar que el acto acusado se profirió oficiosamente, pese a la declaratoria de improcedencia de la solicitud previamente formulada, basta con señalar que en la parte considerativa de dicho acto, el Ministerio demandado manifestó expresamente:

“Si bien es cierto, que el representante legal de la empresa de TRANSPORTE ORIENTE ANTIOQUEÑO S. A., hizo uso de los recursos de la vía gubernativa y el artículo 70 del Decreto 01 de 1984, no permite conocer de las revocatorias si el peticionario haya ejercitado los mismos, no es menos cierto que los Actos

Administrativos expedidos por el Señor Alcalde de El Santuario Antioquia son manifiestamente contrario a la ley y a la Constitución, **se hace necesario revocarlos de oficio**, toda vez que con la expedición de los mismos y causa agravio injustificado tanto a la persona jurídica, representada por la empresa TRANSORIENTE ANTIOQUEÑO como a las personas naturales, propietarios, tenedores y conductores de los automotores que prestan el servicio a la comunidad de Santuario y Municipios aledaños con la decisión adoptada por el Señor Alcalde del Municipio Antioqueño anotado. (Subrayas de la Sala).

Y en el artículo primero de la parte resolutive decidió:

“Revocar de oficio los actos administrativos expedidos por el señor Alcalde del Santuario Antioquia, por ser manifiestamente contrarios a la constitución y a la Ley” (Subrayas de la Sala).

No sobra agregar que, tal como manifestaron la parte demandada y el Agente del Ministerio Público, el artículo 60 de la Ley 336 de 20 de diciembre de 1996, - ESTATUTO GENERAL DE TRANSPORTE -,² fundamento normativo del acto acusado, habilita al Ministerio de Transporte para revocar **“de oficio”** los actos particulares y concretos expedidos por las autoridades locales en materia de transporte terrestre automotor, En efecto, reza dicha disposición:

“Artículo 60. Teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional del Transporte, las decisiones adoptadas por las autoridades locales en materia de Transporte Terrestre Automotor mediante actos administrativos de carácter particular y concreto, podrán revocarse de oficio por el Ministerio de Transporte sin el consentimiento del respectivo titular, de conformidad con las causales señaladas en el Código Contencioso Administrativo.”³

² Diario Oficial No. 42.948, de 28 de diciembre de 1996

³ La Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la norma señalada en la sentencia C-066/99, con fundamento en las siguientes razones: “...6.9. ...esta Corporación tiene bien establecido que, de conformidad con el ordenamiento constitucional y legal colombiano, en principio la revocación de un acto administrativo singular, que ha generado la consolidación de una situación jurídica concreta, o ha reconocido derechos de la misma categoría, no puede ser llevada a cabo sin que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. Por ende, en tales casos, si la administración considera que hay motivos para modificar su acto, debe impugnarlo judicialmente, dando así ocasión a que éste se controvierta ante los jueces y permitiendo de esa manera la defensa del interesado. Por ello es claro que es ilegítima y violatoria del debido proceso (CP art. 29) la decisión unilateral de la autoridad pública de revocar un acto administrativo concreto, la cual genera además inseguridad jurídica y desconfianza en la actividad administrativa, “quebranta el principio de la buena fe (artículo 83 C.P.) y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado” **Sin embargo, el ordenamiento prevé en dos casos excepcionales que los actos administrativos de carácter particular y concreto pueden ser revocados por la administración sin previo consentimiento del particular, a saber, (i) cuando ese acto es consecuencia del silencio administrativo positivo y (ii), cuando el acto es fruto de una actuación ilegal y fraudulenta por parte del particular que llevó a la administración a cometer un error.** En ese orden de ideas, una interpretación sistemática de la norma acusada muestra que el Ministerio del Transporte sólo puede revocar los actos particulares de las autoridades locales con el consentimiento del afectado, lo cual protege suficientemente sus derechos e intereses, o en las dos hipótesis excepcionales anteriormente mencionadas, y que la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que no desconocen en sí mismas el debido proceso, por cuanto encuentran una justificación razonable y son de interpretación estricta. Por

Los argumentos expuestos demuestran de modo fehaciente que la autoridad demandada actuó de oficio al proferir el acto acusado y que estaba legalmente habilitada para hacerlo por las normas comentadas, independientemente de que se hubiera formulado previamente una solicitud improcedente de revocación. En consecuencia, el cargo en estudio no prospera.

6.3.3. Finalmente, el actor manifestó que la resolución demandada está falsamente motivada, cargo que la parte demandada y el Agente del Ministerio Público pretenden desvirtuar aduciendo que no se sustentó.

En realidad el demandante sí sustentó este cargo, aunque los argumentos que utilizó para el efecto no conduzcan a su prosperidad.

- Así, afirmó que la resolución demandada está falsamente motivada porque consideró probada la causal 1ª del artículo 69 del C. C. A., que autoriza la revocación de los actos cuya oposición a la Constitución o a la ley sea manifiesta; causal que solo estima aplicable en los casos en que no se hayan interpuesto los recursos de la vía gubernativa, que frente a los actos revocados sí se presentaron.

Este argumento es incorrecto porque desconoce que, por las razones expuestas al estudiar un cargo anterior, la causal de revocación enunciada puede declararse de oficio, como de hecho lo declaró el acto demandado, aún en aquéllos eventos en que alguna persona interesada haya formulado una petición improcedente.

- El actor afirmó igualmente que la resolución acusada está falsamente motivada en aquella parte que sostiene que las Resoluciones 080/98 y 093/98 revocadas violaron el debido proceso porque no siguieron el procedimiento previsto en los artículos 113, 114 y 115 del Decreto 1787 de 1990 pues TRANSORIENTE no fue

ende, conforme a ese entendimiento, el artículo impugnado es compatible con el debido proceso. - De otro lado, para la Corte, el encabezado de la norma acusada es significativo. En efecto la disposición precisa que esa revocatoria de los actos administrativos de las autoridades locales de transporte terrestre es posible, "teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional de Transporte", lo cual indica que es la pertenencia al sistema de transporte lo que justifica la revocación. Por ende, conforme al tenor de la propia disposición acusada, no todos los actos administrativos de las autoridades locales son revocables, sino que es necesario no sólo que se presenten las hipótesis previstas por los artículos 69 y 73 del C. C. A sino que, además, se trate de aquellos actos que estas autoridades locales han expedido como integrantes del Sistema Nacional de Transporte. Así interpretada, la disposición no afecta la autonomía territorial, pues si el Ministerio del Transporte actúa como órgano rector de ese sistema nacional, es factible que la ley le confiera la facultad de revocar los actos expedidos por los órganos subalternos. En tal entendido, el artículo 60 de la Ley 336 de 1996 será mantenido en el ordenamiento".

legalmente notificado de la iniciación de la investigación y fue sancionado sin fundamento en prueba alguna.

Manifestó que esa motivación no se ajusta a la verdad porque las resoluciones revocadas se fundaron en hechos notorios y negaciones indefinidas que de acuerdo con el artículo 117 del C. P. C., no requieren de prueba y, además, antes de su expedición, la Alcaldía de El Santuario citó a la parte interesada, quien se negó a notificarse personalmente, presentó extemporáneamente descargos y renunció de manera tácita a solicitar pruebas. Además, interpuso los recursos de ley, agotando la vía gubernativa (folios 42 a 50).

El acto acusado efectivamente está motivado en la forma descrita por el actor, para demostrar lo cual basta con la lectura de la copia autenticada del mismo allegado al proceso y transcrita previamente, **pero el actor no demostró que esa motivación fuera falsa**; y de hecho no lo era por las siguientes razones:

El acto demandado señaló que los artículos 113, 114 y 115 del Decreto 1787 de 3 de agosto de 1990, proferido por el Gobierno Nacional, *“Por el cual se dicta el Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros y Mixto”*,⁴ son aplicables al asunto en estudio, y en verdad lo son en tanto establecen lo siguiente:

“Artículo 113. *La suspensión total o parcial del servicio público de transporte o la alteración de las tarifas, serán sancionadas por la autoridad municipal competente con arreglo a lo dispuesto en el presente capítulo.*

Artículo 114. *La empresa que suspenda o permita la suspensión total o parcial en la prestación del servicio público colectivo de pasajeros en buses, busetas, microbuses o automóviles, o modifique de cualquier manera sus tarifas, será sancionada con multa equivalente al valor de diez (10) hasta cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes, sin perjuicio de que la empresa pueda repetir contra los responsables de la infracción.*

Artículo 115. *La reincidencia en las infracciones de que trata el artículo anterior en un período de dos (2) años, se sancionará con la cancelación de la licencia de funcionamiento de la respectiva empresa.”*

⁴ Diario Oficial No. 39.496, de 6 de agosto de 1990

También es cierta la afirmación contenida en la resolución demandada, según la cual a las investigaciones iniciadas por el Municipio de El Santuario se debía aplicar el procedimiento previsto en el decreto señalado, regulado en los siguientes términos:

**“CAPITULO 7.
PROCEDIMIENTO.**

ARTICULO 119. *Cuando se tenga conocimiento de la posible comisión de una infracción de las sancionadas por este Decreto, la autoridad distrital o municipal competente abrirá la investigación mediante resolución motivada que deberá contener como mínimo:*

a) Relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos;

b) Cita de las disposiciones presuntamente infringidas con los hechos investigados;

c) Término dentro del cual el representante legal de la empresa o el propietario del vehículo debe presentar por escrito sus explicaciones y justificaciones, así como la solicitud de pruebas. Dicho término será de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de la notificación de la resolución.

PARAGRAFO 1o. Las pruebas aportadas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo a las reglas de la sana crítica.

PARAGRAFO 2o. Si no existe mérito para sancionar, se ordenará el archivo de las diligencias mediante auto.

Por otra parte, la resolución demandada afirmó que la Resolución No. 080 del 22 de febrero de 1998 (fs. 19 y 20) que ordenó la apertura de investigación contra la empresa TRANSORIENTE no precisó los hechos materia de investigación; afirmación que también es verdadera porque ésta última resolución se refirió al abandono de rutas y frecuencias de despacho que, de acuerdo con la Resolución No. 266/93 de la Alcaldía de El Santuario, debían ser servidas por TRANSORIENTE con 16 autos, 8 camperos, 8 busetas y 8 microbuses, pero no precisó adecuadamente cuál de esas rutas había sido abandonada ni los vehículos que debiendo servirla habían dejado de hacerlo.

Por último, el acto demandado se fundó en el argumento de que la Resolución No. 129 de 5 de abril de 1998 que sancionó a TRANSORIENTE por el supuesto abandono de rutas (fs. 27 y 28) y las que decidieron los recursos en su contra, -

Resolución 144 de 7 de mayo de 1998 (fs. 33 y 34) y Resolución 145 de 7 de mayo de 1998 (fs. 40 y 41) -, carecen de fundamento probatorio.

Esta afirmación también tiene asidero en la realidad pues las resoluciones sancionatorias enunciadas no invocaron ningún medio de prueba como fundamento, razón por la cual violó el debido proceso.

No sobra agregar que en materia probatoria el Estado no puede invertir la carga de la prueba, como pretende el actor, obligando al investigado a demostrar que no es responsable, porque esa exigencia comporta una manifiesta violación del derecho de defensa y concretamente de la garantía constitucional de la presunción de inocencia aplicable, se insiste, en todo procedimiento sancionatorio.

El demandante no demostró que la motivación fáctica y jurídica fuera falsa y por ello el cargo en estudio no debe prosperar.

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

FALLA:

PRIMERO. DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA G.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Ausente con excusa