

ACTO ADMINISTRATIVO MIXTO - Admite acción de nulidad y acción de nulidad y restablecimiento

Sin duda se está ante un acto administrativo general, pero que por lo dispuesto en su artículo segundo puede tener efectos jurídicos particulares determinables. Por consiguiente es susceptible de la acción de simple nulidad, en cuanto a su alcance general y abstracto, y nulidad y restablecimiento del derecho por los efectos particulares o subjetivos determinables de su artículo segundo. Si bien el actor deja traslucir un interés particular en cabeza de un tercero, como es la escuela que menciona en los hechos, la acción que ha incoado es claramente de simple nulidad, y como tal se admitió la demanda y se ha de despachar, sin que el accionante pueda esperar pronunciamiento que no corresponda a esa acción, y menos con alcance individual determinado a favor de la empresa a que se refiere en la demanda. Significa lo anterior que la Sala se pronunciará sobre el fondo del asunto, obviamente de manera general y abstracta.

ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL - Basta publicación; falta de notificación no afecta la legalidad sino su aplicabilidad

En cuanto hace a las razones invocadas en el concepto de la violación, la Sala observa prima facie que carecen de asidero jurídico, puesto que dicha resolución no debía ser consultada y menos sometida al consentimiento expreso y escrito previo de persona alguna, pues se trata de un acto general y objetivo, según se ha precisado. Tampoco debía ser notificada, como lo acota el Ministerio Público. Bastaba con su publicación, amén de que cualquier irregular en ese tópico de la publicidad no afecta la legalidad del acto administrativo, sino su oponibilidad o aplicabilidad. En consecuencia, no aparece violación del debido proceso, toda vez que tratándose de un acto general, era del resorte discrecional de la autoridad competente proferirlo o no.

ESCUELAS DE ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA - Inexistencia de falsa de motivación y desviación de poder del acto derogatorio / PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA - Cumplimiento de condición resolutoria: existencia de escuelas automovilísticas / CUMPLIMIENTO DE CONDICION RESOLUTORIA - Pérdida de fuerza ejecutoria

No se acredita o demuestra que lo expuesto en la motivación de la misma no corresponda a la realidad fáctica y jurídica que allí se invoca, e igualmente no se prueba la desviación de poder, esto es, el uso indebido de las facultades propias de la autoridad emisora del acto. Luego no aparece configurada falsa motivación ni desviación de poder en su emisión. Por el contrario, lo que emerge de la situación planteada en el debate procesal, es que la resolución acusada resulta lógicamente de la situación jurídica en que quedó la resolución revocada, 505 de enero de 1996, como quiera que ésta obedeció a una situación de hecho susceptible de cambiar o desaparecer y dependía de ésta, consignada expresamente en su propia parte motiva, consistente en que la validación de las técnicas de conducción para la obtención de la licencia de conducción en 5ª y 6ª categoría se podían hacer mientras no existieran escuelas de enseñanza automovilística en esta categoría, por expreso mandato del artículo 64 del Acuerdo 51 de 14 de octubre de 1993 según se señala en el tercer párrafo de los considerandos o parte motiva de la misma resolución 505, el cual conviene traer a colación, así: "Que el artículo 64 del Acuerdo 51 del 14 de octubre de 1993, señala que para la obtención de la licencia de conducción en quinta (5ª) o sexta (6ª) categoría, se podrá validar las técnicas de conducción ante el INTRA en cuanto existan escuelas de enseñanza automovilística en esta categoría." Así las cosas,

tanto la Resolución 000505 en comento como los actos administrativos que se profirieran con fundamento en ella (permisos especiales para recategorizar licencias de conducción en 6ª categoría) estaban sujetos a una condición resolutoria, consistente en que surgieran escuelas de enseñanza automovilística en sexta categoría, de allí que al surgir cuatro (4) de esas escuelas, como se dice en los considerandos de la resolución acusada y no ha sido desvirtuado, la comentada resolución y los permisos especiales que con por virtud de la mismas se otorgaron, perdieron su fuerza ejecutoria por la ocurrencia de la condición resolutoria. En esas circunstancias no cabía aducir derecho adquirido alguno, ya que los derechos surgidos en su contexto eran provisionales o transitorios, iuris tantum, es decir, mientras no existieran las referidas escuelas. De modo que no es por razón del acusado artículo segundo de la resolución 001996 de 2002 que los aludidos permisos especiales quedaron sin vigencia, sino por el fenómeno extintivo de sus efectos atrás precisado, la condición resolutoria, y dicho artículo no hace otra cosa que concederles un periodo de gracia o prórroga temporal oficiosa por el lapso que señala, hasta el 15 de abril de 2002.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D.C., tres (3) de julio del dos mil ocho (2008)

Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00209-01

Actor: OSCAR JAIME JACOBS TORRES

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE

La Sala decide en única instancia la demanda que en ejercicio de la acción instituida en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo ha sido interpuesta para que se declare la nulidad parcial de una resolución expedida por el Ministerio de Transporte.

I.- LA DEMANDA

El ciudadano **OSCAR JAIME JACOBS TORRES**, en uso de la acción instituida en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda para que en proceso de única instancia la Sala acceda a las siguientes

1. Pretensiones

1.- Declarar la nulidad del artículo segundo de la Resolución Núm. 001996 de 14 de febrero de 2002 del Ministerio de Transporte, Dirección General de Tránsito y Transporte Automotor, mediante la cual se deroga la Resolución No. 505 de 31 de enero de 1996.

2.- Compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación por el presunto prevaricato por acción y a la Procuraduría General de la Nación en contra de los presuntos responsables.

2. Hechos en que se funda

El memorialista refiere que mediante Resolución 00555 de 4 de mayo de 1994 se renovó la licencia de funcionamiento a la Escuela de Enseñanza Automovilística denominada Escuela de Conducción, con vigencia de cinco (5) años.

A partir del Decreto Ley 2150 de 1995 y en aplicación de los artículos 46 y 47 que establecieron la suspensión de las licencias de funcionamiento, el Ministerio de Transporte decidió expedir resoluciones de verificación de cumplimiento de requisitos con vigencia indefinida, por lo tanto, la licencia atrás indicada pasó a ser indefinida, y no requiere de renovación o resolución de verificación de requisitos.

Mediante Resolución No. 505 de 31 de enero de 1996 se estableció un permiso especial para recategorizar en sexta categoría, y en virtud de ello se solicitó al Ministerio permiso especial, que le fue otorgado a esa empresa mediante Resolución 613 de 6 de febrero de 1996, con vigencia de 5 años, igual a la de la Resolución 555 de 1994.

La Resolución 001996 de 14 de febrero de 2002 rige hacia el futuro y no tiene efectos retroactivos, y su artículo segundo no fue notificado, viola el debido proceso y derechos adquiridos a la Escuela Vial de Conducción; dicho acto fue expedido en forma irregular, no fue publicado ni notificado a los interesados, de conformidad con los artículos 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 73, pues es un acto general y a la vez particular que revoca el permiso especial en mención, sin consentimiento alguno de la Escuela.

3.- Normas violadas y concepto de la violación

Se señalan como violados los artículos 23, 29, 20, 121, 228 y 229 de la Constitución Política y 35, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 53, 56, 59 y 73 del Código Contencioso Administrativo, por razones que corresponden a lo planteado a título de hechos y que se condensan en las acusaciones de expedición irregular, falsa motivación, violación del debido proceso en las actuaciones administrativas, desviación de poder por los efectos particulares que se producen utilizando un acto administrativo particular, e incumplimiento de las formalidades y trámites previstos en el segundo grupo de las normas precitadas.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.- El Ministerio de Transporte manifiesta que la resolución censurada fue expedida con fundamento en sus facultades legales, que no está dirigida contra la empresa mencionada por el actor ni contra alguna otra en particular, que se publicó en el Diario Oficial como debió ser por tratarse de un acto administrativo general, por lo cual no era necesario obtener el consentimiento expreso de nadie en particular para su expedición, ni debía notificarse. Se opone a las pretensiones de la demanda y solicita que se nieguen.

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandada reitera los argumentos de defensa del acto acusado y su oposición a las pretensiones del accionante.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador Primero Delegado ante la Corporación hace un recuento de la actuación procesal, advierte que el actor encamina su pretensión en busca de un interés particular, restablecer el derecho subjetivo de la escuela Vial de Colombia en virtud del permiso especial concedido por la Resolución 505 de 1996 para la recategorización de licencias de conducción a sexta categoría. Por lo tanto era necesario que la demanda se presentara dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la publicación de la resolución, de modo que al ser presentada el 12 de mayo de 2004 es claro que había operado en esta caso la caducidad, y en consecuencia solicita que la Sala se inhiba de proferir pronunciamiento de fondo en este asunto.

Sin embargo, de no considerarse así por la Sala, pone de presente que lo atinente a la publicidad de los actos administrativos no puede aducirse como causal de nulidad; que el acto acusado debía publicarse y no notificarse por ser de carácter general; que por efecto del artículo 64 del Acuerdo 051 de 1993, en concordancia con el 41 del C.C.A. era necesario derogar la Resolución 505 de 1996. No obstante, se permitió que las escuelas de enseñanza automovilística que se encontraran con permiso especial vigente a la fecha de la publicación de la resolución enjuiciada, continuaran en ese sentido hasta 15 de abril de 2002.

Por consiguiente, solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda.

VI.- DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1.- El acto acusado

La resolución acusada fue expedida por el Director General de Transporte y Tránsito Automotor del Ministerio de Transporte con fundamento en sus facultades legales, en especial las conferidas por el Decreto 101 de 2000.

Presenta como motivos los siguientes:

“CONSIDERANDO:

Que mediante Resolución 505 del 31 de enero de 1996 se estableció un procedimiento especial para permitir a las escuelas de Enseñanza Automovilística la recategorización de licencias de conducción en sexta (6ª) categoría.

Que la citada Resolución se aparta de lo señalado en el Acuerdo 051 de 1993, en cuanto a los requisitos que deben acreditar las escuelas de enseñanza Automovilística para capacitar en la mencionada categoría.

Que se hace necesario derogar en su totalidad la Resolución 505 de 1996, toda vez que el artículo 64 del Acuerdo 051 de 1993 señala que para la obtención de licencia de conducción en quinta (5ª) o sexta (6ª) categoría se podrán validar las técnicas de conducción ante el Ministerio cuando no existan Escuelas de Enseñanza Automovilística en esta categoría.

Que en la actualidad se encuentran debidamente autorizadas por el ministerio de Transporte cuatro (4) Escuelas de Enseñanza Automovilística para impartir capacitación para sexta (6ª) categoría.”

En sus dos artículos se dispuso, según se aprecia en su texto, a saber:

“Que por lo anteriormente expuesto este despacho,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- Derogar en su totalidad la Resolución 505 del 31 de enero de 1996.

ARTICULO SEGUNDO.- Las Escuelas de Enseñanza Automovilística que a la fecha de publicación de la presente Resolución cuenten con permiso especial vigente otorgado al amparo de la Resolución 505 de 1996, para la recategorización de licencias de conducción en sexta (6ª) categoría, podrán continuar impartiendo capacitación y otorgando certificados hasta el 15 de abril de 2002.”

2.- Carácter jurídico del acto acusado y la acción incoada

Sin duda se está ante un acto administrativo general, pero que por lo dispuesto en su artículo segundo puede tener efectos jurídicos particulares determinables. Por consiguiente es susceptible de la acción de simple nulidad, en cuanto a su alcance general y abstracto, y nulidad y restablecimiento del derecho por los efectos particulares o subjetivos determinables de su artículo segundo.

Si bien el actor deja traslucir un interés particular en cabeza de un tercero, como es la escuela que menciona en los hechos, la acción que ha incoado es

claramente de simple nulidad, y como tal se admitió la demanda y se ha de despachar, sin que el accionante pueda esperar pronunciamiento que no corresponda a esa acción, y menos con alcance individual determinado a favor de la empresa a que se refiere en la demanda.

Significa lo anterior que la Sala se pronunciará sobre el fondo del asunto, obviamente de manera general y abstracta.

3.- Examen de los cargos

Se le atribuye la violación de los artículos 23, 29, 20, 121, 228 y 229 de la Constitución Política y 35, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 53, 56, 59 y 73 del Código Contencioso Administrativo.

En cuanto hace a las razones invocadas en el concepto de la violación, la Sala observa prima facie que carecen de asidero jurídico, puesto que dicha resolución no debía ser consultada y menos sometida al consentimiento expreso y escrito previo de persona alguna, pues se trata de un acto general y objetivo, según se ha precisado.

Tampoco debía ser notificada, como lo acota el Ministerio Público. Bastaba con su publicación, amén de que cualquier irregular en ese tópico de la publicidad no afecta la legalidad del acto administrativo, sino su oponibilidad o aplicabilidad.

En consecuencia, no aparece violación del debido proceso, toda vez que tratándose de un acto general, era del resorte discrecional de la autoridad competente proferirlo o no.

No se acredita o demuestra que lo expuesto en la motivación de la misma no corresponda a la realidad fáctica y jurídica que allí se invoca, e igualmente no se prueba la desviación de poder, esto es, el uso indebido de las facultades propias de la autoridad emisora del acto. Luego no aparece configurada falsa motivación ni desviación de poder en su emisión.

Por el contrario, lo que emerge de la situación planteada en el debate procesal, es que la resolución acusada resulta lógicamente de la situación jurídica en que quedó la resolución revocada, 000505 de enero de 1996, como quiera que ésta

obedeció a una situación de hecho susceptible de cambiar o desaparecer y dependía de ésta, consignada expresamente en su propia parte motiva, consistente en que la validación de las técnicas de conducción para la obtención de la licencia de conducción en 5ª y 6ª categoría se podían hacer mientras no existieran escuelas de enseñanza automovilística en esta categoría, por expreso mandato del artículo 64 del Acuerdo 0051 de 14 de octubre de 1993 según se señala en el tercer párrafo de los considerandos o parte motiva de la misma resolución 00505, el cual conviene traer a colación, así:

“Que el artículo 64 del Acuerdo 0051 del 14 de octubre de 1993, señala que para la obtención de la licencia de conducción en quinta (5ª) o sexta (6ª) categoría, se podrá validar las técnicas de conducción ante el INTRA en cuanto existan escuelas de enseñanza automovilística en esta categoría.” (folio 66)

Así las cosas, tanto la Resolución 000505 en comento como los actos administrativos que se proferían con fundamento en ella (permisos especiales para recategorizar licencias de conducción en 6ª categoría) estaban sujetos a una condición resolutoria, consistente en que surgieran escuelas de enseñanza automovilística en sexta categoría, de allí que al surgir cuatro (4) de esas escuelas, como se dice en los considerandos de la resolución acusada y no ha sido desvirtuado, la comentada resolución y los permisos especiales que con por virtud de la mismas se otorgaron, perdieron su fuerza ejecutoria por la ocurrencia de la condición resolutoria.

En esas circunstancias no cabía aducir derecho adquirido alguno, ya que los derechos surgidos en su contexto eran provisionales o transitorios, *iuris tan tum*, es decir, mientras no existieran las referidas escuelas.

De modo que no es por razón del acusado artículo segundo de la resolución 001996 de 2002 que los aludidos permisos especiales quedaron sin vigencia, sino por el fenómeno extintivo de sus efectos atrás precisado, la condición resolutoria, y dicho artículo no hace otra cosa que concederles un periodo de gracia o prórroga temporal oficiosa por el lapso que señala, hasta el 15 de abril de 2002. Por consiguiente, antes que desconocer derechos adquiridos, su alcance más bien es el de atemperar los efectos que la nueva situación descrita pudiera tener sobre los intereses de quienes contaban con ese permiso especial.

En resumen, los cargos son infundados, luego no está demostrada la violación de las normas invocadas en ellos, de donde se ha de acoger el concepto del Ministerio Público y negar las pretensiones de la demanda, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

NIÉGANSE las pretensiones de la demanda del ciudadano **OSCAR JAIME JACOBS TORRES** para que se declarara la nulidad del artículo segundo de la Resolución No. 001996 de 14 de febrero de 2002 del Ministerio de Transporte, Dirección General de Tránsito y Transporte Automotor, mediante la cual deroga la Resolución No. 505 de 31 de enero de 1996

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

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de 3 de julio del 2008.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Presidente

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
TOBÓN**

MARTHA SOFÍA SANZ

Ausente con Excusa