



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN: 05001 2331 000 2008 00058 01
DEMANDANTE: TRANSPORTES SUROESTE ANTIOQUEÑO S.A.
DEMANDADO: MINISTERIO DE TRANSPORTE
TERCERO INTERESADO: COOPERATIVA DE TRANSPORTES ANDINA – COOTRASANDINA

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación que interpuso el apoderado del demandante, contra la sentencia de 14 de noviembre de 2013, por la cual la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustancial de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

La sociedad Transportes Suroeste Antioqueño S.A., a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquia¹ para que accediera a las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Que se declare la nulidad total de la resolución N° 03327 del 16 de agosto de 2007 emanada del Ministerio de Transporte y notificada el 24 de septiembre de 2007, que reza “Por la cual se desata el recurso de queja interpuesto por el Representante Legal de la empresa TRANSPORTE SUROESTE ANTIOQUEÑO S.A., contra la resolución N° 0169 del 23 de marzo de 2007, proferida por la Dirección Territorial Antioquia, en el sentido de avocar el conocimiento del recurso de apelación, contra la resolución N° 00493 del 14 de noviembre de 2006, en

¹ El 11 de enero de 2008 (fs.35 a 87 del cuaderno N° 1 del expediente).



el sentido de confirmarla en todas sus partes, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído”.

SEGUNDO: *Que se declare la nulidad total de la resolución N° 00493 de 14 de noviembre de 2006, emanada del Ministerio de Transporte, Territorial Antioquia, que reza: “por la cual se habilita a la Cooperativa a la Cooperativa de Transporte Andina COOTRASANDINA, para operar como empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera, con las siguientes características: Representante legal: Jaime Alonso Saldarriaga Ospina, cédula de ciudadanía: 15’527.128, razón social: Cooperativa de Transporte Andina “COOTRASANDINA”, matrícula mercantil: 21-000606-24, NIT: 800.343.371-1, domicilio: Andes, teléfono: 8415490, dirección: avenida Medellín N° 53-08, radio de acción: nacional, modalidad: pasajeros por carretera, patrimonio exigido o capital pagado: \$122.400.000, 300 SMLMV al año 2006, patrimonio presentado o capital pagado: \$454.838.074,02”.*

TERCERO: *Que como consecuencia de la antedicha declaración se restablezca el derecho a mi poderdante y el demandado a manera de restablecimiento del derecho sea condenado al pago de la totalidad de los perjuicios materiales, en la modalidad de DAÑO EMERGENTE Y LUCRO CESANTE (consolidado y futuro), sufrido por mi poderdante con detrimento patrimonial, es decir, lo dejado de percibir al no poder operar las rutas adjudicadas sin recibir los perjuicios de la competencia desleal, de la referida empresa Cooperativa de Transporte Andina COOTRASANDINA que en forma ilegal, irregular, clandestina y sin autorización, pero con la aquiescencia de las autoridades de vigilancia y control, a lo largo de todos estos años ha venido prestando el servicio en forma constante y continua, valor que al momento del fallo y su liquidación sea reconocido en forma indexada. El valor de dichos perjuicios está estimado según peritazgo anexo a la demanda así:*

Como daño emergente: está estimado según los gastos en que incurrió mi representada tanto en el pago de honorarios profesionales para la interposición del sin número de recursos, como en los gastos a todo tipo de diligencias con ocasión de lo relacionado a las oposiciones para la legalización de la referida empresa.

La suma de TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$35'000.000).

Como lucro cesante consolidado la suma de 1.2144'603.088,00

El lucro cesante futuro será calculado desde enero 1° de 2008 y hasta la fecha de la sentencia definitiva de acuerdo a la tabla adjunta al peritazgo.

CUARTO: *Se le dará cumplimiento al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo adicionado por la Ley 446 de 1998, artículo 60.*

QUINTO: *Se le dará cumplimiento al artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.*

SEXTO: *Que se condene en costas al demandado².*

² Folios 41 a 43 del cuaderno N° 1 del expediente.



1.2. Los hechos

Indicó que a principios de 1993 un grupo de transportadores de la localidad de Andes se dieron a la tarea de adquirir unos vehículos tipo automóvil, taxis de contratación individual, afiliados a las empresas de Medellín, cubriendo la ruta Andes Medellín y viceversa; a la prestación del servicio, ilegal e irregular, se sumó un grueso número de personas que prestaban el servicio en automóviles de servicio particular.

Dijo que para esa época Transporte Suroeste Antioqueños S.A., prestaba el servicio de transporte de personas en la ruta Andes Medellín y viceversa, contando para ello con la licencia del Ministerio de Transporte.

Señaló que con posterioridad se creó la Cooperativa de Transportes Andina COOTRASANDINA, y luego mediante Resolución N° 1055 de 12 de agosto de 1995, por parte del municipio Andes, continuaron con la prestación del servicio en la forma referida con anterioridad.

Aseguró que en un acto de competencia desleal a quienes prestaban el servicio en forma legal, Transportes Suroeste Antioqueño S.A. y Coonorte Ltda., cobraban precios no adecuados.

Sostuvo que COOTRASANDINA solicitó licencia de funcionamiento para operar como empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera, en la ruta Medellín – Andes y viceversa, con los siguientes horarios: I) saliendo de Medellín 6:00, 7:00, 8:30, 10:30, 11:30, 12:45, 13:30, 15:00, 17:00, 18:30 a 7 am, 8:30 a 10:30 am; y II) saliendo de Andes: 4:15, 5:15, 7:00, 10:00, 11:45, 13:30, 14:30, 16:15, 17:15, 18:00.

Manifestó que Transportes Suroeste Antioqueño presentó oposición a la solicitud de licencia de funcionamiento de COOTRASANDINA, toda vez que a su juicio no cumplía con los requisitos para que le otorgaran dicha licencia.

Afirmó que la Dirección Territorial de Antioquia del Ministerio de Transporte, mediante Estudio Técnico 027 de 18 de febrero de 2002 encontró insatisfecha la oferta del servicio de transporte prestada por las empresas Transporte Suroeste Antioqueño S.A. y Coonorte Ltda., en la ruta Medellín – Andes y viceversa, lo que hacía procedente la



concesión de la licencia de funcionamiento a COOTRASANDINA, en los términos del Decreto 1927 de 1991.

Dijo que mediante Resolución 0074 del 5 de marzo de 2002 se otorgó la licencia de funcionamiento inicial a COOTRASANDINA para operar como empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carreta.

Aseveró que dentro del término de ley interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación; el primero de ellos fue resuelto mediante Resolución N° 952 de 17 de diciembre de 2002, confirmando la decisión inicial. Agregó que el recurso de apelación fue resuelto mediante Resolución N° 2374 de 7 de junio de 2006, en el sentido de revocar la 0074 del 5 de marzo de 2002; sin embargo, reservó a CONTRASANDINA ruta, horarios y capacidad transportadora para operar como empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera.

Indicó que mediante queja radicada el 14 de septiembre de 2006 se puso en conocimiento de la Superintendencia de Puertos y Transportes la prestación indebida del servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros por parte de COOTRASANDINA, razón por la cual se inició investigación contra la mencionada empresa, que culminó con la remisión de documentos del acta de visita de inspección a la Directora Territorial Antioquia del Ministerio de Transporte, para que esta última determinara si se estaba incumpliendo con la normativa respectiva.

Declaró que la Dirección Territorial Antioquia del Ministerio de Transporte, mediante Resolución 493 del 14 de noviembre de 2006, habilitó a COOTRASANDINA para operar como empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera.

Señaló que contra la anterior decisión se interpusieron los recursos de reposición y apelación, además se solicitó la revocatoria directa de dicho acto. Indicó que: **I)** mediante Resolución N° 764 de 12 de marzo de 2007 declaró improcedente la solicitud de revocatoria; **II)** mediante Resolución N° 169 del 23 de marzo de 2007 se declaró improcedente el recurso de reposición y en su lugar se concedió el recurso de queja; **III)** mediante Resolución N° 3327 de 16 de agosto de 2007 se resolvió el recurso de queja, confirmando la decisión inicial.



Agregó que con ocasión de los hechos descritos en los párrafos precedentes incoó acción de tutela, al considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, lo cual no tuvo orden de protección.

1. 3. Las normas violadas y el concepto de la violación

Constitución Política artículos 6, 23, 29, 121, 122 y 209.

Decreto 01 de 1984 artículo 85.

Decreto 1927 de 1991 artículo 12.

Decreto 171 de 2001 artículo 12.

El actor en el concepto de violación aseguró que al proferir la Resolución N° 493 de 14 de noviembre de 2006 no se tuvo en cuenta que la Superintendencia de Puertos y Transportes había concluido que COOTRASANDINA venía prestando en forma ilegal el servicio de transporte, máxime cuando de conformidad con el artículo 12 del Decreto 171 de 2001 ninguna empresa podrá entrar a operar hasta tanto el Ministerio de Transporte le otorgue la habilitación correspondiente.

Afirmó que la demandada, al comprobar que COOTRASANDINA estaba operando sin cumplir con los requisitos para tal efecto, no debió habilitarla, por lo que es válido concluir que los actos acusados incurrieron en vicios constitutivos de nulidad.

Sostuvo que los actos acusados desconocieron las pruebas allegadas en sede administrativa, que dan cuenta de las irregularidades en las que había incurrido COOTRASANDINA, lo que se traduce en el desconocimiento al debido proceso, de allí que se concluye que los actos acusados están viciados de nulidad.

Alegó que la Resolución 3327 de 2007 no estudió el fondo de las peticiones del apelante, pese al actuar ilegal por parte de COOTRASANDINA, con lo cual se desconoce la realidad de la situación puesta en conocimiento de las autoridades administrativas.



II. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. El Ministerio de Transporte, a través de apoderada judicial, solicitó desestimar las pretensiones de la demanda y mantener los actos acusados plenamente³ de conformidad con los siguientes argumentos:

Indicó que el Decreto 1927 de 1991, norma vigente al momento de ocurrencia de los hechos, contemplaba la figura de la autorización previa, como un acto diferente e independiente al de la licencia de funcionamiento.

Aseguró que el acto administrativo que debió censurarse es el que otorgaba la licencia de funcionamiento.

Agregó que mediante Resolución N° 2463 de 2000, expedida por el municipio de Andes, se habilitó a COTRASANDES para prestar el servicio individual de pasajeros en vehículo tipo taxi. Preciso que en el 2007 la Superintendencia de Puertos y Transporte inició investigación contra COOTRASANDINA, que concluyó con la exoneración de los cargos mediante Resolución N° 4400 de 12 febrero de 2008; investigación y decisión que son anteriores a los actos acusados.

Aseveró que la Resolución 493 de 2006 contrario a lo afirmado por la parte actora atinente a que lesionó derechos de las empresas transportadoras generó competencia comercial, en beneficio de los usuarios; respetando el debido proceso, de allí que no le sea dable al demandante asegurar lo contrario. Dijo que el acto acusado se apoyó en estudios técnicos que no fueron cuestionados ni desvirtuados por la parte interesada.

2.2. COOTRASANDINA, quien fue vinculada al proceso mediante providencia de 25 de junio de 2008⁴, solicitó aceptar la excepción de “mala fe”, rechazar las pretensiones de la demanda y condenar a la parte actora en costas⁵ de conformidad con los siguientes argumentos:

³ Folios 98 a 106 del cuaderno N° 1 del expediente.

⁴ Folios 112 a 116 del cuaderno N° 1 del expediente.

⁵ Folios 160 a 179 del cuaderno N° 1 del expediente.



Señaló que la investigación iniciada en su contra fue archivada por la Superintendencia de Puertos y Transportes mediante Resolución N° 4400 de 12 de febrero de 2008, agregando que no ha sido sancionada por violación a las normas de transporte desde su habilitación en 1995.

Aseguró que los servicios y frecuencias autorizadas para ser servidas por ella surgieron de la verificación efectuada a la demanda de los usuarios, al estudio técnico N° 027 de 2002 del Ministerio de Transporte, y que no era prestado por ninguna de las empresas autorizadas.

Propuso la excepción de mala fe respecto de la sociedad Transportes Suroeste Antioqueño S.A., sustentándola en el comportamiento que ha tenido esta última a lo largo de 14 años, encaminado a entorpecer su actividad económica, esto es, la prestación del servicio de transportes de pasajeros en la ruta Andes – Medellín y viceversa.

III. LA SENTENCIA APELADA

El *a quo* declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustancial al no demandar la integridad de pronunciamientos que conformaban el acto complejo que permitió a COOTRASANDINA prestar el servicio de transporte de pasajeros⁶ de conformidad con las siguientes consideraciones:

Indicó que el marco normativo para la época de solicitud de licencia de funcionamiento realizada por COOTRASANDINA era el Decreto 1927 de 6 de agosto de 1991, que en sus artículos 25 y 26 consagró que las cooperativas de transporte no requerían autorización de constitución, previa a la solicitud de licencia de funcionamiento, como si lo debían conseguir las sociedades comerciales; sin embargo, en ningún caso podrían prestar el servicio de transporte hasta tanto no les fueran adjudicadas rutas, áreas y horarios de operación, con la mencionada licencia de funcionamiento.

⁶ Folios 388 a 395 del cuaderno N° 1 del expediente.



Aseguró que otorgada la licencia de funcionamiento podría la Cooperativa entrar a prestar el servicio, desde luego dando cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 171 de 5 de febrero de 2001, esto es, con la autorización de habilitación.

Señaló que COOTRASANDINA presentó solicitud de licencia de funcionamiento para operar como empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera el 14 de marzo de 1996, y luego de cumplidos le fue otorgada el 5 de marzo de 2002, mediante Resolución 0074; decisión última que fue objeto de recursos de reposición y apelación por parte de la sociedad actora, al considerar que dicha autorización no fue correctamente concedida, por cuanto las rutas y horarios ya estaban asignadas a otras empresas.

Dijo que el recurso de reposición fue resuelto mediante Resolución 952 de 17 de diciembre de 2002, confirmando la licencia; pero, al resolverse el recurso de apelación, mediante Resolución 2374 de 7 de junio de 2006, revocó parcialmente la decisión inicial y confirió 6 meses a COOTRASANDINA para que acreditara el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 1927 de 1991, a fin de obtener la licencia de funcionamiento, y cumplidos estos, obtener la habilitación necesaria para operar, contenida en el Decreto 171 de 2001.

Afirmó que luego, mediante Resolución 492 del 14 de noviembre de 2006, la Dirección Territorial del ministerio de Transporte en Antioquia le concedió licencia de funcionamiento y autorizó rutas, horarios, niveles de servicio y capacidad transportadora COOTRASANDINA, además exigió el cumplimiento para obtener la habilitación de que trata el Decreto 171 de 1991. A partir de lo relatado, el tribunal *a quo* consideró que “la habilitación” no se pueda entender como un acto meramente preparatorio, sino como integrante de la decisión en un todo, pues para que COOTRASANDINA pudiera prestar el servicio no le bastaba con la habilitación del Ministerio de Transporte.

Sostuvo que cumplidos los requisitos, mediante Resolución 493 de 14 de noviembre de 2006, se le concedió la referida habilitación.



Aseveró que si bien las Resoluciones 492 y 493, proferidas el 14 de noviembre de 2006, expedidas por la misma autoridad, están reguladas en normas diferentes, requieren el cumplimiento de distintos requisitos, tienen objetos disímiles (pese a que en el fondo están encaminadas a un mismo fin), constituyen una **actuación compleja** en tanto tienen unidad de contenido y fin.

Destacó que la parte actora sólo cuestionó la Resolución 493 de 2006, mediante la cual se otorgó la habilitación, mas nada manifestó sobre la juridicidad de la Resolución 492.

Concluyó que las Resoluciones 492 y 493 conforman una actuación administrativa compleja, sin que ninguna de ellas pueda considerarse como un acto de trámite respecto de la otra. Así las cosas, como la parte actora sólo cuestiona la legalidad de una de ellas fuerza a declarar de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda por omitir demandar la totalidad de los actos y, por ende, declararse inhibido para pronunciarse sobre el fondo del asunto.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

La demandante, a través de apoderado judicial, solicitó revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda⁷ de conformidad con los siguientes argumentos:

Sostuvo que el *a quo* incurrió en error al entender que las Resoluciones 492 y 493 del 16 de noviembre de 2006 constituyen un acto complejo por cuanto: I) la Resolución 492 fue remplazada por la 493, en tanto dispuso su revocación; y II) Los efectos extrínsecos de la Resolución 493 no permiten inferir que exista un vínculo que permitiera establecer que entre ambas resoluciones hubiese unidad de materia y de fin.

Como consecuencia de lo anterior, el acto a demandar debe ser la Resolución 493 de 2006, mediante la cual se otorgó la habilitación, y no hay razón para que además se demande la resolución que concedió licencia de funcionamiento a COOTRASANDINA, bajo la aplicación de una norma derogada.

⁷ Folios 397 a 408 del cuaderno N° 1 del expediente.



Aseguró que en atención a que la solicitud de COOTRASANDINA inició en vigencia del Decreto 1927 de 1991, pero finalizó en 2006, se debe entender que dicha solicitud se subsume en lo dispuesto por el Decreto 171 de 2001.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

5.1.- El apoderado de COOTRASANDINA solicitó confirmar la sentencia apelada comoquiera que, a su juicio, se encuentra ajustada a derecho y a la realidad, para lo cual reiteró, en líneas generales, los argumentos contenidos en el escrito de contestación de la demanda⁸.

5.2.- Según consta en el expediente, tanto el Ministerio de Transporte como el demandante guardaron silencio.

VI. CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad.

VII. CONSIDERACIONES

7.1. Competencia.

El Consejo de Estado es competente para conocer de los recursos de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos de Distrito Judicial, de conformidad con el artículo 129 numeral 1º del CCA y, en cumplimiento al Acuerdo N° 357 de 5 de diciembre de 2017 celebrado entre las Secciones Quinta y Primera ante la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sección Quinta de la Corporación es competente para proferir la decisión de segunda instancia en el proceso de la referencia, en tanto ha sido remitido dentro del acuerdo de descongestión por la Sección Primera.

7.2. Problema jurídico

Observa la Sala que el problema jurídico gira en torno a dilucidar si era procedente declarar probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por omitir demandar todos los actos

⁸ Folios 8 a 10 de este cuaderno.



respectivos, en caso afirmativo se confirmará la sentencia apelada, y en caso negativo se procederá a revocarla, para en su lugar realizar el pronunciamiento que en derecho corresponda.

Para solucionar el anterior problema la Sala abordará los siguientes derroteros: I) Generalidades del acto complejo; II) análisis del contenido de la Resolución 493, demandada, y de la Resolución 492 que no se demandó en el asunto *sub exámine*, toda vez que a juicio del juez *a quo* estos dos (2) actos deben entenderse como un acto administrativo complejo, de suerte que no sea posible estudiar la legalidad de solo uno de ellos, sin concluir que estamos en presencia de una demanda inepta.

7.2.1. Generalidades del acto complejo

Para tal efecto se considera necesario traer a colación la reciente jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, respecto de este tipo de actos:

« [...] Para que un acto administrativo sea complejo, debe contener varias declaraciones conjuntas y sucesivas de dos o más autoridades. Del mismo modo, esas declaraciones de voluntad de la administración deben tener como características: unidad de contenido y de fines, de forma tal que ninguna de ellas puede asimilarse separada e individualmente.

Sobre el particular, esta Corporación ha señalado:

“En los actos administrativos complejos la decisión administrativa se adopta con la intervención conjunta y sucesiva de dos o más órganos o autoridades, de tal forma que si falta la manifestación de voluntad de alguno de tales órganos o autoridades, no se puede sostener que el acto ha nacido a la vida jurídica; es decir, que en la formación debe concurrir en la misma dirección, las voluntades del número plural de autoridades que legalmente deben intervenir.”

Sumado a lo dicho, puede ocurrir que un acto complejo se origine en distintas declaraciones de una misma autoridad, esto se presenta generalmente cuando contra el acto que da inicio a la actuación administrativa se interponen los recursos de vía gubernativa, quedando interrelacionado con aquellos actos que los resuelven [...].»

La doctrina, igualmente, ha caracterizado el «acto administrativo complejo»⁹, dividiéndolo en dos tipos que ha denominado «complejo propio» y «complejo impropio». Frente al acto administrativo complejo propio ha indicado:

⁹ BERROCAL GUERRERO, Luís Enrique. Manual del Acto Administrativo, Bogotá, Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2016, Séptima Edición. Páginas 178-183.



« [...] 1.2.1. Acto administrativo complejo propio [...] 1.2.1.1. Noción [...] Es el que se forma por la fusión de varias declaraciones que con un mismo contenido y mismo fin profieren dos o más órganos de manera separada y sucesiva. La complejidad del acto se debe entonces a que sean varias las declaraciones que lo conforman, sin que cambie o exista la posibilidad de cambiar el contenido de una a otra, deben mantener posibilidad de cambiar el contenido de una a otra, deben mantener contenido igual, y que cada una de esas declaraciones provengan de órganos o entidades distintas, bajo las circunstancias de que cada uno de ellos profiera la suya en momentos diferentes o sucesivos y de forma separada entre sí [...] La unidad de contenido es lo determinante para que esa pluralidad de declaraciones se constituya en una unidad compleja, en acto único, pues son varios los casos en los que hay pluralidad de declaraciones, pero por tener contenido distinto una y otra no se fusionan como un todo, pese a lo cual hay quienes erróneamente ven en ellos un acto complejo, como ocurre en la expedición de actos que están precedidos de otros, pero que solo le sirven de impulso o fundamento, sin que se fusionen con él, luego no conforman un acto complejo. En tal situación se está ante unos actos de trámite (autorización previa, decreto de pruebas, etc) y preparatorios (propuestas, conceptos, dictámenes), y un acto administrativo definitivo, v.gr. el acto del Presidente de la República conformando una terna para elección de Defensor del Pueblo, y el acto de elección de dicho funcionario por la Cámara de Representantes. El primero es un acto preparatorio y el segundo es el acto definitivo.

[...]

1.2.1.2. Características [...] De lo anterior se desprende que las características o elementos determinantes de un acto complejo propio son las siguientes: [...] a. Intervención de dos o más órganos en la formación del acto [...] b. Pluralidad de declaraciones (de voluntades dicen algunos tratadistas) dadas individualmente por cada uno de tales órganos, que se fusionan o integran en un todo [...] c. Dadas o proferidas de manera separada y sucesiva [...] d. Unidad de objeto o contenido en dichas declaraciones. [...] e. Unidad de fin perseguido por cada uno de los órganos que lo expiden [...] f. Interdependencia entre las distintas declaraciones o actos para poder adquirir existencia jurídica. Cada declaración necesita de la otra o de las otras para poder nacer a la vida jurídica como acto administrativo. Se necesitan mutuamente. Ninguna considerada individualmente tiene la entidad de acto administrativo, debido a que por sí solas no producen efectos jurídicos, o sea que mientras no se produzcan todas no se puede hablar de nacimiento de acto administrativo. Por ello no son demandables de manera separada ante la jurisdicción contencioso administrativa, aunque los vicios de una se transmiten a todo el conjunto¹⁰ [...]»

¹⁰ Sentencia del 17 de agosto de 2017. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad.: 2000 3838 02. Actor: Jesús Horacio Arango Villa. Demandado: Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra Ltda.



7.2.2. Contenido de la Resolución 492 de 14 de noviembre de 2006, expedida por la Directora Territorial Antioquia (E) del ministerio de Transporte:

De la literalidad subsiguiente, se advierte que la habilitación es un estadio posterior, incluso a la ejecutoria del acto que otorga la licencia de funcionamiento. En efecto, en esta Resolución 492 de 2006 que valga la pena recordar no fue demandada se lee:

*"Por la cual se resuelve la solicitud de Licencia de Funcionamiento para operar como empresa de Transporte Público Terrestre Automotor para de Pasajeros por Carretera, en la ruta MEDELLIN — ANDES Y VICEVERSA, Vía BOLOMBOLO, a la **COOPERATIVA DE TRANSPORTE ANDINA, "COOTRANSANDINA"**.*

LA DIRECCION TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE EN ANTIOQUIA

En uso de sus facultades legales y en especial de las conferidas en los Decretos Nos. 1927 de 1991, 2171 de 1992, Leyes 105 de 1993, 336 de 1996, y Resolución 2053 de 2003, emanadas del Ministerio de Transporte y, CONSIDERANDO (...)

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: *Autorizar la solicitud de la ruta MEDELLÍN ANDES Y VICEVERSA, VÍA BOLOMBOLO, presentada por la COOPERATIVA DE TRANSPORTE ANDINA, "COOTRANSANDINA"; en consideración a las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia, atendiendo lo dispuesto en la Resolución 002374 del 7 junio de 2006 emanada de la Dirección General del Ministerio de Transporte y al resultado que produjo el Estudio Técnico No. 0100 del 14 de noviembre de 2006:*

RUTA: MEDELLÍN — ANDES Y VICEVERSA, VÍA BOLOMBOLO

SALIENDO DE MEDELLÍN: 04:30 - 07:00 - 08:45 - 10:50 - 11:45 - 12:45 - 13:20 - 15:30 - 17:30 - 18:30.

SALIENDO DE ANDES: 04:15 - 05:15 - 07:00 - 09:45 - 11:45 - 13:45 - 14:30 - 16:15 - 17:15 - 18:00

CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO

CLASE DE VEHÍCULO : AUTOMOVIL
FRECUENCIA : DIARIA
NEVEL DE SERVICIO : CORRIENTE
CAPACIDAD TRANSPORTADORA :

CLASE DE VEHÍCULO	CAPACIDAD MINIMA VEHICULOS	CAPACIDAD MÁXIMA VEHICULOS



AUTOMÓVIL	6	7
-----------	---	---

ARTÍCULO SEGUNDO: Aprobar la solicitud de Licencia de Funcionamiento, presentada por la COOPERATIVA DE TRANSPORTE "COOTRANSANDINA"; para operar como empresa de Transporte Público Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera, para prestar los servicios de transporte, en las rutas, horarios, niveles de servicio y capacidad transportadora, estipulado en el Artículo Primero de la presente providencia.

ARTÍCULO TERCERO: Una vez ejecutoriado el presente acto administrativo, la COOPERATIVA DE "COOTRANSANDINA"; debe dar cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 14, del Decreto 171 de febrero 5 de 2001, en lo concerniente a los requisitos para obtener la respectiva habilitación.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente Providencia, proceden por la Vía Gubernativa los recursos de Reposición ante este Despacho y el de Apelación, ante la Dirección General del Ministerio de Transporte, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su Notificación" (Negrillas de la Sala).

7.2.3. Contenido de la Resolución 493 de 14 de noviembre de 2006, expedida por la Directora Territorial Antioquia (E) del ministerio de Transporte:

Acto administrativo que sí fue demandado, y en cuyo contenido se advierte que no hay presencia de rutas, áreas, ni horarios de prestación del servicio de transporte público como se evidencia de la siguiente transcripción:

"Por la cual se Habilita a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE ANDINA, "COOTRANSANDINA"; para operar como empresa de Transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera.

LA DIRECCIÓN TERRITORIAL ANTIOQUIA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE

En uso de sus facultades legales y Estatutarias y en especial las conferidas por la Ley 105 de 1993, 2171 de 1992, Decretos Leyes 105 de 1993, 336 de 1996, Decreto 171 de 2001 y el Decreto 2053 de 2003, emanadas del Ministerio de Transporte y, CONSIDERANDO (...)

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: *Habilitar a la Empresa COOPERATIVA DE TRANSPORTE ANDINA, "COOTRANSANDINA" para operar como Empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de pasajeros por carretera con las siguientes características:*



REPRESENTANTE LEGAL: JAIME ALONSO SALDARRIAGA
OSPINA
CÉDULA DE CIUDADANÍA: 15'527.128
RAZÓN SOCIAL: COOPERATIVA DE TRANSPORTE
ANDINA "COOTRASANDINA"
MATRICULA MERCANTIL: 21-000606-24
NIT: 800.243.731-0
DOMICILIO: ANDES (ANT)
TELÉFONO: 8415490
DIRECCIÓN: Avenida Medellín N° 53 -08
RADIO DE ACCIÓN: Nacional
MODALIDAD: Pasajeros por carretera
CLASES DE VEHÍCULOS: Los homologados por el Ministerio de
Transporte para la prestación del
servicio de Transporte de pasajeros por
carretera.
PATRIMONIO EXIGIDO: 122'400.000, 300 SMLMV al año 2006
O CAPITAL PAGADO
PATRIMONIO REPRESENTADO: \$ 454.838.074,02
O CAPITL PAGADO

ARTÍCULO SEGUNDO: *La presente habilitación tendrá una vigencia indefinida mientras subsistan las condiciones exigidas y acreditadas para su otorgamiento.*

ARTÍCULO TERCERO: *Los vehículos a vincular deberán cumplir con las especificaciones de homologación promulgadas por el ministerio de Transporte.*

ARTÍCULO CUARTO: *Las autoridades de tránsito y transporte, serán las encargadas de velar por el cumplimiento de la presente Resolución.*

ARTÍCULO QUINTO: *El contenido de la presente Resolución se notificará al interesado de conformidad con las disposiciones que para tal efecto reglamenta el Código Contencioso Administrativo.*

ARTÍCULO SEXTO: *Contra la presente providencia procede por la vía gubernativa, los recursos de Reposición ante éste Despacho y el de Apelación, ante la Dirección de Transporte y Transito del Ministerio de Transporte, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de notificación.*

De la anterior lectura, la Sala encuentra que los fundamentos jurídicos de una y otra resolución coinciden mayormente; sin embargo, se tiene que la Resolución N° 492 incluye el Decreto 1927 de 1991, lo cual no hace la Resolución 493, la que a su turno incluye la Ley 105 de 1993 y el Decreto 171 de 2001, lo que no hace la Resolución 492, y que mientras la licencia de funcionamiento se advierte más nutrida de especificidades de las que carece la habilitación, de cara a la descripción de la cobertura de la prestación del servicio, ello tiene su razón teleológica y conceptual en que para efectos del servicio de transporte la licencia de funcionamiento es el



permiso que el Estado concede al transportador y que lo habilita como tal para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros y/o mixto por carretera; mientras que la habilitación tiene como finalidad la prestación por parte de estas de un servicio eficiente, seguro, oportuno y económico, bajo los criterios básicos de cumplimiento de los principios rectores del transporte, como son la libre competencia y la iniciativa privada, a los cuales solamente se aplicarán las restricciones establecidas por la ley y los Convenios Internacionales.

Por contera, es que resulta viable afirmar que aunque su estructura se observa como actos administrativos expedidos en momentos distintos e incluso en etapas separables, y progresivas o sucesivas, como claramente se lee en el artículo tercero de la Resolución 493 de 2006, cuando le indica a la licenciada que una vez ejecutoriado el acto, debe obtener la habilitación, lo cierto es que la habilitación conforma una unidad con la licencia de funcionamiento, que se creó con los artículos 17¹¹ y 28¹² del Decreto 1927 de 1991, así como los artículos 11 y 12 del Decreto 171 de 2001¹³.

¹¹ **Artículo 17.** Para obtener la licencia de funcionamiento las empresas transportadoras deberán presentar los siguientes documentos:

1. Solicitud dirigida al Director General, Regional o Seccional del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito suscrita por el representante legal, de acuerdo al lugar de domicilio de la sociedad.
2. Personería jurídica como sociedad comercial o cooperativa.
3. Certificado del número patronal de la empresa otorgado por el Instituto de los Seguros Sociales de conformidad con lo dispuesto por el Código Sustantivo del Trabajo.
4. Copia de los contratos de arrendamiento o de vinculación a cualquier título de los vehículos que no sean de su propiedad.
5. Prueba de la propiedad de sus vehículos. Para efectos del presente Decreto, se considerarán también como de propiedad de la empresa los vehículos que ésta haya obtenido mediante arrendamiento financiero.
6. Demostración del capital pagado o patrimonio líquido de la sociedad. Se entiende por este valor el resultado del cálculo que se haga en función de la clase de vehículo y el número de unidades fijadas en la capacidad transportadora máxima para cada uno de ellos, así:

Clase de vehículo	Número de salarios mínimos legales mensuales vigentes
Automóvil, campero o mixto	1
Microbus o buseta	2
Bus	3
- En todo caso el capital pagado o patrimonio líquido de la empresa no podrá ser inferior a cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
7. El régimen contable y el balance consolidado para el último ejercicio, certificado legalmente.
8. Organigrama y reglamento de funcionamiento de la empresa.



Ahora bien, realizado un análisis probatorio la Sala advierte que la Resolución 492 de 2006 estuvo precedida de estos actos administrativos:

9. Prueba de disponer de terminales adecuados para el despacho de los vehículos, en los lugares donde no exista un terminal público de transporte.

10. Demostración de los sistemas de mantenimiento de los vehículos con mecanismos de control, como ficha técnica de cada vehículo y la vigilancia de las reparaciones.

11. Copia de las pólizas y certificaciones de seguros que exige la ley a las empresas transportadoras y poseedoras de los vehículos automotores.

Parágrafo. Recibida la documentación completa, el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito la estudiará y decidirá mediante resolución motivada el otorgamiento o la negación de la licencia de funcionamiento.

(...)

¹² **Artículo 28.** Para la obtención de la licencia de funcionamiento de las cooperativas se procederá en la siguiente forma:

1. Solicitud dirigida al Director General, Regional o Seccional del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, suscrita por el representante legal de la cooperativa, de acuerdo al lugar de domicilio de la misma, a la cual se deberán anexar los siguientes documentos:

a) Certificado de existencia y reconocimiento expedido por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas;

b) Personería jurídica de la cooperativa;

c) Estudio de factibilidad en los términos del numeral 3° del artículo 5° del presente Decreto;

d) Póliza de garantía en los términos del numeral 4° del artículo 5° del presente Decreto.

2. Se seguirá el trámite establecido en los artículos 6°, 7°, 8°, 9° y 10 de éste Decreto.

3. Una vez analizadas las oposiciones de las empresas ya constituidas y decidida su adjudicación a la nueva cooperativa, se comunicará por escrito a su representante legal sobre la disponibilidad y condiciones encontradas, para que dentro de los seis (6) meses improrrogables siguientes, reúna los requisitos establecidos en el artículo 17 del presente Decreto para la obtención de la licencia de funcionamiento.

4. Acreditados los requisitos para la obtención de la licencia de funcionamiento, la dependencia competente del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito procederá a expedirla mediante resolución motivada adjudicando las rutas y horarios y/o áreas de operación y fijando la capacidad transportadora correspondiente”.

¹³ **Artículo 11.** Disposición general. Las empresas legalmente constituidas, interesadas en prestar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera deberán solicitar y obtener habilitación para operar.

La habilitación concedida autoriza a la empresa para prestar el servicio solamente en la modalidad solicitada. Si la empresa pretende prestar el servicio de transporte en una modalidad diferente, debe acreditar ante la autoridad competente de la nueva modalidad los requisitos de habilitación exigidos.

Artículo 12. Empresas nuevas. Ninguna empresa nueva podrá entrar a operar hasta tanto el Ministerio de Transporte le otorgue la habilitación correspondiente, previa asignación o adjudicación de las rutas y horarios a servir.

Cuando las autoridades de control y vigilancia constaten la prestación del servicio sin autorización, tanto la habilitación como los servicios se negarán y la empresa solicitante no podrá presentar nueva solicitud antes de doce (12) meses.



- Resolución 74 de 5 de marzo de 2002 “Por la cual se otorga licencia de funcionamiento inicial, a la empresa Cooperativa de Transporte Andina - COOTRASANDINA, para operar como empresa de Transporte Público Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera” (folios 202 a 206 del cuaderno N° 1 del expediente).
- Resolución 952 de 17 de diciembre de 2002 “Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° 74 de marzo 5 de 2002, por la cual se otorga licencia de funcionamiento inicial a la empresa Cooperativa de Transportes Andina – COOTRASANDINA, para operar como empresa de Transporte Público Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera” (Folios 207 a 220 del Cuaderno N° 1 del Expediente).
- Resolución 2374 de 7 de junio de 2006 “Por la cual se desatan los recursos de apelación interpuestos por los representantes legales de las otras empresas: Transportes Suroeste Antioqueño S.A., Cooperativa Norteña de Transporte Ltda. – COONORTE LTDA., y TRASURAN S.A.; contra la Resolución N° 74 de marzo 5 de 2002, proferida por la Dirección Territorial Antioquia” (Folios 221 a 234 del cuaderno N° 1 del expediente).

En este último acto administrativo se revocó la Resolución N° 74 de 2002 al encontrar que las empresas apelantes ya tenían cubierto algunos de los horarios asignados a COOTRASANDINA, sin embargo en razón a la demanda de rutas conservó la licencia otorgada, señalando horarios y rutas compatibles con los de las recurrentes¹⁴; adicionalmente concedió 6 meses a COOTRASANDINA para que cumpliera con el lleno de los requisitos establecidos en los artículos 17 y 28 del Decreto 1927 de 1991, para efectos de obtener la licencia de funcionamiento y posterior habilitación, bajo las disposiciones del Decreto 171 de 2001, y solamente respecto de las rutas que se mantuvieron.

¹⁴ Saliendo de Medellín dejó 6 horarios establecidos en la Resolución N° 74 y cambió 4; saliendo de Andes dejó 8 horarios y cambió 2.



Por lo anterior, COOTRASANDINA dando cumplimiento a lo decidido mediante Resolución 2374 de 2006, al considerar cumplidos los requisitos de ley, presentó solicitud de licencia de funcionamiento que fue decidida mediante Resolución N° 492 de 16 de noviembre de 2006.

Como consecuencia de lo anterior, esto es, al haberle sido aprobada la licencia de funcionamiento a COOTRASANDINA, El Ministerio de Transporte otorgó habilitación a dicha Cooperativa, mediante Resolución 493 de 14 de noviembre de 2006.

Así las cosas, la Sala encuentra que: **I)** COOTRASANDINA presentó solicitud de licencia de funcionamiento inicial, desde el 14 de marzo de 1996, que fue resuelta mediante Resolución N° 74 de 2002; **II)** mediante Resolución 2374 de 2006 se otorgó licencia inicial a COOTRASANDINA, indicándole que debía dar cumplimiento a los requisitos de ley para que se le otorgara la licencia de funcionamiento y posterior habilitación, bajo las disposiciones del Decreto 171 de 2001; **III)** Mediante Resolución N° 492 de 2006 se otorgó a COOTRASANDINA licencia de funcionamiento para operar como empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera , en la ruta Medellín – Andes y viceversa; y **IV)** mediante Resolución 493 de 2006 se habilitó a COOTRASANDINA para operar como empresa de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera.

Ahora bien, al analizar el marco normativo para la prestación del servicio de transporte de pasajeros por carretera, al momento de solicitarse y concederse las respectivas autorizaciones por el Ministerio de Transporte, se tiene que para la época en la que se presentó la solicitud de licencia de funcionamiento inicial por parte de COOTRASANDINA, para prestar el servicio objeto de análisis en el asunto de la referencia, debían cumplirse los requisitos de que trata el Decreto 1927 de 1991.

Frente a dicha solicitud se presentaron escritos de oposición por varias empresas de transporte, entre ellas la demandante, exponiendo en líneas generales los argumentos con los que solicita la declaratoria de nulidad de la Resolución 493 de 2006.



Mediante Resolución 2374 de 2006 se otorgó a COOTRASANDINA la licencia de funcionamiento inicial de que trata el Decreto 1927 de 1991. De allí que no resulte de recibo el argumento del actor dirigido a señalar la aplicación de una norma derogada, pues si bien es cierto el Decreto 1927 de 1991 fue derogado, para el momento de la solicitud de licencia de funcionamiento inicial, era la norma aplicable a ese asunto.

Así pues, se advierte que el acto mediante el cual se confirió la referida licencia de funcionamiento inicial, concedió 6 meses a COOTRASANDINA para cumplir con los requisitos de que tratan los artículos 17 y 28 de que trata el Decreto 1927 de 1991, quien al considerarlos acreditados solicitó la licencia de funcionamiento.

Ahora bien, teniendo en cuenta que por Resolución 492 de 2006 se otorgó a COOTRASANDINA la licencia de que trata el Decreto 1927 de 1991, a la que hace referencia el Decreto 171 de 2001 cuando señala: “Las empresas que cuentan con Licencia de Funcionamiento vigente tendrán doce (12) meses, contados a partir de la publicación del presente Decreto, para acreditar los requisitos exigidos para la habilitación”, la Sala negará la prosperidad del cargo de aplicación de norma derogada para resolver en primera instancia.

Ahora bien, precisado lo anterior se debe tener en cuenta que estaremos en presencia de un acto administrativo complejo cuando: I) haya intervención conjunta y sucesiva decisiones, provenientes de entidades diferentes o de una misma entidad; II) que entre las decisiones se observe unidad de contenido y fines; y III) si faltare una de dichas decisiones no nacería a la vida jurídica la manifestación de voluntad de la administración.

Al analizar lo anterior, a la luz de la situación sometida a conocimiento del juez *ad quem* se encuentra que para el momento en que COOTRASANDINA solicitó la licencia de funcionamiento para prestar el servicio de transporte de pasajeros, no se requería de la habilitación de que trata el Decreto 171 de 2001 para prestar el servicio de transporte de pasajeros.



Lo anterior permite evidenciar que en el asunto sub exámine se presentó un tránsito normativo que hizo necesario verificar el cumplimiento de los requisitos propios de reglamentaciones diferentes; sin embargo, dichas normas confluyen para señalar que para que una empresa pueda prestar el servicio de transporte de pasajeros requieren tanto de licencia de funcionamiento como de habilitación por parte del Ministerio de Transporte, sin que pueda considerarse que un pronunciamiento, respecto del otro, se erija como un acto de trámite, sino como actos que confluyen en una unidad de manifestación de voluntad inescindible y que impiden al juez pronunciarse de la legalidad de la habilitación sin tener como referente el acto de otorgamiento de la licencia de funcionamiento.

En razón de lo anterior, la Sala concluye que nos encontramos en presencia de un acto administrativo impropio o interno, como consecuencia del trámite normativo, por cuanto la pluralidad de pronunciamientos emanan de un mismo órgano, esto es, del Ministerio de Transporte, acto administrativo encaminado a autorizar a una cooperativa a prestar el servicio público de transporte de pasajeros, de lo que se advierte que las Resoluciones plurimencionadas comportan unidad de contenido y fin, y que en caso de faltar alguna de ellas COOTRASANDINA no podría prestar el referido servicio.

De allí que si lo pretendido por el demandante era evitar que COOTRASANDINA prestara el servicio de transporte de pasajeros era necesario demandar tanto la Resolución 492, como la 493, ambas proferidas el 16 de noviembre de 2006 por el Ministerio de Transporte, y no como ocurrió en el asunto sub exámine en el que la parte actora se limitó a demandar la Resolución 493 junto con las que resolvieron los recursos interpuestos en su contra.

A la anterior conclusión llega la Sala por cuanto si bien las Resoluciones 492 y 493 de 2006 tienen objeto diferente y tienen como finalidad la obtención de pronunciamientos diferentes de la administración, su contenido y fin es común, toda vez que a través de este acto administrativo complejo se autoriza a una empresa a prestar un servicio público a la comunidad, como lo es el transporte.



Prueba de ello radica en el hecho de que a través de la Resolución 492 se autorizó la solitud de ruta Medellín – Andes y viceversa, vía Bolombolo, para lo cual se asignaron rutas, horarios, niveles de servicio y capacidad transportadora a COOTRASANDINA; acto administrativo que agregó que debía acreditarse el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 14 del Decreto 171 de 2001 para otorgarle la respectiva habilitación¹⁵. Acto seguido, la

¹⁵ **Artículo 14.** Requisitos. Para obtener habilitación en la modalidad de Transporte Público Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera, las empresas deberán acreditar los siguientes requisitos, que aseguren el cumplimiento del objetivo definido en el artículo 1o. del presente decreto:

1. Solicitud dirigida al Ministerio de Transporte, suscrita por el representante legal.
2. Certificado de existencia y representación legal expedido con una antelación máxima de treinta (30) días hábiles, en el que se determine que dentro de su objeto social desarrolla la industria del transporte.
3. Indicación del domicilio principal y relación de sus oficinas y agencias, señalando su dirección.
4. Descripción de la estructura organizacional de la empresa relacionando la preparación especializada y/o la experiencia laboral del personal administrativo, profesional, técnico y tecnólogo contratado por la empresa.
5. Certificación firmada por el representante legal sobre la existencia de los contratos de vinculación del parque automotor que no sea de propiedad de la empresa. De los vehículos propios, se indicará este hecho.
6. Relación del equipo de transporte propio, de los socios o de terceros con el cual se prestará el servicio, con indicación del nombre y número de la cédula del propietario, clase, marca, placa, modelo, número del chasis, capacidad y demás especificaciones que permitan su identificación, de acuerdo con las normas vigentes.
7. Descripción y diseño de los colores y distintivos de la empresa.
8. Certificación suscrita por el representante legal sobre la existencia del programa y del fondo de reposición del parque automotor.
9. Certificación suscrita por el representante legal sobre la existencia del programa de revisión y de mantenimiento preventivo que desarrollará la empresa para los equipos con los cuales prestará el servicio.
10. Estados financieros básicos certificados de los dos (2) últimos años, con sus respectivas notas.

Las empresas nuevas sólo requerirán el balance general inicial.

11. Declaración de renta de la empresa solicitante, correspondientes a los dos (2) años gravables anteriores a la presentación de la solicitud, si por ley se encuentra obligada a cumplirla.

12. Demostración de un capital pagado o patrimonio líquido de acuerdo al valor resultante del cálculo que se haga en función de la clase de vehículo y el número de unidades fijadas en la capacidad transportadora máxima para cada uno de ellos, el cual no será inferior a trescientos (300) smmlv, según la siguiente tabla:

GRUPO A 1 smmlv

4 9 pasajeros

(Automóvil, campero, camioneta)

GRUPO B 2 smmlv

10 19 pasajeros

(Microbús)

GRUPO C 3 smmlv

Más de 19 pasajeros

(bus, buseta)

Las empresas podrán acogerse a las siguientes fechas y porcentajes para acreditar el capital pagado o patrimonio líquido:

A la fecha de solicitud de la habilitación 70%

A marzo 31 de 2002 85%

A marzo 31 de 2003 100%

El Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (smmlv) a que se hace referencia, corresponde al vigente en el momento de cumplir el requisito.



Resolución 493 dio por cumplidos dichos requisitos y procedió a habilitar a COOTRASANDINA para operar como empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera en los términos señalados en la Resolución 492.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la demanda de la referencia se dirigió a atacar únicamente la Resolución 493, y las decisiones que resolvieron los recursos de reposición y queja contra la decisión inicial, la Sala concluye, al igual que lo hizo el juez *a quo*, que estamos en presencia de una demanda inepta, pues no se demandó la totalidad de manifestaciones de la administración que constituyen el acto complejo que permitió a COOTRASANDINA prestar el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera, en la ruta Andes – Medellín y viceversa, por la vía Bolombolo.

Como consecuencia de lo anterior la Sala procederá a confirmar la sentencia apelada, pues los cargos del recurso de alzada no tienen vocación de prosperidad.

Durante los primeros cuatro (4) meses de cada año, las empresas habilitadas ajustarán este capital o patrimonio líquido de acuerdo con la capacidad transportadora máxima con la que finalizó el año inmediatamente anterior.

El capital pagado o patrimonio líquido de las empresas asociativas del sector de la economía solidaria será el precisado en la legislación cooperativa, Ley 79 de 1988 y demás normas concordantes vigentes.

La habilitación para empresas nuevas no estará sujeta al análisis de factores financieros, pero sí a la comprobación del pago del capital o patrimonio líquido exigido.

13. Copia de las pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual establecidas en el presente decreto.

14. Duplicado al carbón de la consignación a favor del Ministerio de Transporte por pago de los derechos correspondientes, debidamente registrado por la entidad recaudadora.

Parágrafo 1o. Las empresas que cuenten con revisor fiscal, podrán suplir los requisitos establecidos en los numerales 10, 11 y 12 de este artículo con una certificación suscrita por el representante legal, el contador y el revisor fiscal, donde conste la existencia de las declaraciones de renta y de los estados financieros con sus notas y anexos, ajustados a las normas contables y tributarias en los dos (2) últimos años y el cumplimiento del capital pagado o patrimonio líquido requerido.

Con esta certificación, se deberá adjuntar copia de los dictámenes e informes y de las notas a los estados financieros, presentados a la respectiva asamblea o junta de socios, de los mismos años.

Parágrafo 2o. Las empresas nuevas deberán acreditar los requisitos establecidos en los numerales 5, 6 y 13 en un término improrrogable no superior a seis (6) meses improrrogables, contados a partir de la ejecutoria de la resolución que le otorga la habilitación so pena que este sea revocada.



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

FALLA:

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia de fecha 14 de noviembre de 2013.

Segundo.- DEVOLVER el expediente de la referencia al tribunal de origen, una vez quede en ejecutoriada la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

