



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

Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**Radicación:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Referencia:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Cooperativa de Transportadores del Oriente – Atlántico (Cootransoriente)  
**Demandado:** Ministerio de Transporte  
**Tercero interesado** Cootranorsur Ltda. (hoy Cooperativa de Transportes Transcaribe, Transcaribe Express)  
**Tema:** **REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL** - Revocatoria directa de los actos administrativos - Procedimiento para adelantar la revocatoria directa- Deber de comunicar a los terceros interesados. En el presente caso el acto administrativo demandado es nulo por haber sido expedido desconociendo el derecho de audiencia y de defensa

## **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide, en segunda instancia, los recursos de apelación oportunamente interpuestos por el **Ministerio de Transporte**, la **Cooperativa Cootranorsur Ltda.**, y la **parte demandante**<sup>1</sup>, en contra de la **sentencia de 11 de diciembre de 2013** proferida por la Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual se accedió a las súplicas de la demanda.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1. Las pretensiones**

1. En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo -en adelante CCA- la **Cooperativa de Transportadores del Oriente – Atlántico, Cootransoriente Ltda.** -en adelante Cootransoriente o parte demandante- instauró demanda<sup>2</sup> en contra del Ministerio de Transporte, con miras a obtener la declaratoria de nulidad de la **Resolución 000150 de 3 de febrero de 2004**, expedida por el Director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte. Las declaraciones y condenas deprecadas en el libelo de demanda son del siguiente tenor:

«[...]1°. Se decrete la nulidad, previa decisión de la solicitud de suspensión provisional de la Resolución núm. 00150 de 3 de febrero de 2004 “Por la cual se desata una solicitud de Revocatoria Directa presentada contra la Resolución

---

<sup>1</sup> Presentó apelación adhesiva.

<sup>2</sup> Folios 1 a 52 del cuaderno principal. A folios 232 a 234 obra el escrito de corrección de la demanda, en lo atinente a la cuantía y competencia.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

0070 del 26 de abril de 2001, proferida por la Dirección Territorial Atlántico”, expedida por el Director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte.

2°. Que como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho y de reparación del daño se ordene lo siguiente:

a) Que la Resolución núm. 000070 de 26 de abril de 2001, expedida por el Director Territorial Atlántico de la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte mantiene su vigencia, carácter ejecutivo y ejecutorio en cuanto dispuso y produjo como efecto no otorgarle licencia de funcionamiento a la sociedad “COOPERATIVA DE TRANSPORTES NORSUR DE EX EMPLEADOS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE ATLÁNTICOLIMITADA” “COOTRANORSUR LTDA” hoy COOPERATIVA DE TRANSPORTES NORSUR DEL ATLÁNTICO LTDA. COOTRANORSUR SIGLA COOTRANORSUR.

b) Que la NACIÓN- MINISTERIO DE TRANSPORTE debe reconocer como indemnización por los perjuicios causados a la COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DEL ORIENTE ATLÁNTICO- SIGLA COOTRANSORIENTE, **desde el 2 de abril de 2004** hasta la fecha, la suma de SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES DE PESOS M/L (\$693.000.000,00) o la que resulte probada en el curso del proceso, debidamente indexada, conforme a los artículos 10° de la Ley 446 de 1998 y 178 del C.C.A.

c) La suma de dinero a que se refiere el literal anterior devengará intereses comerciales, según el artículo 177 del CCA.

d) Que se condene en costas a la NACIÓN- MINISTERIO DE TRANSPORTE, conforme al artículo 171 del CCA [...]». (se destaca)

## I.2. Los hechos invocados

2. Los hechos de relevancia invocados por la actora son los siguientes

2.1. La **Cooperativa Cootransorur Ltda. -en adelante Cootransorur-** elevó petición ante la Asesoría Regional Atlántico de la Dirección General de Transporte y Tránsito Automotor del Ministerio de Transporte con el fin de que se tramitara la licencia de funcionamiento, en la modalidad de pasajeros, radio de acción nacional, clase de vehículos busetas, frecuencia diaria, nivel de servicio corriente, en las rutas (1) Barranquilla – Santo Tomás y viceversa y (2) Barranquilla- Suán y viceversa.

2.2. La Asesoría Regional Atlántico de la Dirección General de Transporte y Tránsito Automotor del Ministerio de Transporte, mediante la Resolución 0008 de 9 de abril de 1996, aceptó las oposiciones presentadas por Cootransoriente y por Expreso Atlántico Ltda., y negó la solicitud de licencia de funcionamiento formulada por Cootransorur, en tanto que la publicación no se ajustó a las formalidades previstas en el literal a) del artículo 7° del Decreto 1927 de 1991.

2.3. En contra de la anterior decisión, la empresa Cootransorur interpuso recurso de reposición y, en subsidio de apelación, los cuales fueron desatados, en su orden, a través de las Resoluciones 000015 de 28 de junio de 1996 y 0008515 de 5 de



---

**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

diciembre de 1996. Esta última decisión revocó el contenido de la Resolución 0008 de 9 de abril de 1996 y ordenó a la Regional del Atlántico que se prosiguiera con el trámite de la solicitud de licencia de funcionamiento, al constatarse que no se configuró el vicio formal de la falta de publicación de que trata el literal a) del artículo 7° del Decreto 1927 de 1991.

2.4. En cumplimiento de lo anterior, la Dirección Territorial del Atlántico expidió la Resolución 000048 de 18 de agosto de 2000, mediante la cual concedió licencia de funcionamiento a la cooperativa Cootransorsur, con sujeción a las rutas, horarios y áreas de operación especificados en el citado acto.

2.5. La anterior decisión fue impugnada por Cootransoriente, empresa que interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación, el cual fue decidido por la Dirección Territorial del Atlántico, a través de la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001, en el sentido de revocar el acto recurrido. Como fundamento de la decisión, la autoridad de transporte adujo que Cootransorsur no cumplió con los requisitos previstos en el artículo 17 del Decreto 1927 de 1991: (i) por no estar afiliada al Instituto de Seguros Sociales, según la certificación expedida por el Coordinador de Afiliación y Registro de esa entidad (numeral 3°); (ii) por no haber demostrado los sistemas de mantenimiento de los vehículos con mecanismos de control como la ficha técnica de cada vehículo y la vigilancia de las reparaciones (numeral 10°), y (iii) por no haber aportado las pólizas y certificaciones de seguros que exige la ley a las empresas transportadoras y poseedoras de vehículos automotores (numeral 11°).

2.6. En atención a la determinación adoptada, la Cooperativa Cootransorsur presentó acción de tutela en contra de la Dirección Territorial del Atlántico con el fin de lograr el amparo de los derechos fundamentales al trabajo, a la vida y al debido proceso.

2.7. El Juzgado Cuarto Penal Municipal de Barranquilla, en primera instancia y mediante fallo de 6 de junio de 2001, rechazó por improcedente el amparo constitucional deprecado por desconocer el requisito de subsidiariedad ante la existencia de los recursos o medios de defensa judiciales de tipo ordinario.

2.8. La anterior decisión fue impugnada y, en segunda instancia, el Juzgado Tercero Penal del Circuito, mediante sentencia de 27 de julio de 2001, revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, el juez de tutela concedió el amparo a los derechos fundamentales al trabajo, a la vida y al debido proceso de Cootransorsur y ordenó revocar la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001, quedando vigente la Resolución 000048 de 18 de agosto de 2000, hasta tanto se emitiera un pronunciamiento de fondo por parte de la jurisdicción contencioso administrativa.

2.9. Posteriormente, Cootransoriente, por conducto de apoderado judicial, promovió acción de tutela cuya vulneración le atribuyó a la sentencia de 27 de julio de 2001, proferida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito.



---

**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

2.10. Mediante sentencia de 16 de octubre de 2001, el Tribunal Administrativo del Atlántico accedió al amparo solicitado, luego de considerar que el Juzgado Tercero Penal del Circuito incurrió en una vía de hecho, dejando sin efectos la sentencia de 27 de julio de 2001 y ordenando al Juzgado Tercero Penal del Circuito proferir sentencia de reemplazo. Esa decisión fue confirmada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en providencia de 24 de enero de 2002.

2.11. En cumplimiento de la orden de tutela, el Juzgado Tercero Penal de Barranquilla profirió fallo de sustitución el día 16 de noviembre de 2001, mediante el cual confirmó el fallo de primera instancia emanado por el Juzgado Cuarto Penal municipal de Barranquilla de fecha 6 de junio de 2001, que había rechazado por improcedente la acción de tutela promovida por Cootransorsur.

2.12. El Director Territorial de Atlántico del Ministerio de Transporte expidió las Resoluciones 000179 de 23 de noviembre de 2001 y 000180 de 5 de diciembre de 2000, mediante las cuales dio aplicación a la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001, dejando sin efectos las autorizaciones concedidas a Cootransorsur para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.

2.13. La Resolución 000070 de 26 de abril de 2001, expedida por el Director Territorial del Atlántico del Ministerio de Transporte, puso fin a la actuación administrativa promovida por Cootransorsur y, como consecuencia de ello, quedó en firme o ejecutoriada la decisión de no otorgar la licencia de funcionamiento a favor de esta última empresa.

2.14. Añadió que «[...] *no obstante el carácter definitivo e inmodificable de la Resolución número 00070 de 26 de abril de 2001*», los señores Wilfred Anaya Ortega, Pedro Sierra Pinzón, Luis Ernesto Araujo, Norma Giraldo de Anaya, Briwer Anaya Martínez, Wilfred Anaya Giraldo, I.M.C. Industrias (Industrias Metalmecánica y Carrocera de Colombia Ltda.) y Radio Taxi la Carolina, invocando su calidad de propietarios del ciento por ciento (100%) de los vehículos que se vincularon a la empresa de Cootransorsur bajo el amparo de la Resolución 000048 de 18 de agosto de 2000, solicitaron la revocatoria directa de la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001, aduciendo la causal prevista en el ordinal 3° del artículo 69 del CCA, es decir, por haberse causado un agravio injustificado al haberse sometido dos veces la petición elevada por Cootransorsur al agotamiento de la vía gubernativa, violándose notoriamente la garantía que integra el debido proceso y el derecho de defensa tanto a esa empresa como a los propietarios de los vehículos.

2.15. El Director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte expidió la Resolución 000150 de 3 de febrero de 2004 -acto objeto de enjuiciamiento- mediante la cual revocó de manera directa e íntegramente el contenido de la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001, emanada por la Dirección Territorial del Atlántico.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

2.16. Según el libelo de demanda, la expedición del acto administrativo demandado ocasionó perjuicios económicos a Cootransoriente -a partir del 2 de abril de 2004-, fecha en que empezó a funcionar Cootransorur; daños cuantificables por el monto de \$693.000.000,00, de conformidad con la certificación de 12 de julio de 2004, expedida por el contador y el revisor fiscal de tal empresa, aclarando que se sujetaba a lo probado en el proceso.

### **I.3. Fundamentos de derecho y concepto de la violación**

#### **I.3.1. Normas violadas**

3. La parte demandante consideró que la Resolución 000150 de 3 de febrero de 2004, fue expedida transgrediendo el artículo 29 de la Constitución Política; y los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del CCA, y consideró que el acto acusado está viciado de nulidad por haber sido expedido con **violación al debido proceso y al derecho de defensa**, y por estar afectado de **falsa motivación**.

#### **I.3.2. El concepto de la violación**

**I.3.2.1. Primer cargo titulado: «La Resolución 000150 de 3 de febrero de 1994 (sic) viola notoria y flagrantemente los derechos constitucionales fundamentales de aplicación inmediata del debido proceso y de defensa de Cootransoriente»**

4. Como premisa normativa, anotó que, según lo dispuesto en el artículo 74 del CCA, los actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, pueden ser revocados de oficio o a petición de parte, observando el procedimiento propio de las actuaciones administrativas previsto en los artículos 28 y demás normas concordantes de la misma codificación. Resaltó que el referido artículo 28 del CCA, prevé el deber de comunicación a los interesados de la existencia de la actuación administrativa, con el fin de que el administrado haga uso del derecho de defensa y de contradicción y puso de relieve que en dichas actuaciones se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14 (citación del interesado); 34 (oportunidad para presentar pruebas) y 35 (presupuestos para la adopción de decisiones).

5. Según la demandante, del contenido de los artículos 14, 34 y 35 del CCA se concluye que cuando se evidencie la existencia de terceros directamente interesados en la actuación administrativa, estos deben ser citados para que concurran a la actuación administrativa, hagan valer sus derechos y soliciten pruebas. Asimismo, el acto que decide la solicitud o que ponga fin a la actuación administrativa debe motivarse sumariamente y resolver sobre todas las cuestiones planteadas por los solicitantes, permitiéndoles ejercer su derecho de defensa y de contradicción.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

6. Explicó que, en el presente caso, la autoridad demandada revocó de manera directa un acto administrativo de contenido particular y concreto sin sujetarse a las formalidades previstas en los artículos 28, 14, 34 y 35 del CCA., en tanto que Cootransoriente no fue vinculada al trámite de revocatoria con el fin de ejercer el derecho de defensa y de contradicción, a pesar de que a aquella empresa le asistía un interés legítimo, pues en su calidad de tercera interesada en el trámite tendiente al otorgamiento de la licencia de funcionamiento elevada por Cootransorsur presentó objeciones e interpuso oportunamente el recurso de reposición en contra de la Resolución 000048 de 18 de agosto de 2000.

7. Además, indicó que el acto enjuiciado revocó de manera directa un acto administrativo de contenido particular y concreto, sin que hubiere mediado el consentimiento previo, expreso y escrito de la empresa Cootransoriente, la cual tenía autorizada la prestación de la ruta Barranquilla- Santo Tomás y viceversa; resaltando que, en el caso objeto de controversia, no concurría ninguna de las hipótesis previstas para acudir a la revocatoria directa del acto administrativo de carácter particular sin obtener el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho, esto es, cuando el acto ha sido el resultado del silencio administrativo positivo, si se dan las causales del artículo 69 del CCA o cuando el acto se origina por medios ilegales.

8. Por otro lado, sostuvo que los peticionarios de la solicitud de revocatoria directa no tenían un interés legítimo para promover dicha petición, pues no intervinieron como partes ni como terceros en la actuación administrativa tendiente al otorgamiento de la licencia de funcionamiento presentada por Cootransorsur, pues no lograron acreditar la condición de propietarios de los vehículos vinculados a esa empresa<sup>3</sup>, contrariando de manera flagrante el artículo 69 del CCA; incumplimiento que, a su juicio, vulnera el derecho fundamental al debido proceso.

9. Finalmente, añadió que la resolución enjuiciada revivió una actuación administrativa legalmente concluida, desconociendo flagrantemente el carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos conforme lo dispone el artículo 64 del CCA y los derechos adquiridos de Cootransoriente derivados de la expedición de la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001. A lo anterior agregó que, «[...] *al no haber sido demandada la Resolución 000070, por COOTRANORSUR, se torna en un acto definitivo, inmutable e intangible, el cual consolidó en forma definitiva en favor de COOTRANSORIENTE una situación jurídica*<sup>4</sup>».

<sup>3</sup> En relación con este punto, expresó: «[...] *en primer lugar, los peticionarios no acreditaron la calidad de propietarios de vehículos vinculados a COOTRANORSUR antes invocada; en segundo lugar, dicho interés no lo pueden afianzar o amparar en la Resolución 000048 de 18 de agosto de 2000 de la Dirección Territorial Atlántico, que le concedió la licencia de funcionamiento a la antes citada Cooperativa, dado que ella no produjo efectos jurídicos al ser objeto del recurso de reposición por parte de COOTRANSORIENTE y, ser, como consecuencia del mismo revocada a través de la Resolución 000070 tantas veces aludida, emanada también de la Dirección Territorial Atlántico. Si la Resolución 000048 de 18 de agosto de 2000 pereció jurídicamente en la vía gubernativa, mas puede predicarse un interés jurídico con fundamento en ella*».

<sup>4</sup> Así las cosas, y en relación con este último aserto, aseguró que «[...] *[e]n suma, la Resolución 000150 de 3 de febrero de 2004 revive una actuación administrativa legalmente concluida, viola flagrantemente el artículo 64 del C.C.A. y ante la imposibilidad de poder demandarse por COOTRANORSUR la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001 por haber caducado la acción, se está sustituyendo por la Dirección de Transporte y Tránsito a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que es la encargada de controlar, por mandato constitucional (artículo*



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

### **I.3.2.2. Segundo cargo titulado: «Falsa motivación de la Resolución Número 000150 de 3 de febrero de 2004»**

10. Precisó que, de manera errónea y contrariando a la realidad, el Director de Transporte y Tránsito, al momento de adoptar la decisión administrativa enjuiciada, adujo que procedía su revocatoria de oficio, cuando en realidad la misma se sustentó en la solicitud elevada por los señores Wilfred Anaya Ortega, Pedro Sierra Pinzón, Luis Ernesto Araujo, Norma Giraldo de Anaya, Briwer Anaya Martínez, Wilfred Anaya Giraldo, I.M.C. Industrias (Industrias Metalmecánica y Carrocera de Colombia Ltda.) y Radio Taxi la Carolina, quedando así configurada la causal de nulidad denominada falsa motivación.

## **II. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA**

### **II.1. Contestación de la demanda por el señor Wilfred Anaya Ortega, Norma Giraldo de Anaya, Radio Taxi La Carolina, ICM Industrias y Cootransorur**

11. Ni los señores señor Wilfred Anaya Ortega, Norma Giraldo de Anaya, ni las empresas Radio Taxi La Carolina, ICM Industrias y Cootransorur, en su oportunidad legal, radicaron escritos de contestación de la demanda.

### **II.2. Contestación de la demanda por el curador ad litem de los señores Pedro Sierra Pinzón, Luis Ernesto Araujo y Briwer Anaya Martínez**

12. Los terceros interesados en las resultas del proceso Pedro Sierra Pinzón, Luis Ernesto Araujo y Briwer Anaya Martínez<sup>5</sup>, estuvieron representados por un curador *ad litem* debidamente designado por el juez de la primera instancia siguiendo, para el efecto, las previsiones del artículo 318 del Código de Procedimiento Civil. El citado curador manifestó estar sujeto a lo que se probara en el proceso.

### **II.3. Contestación de la demanda por el Ministerio de Transporte**

13. El Ministerio de Transporte se abstuvo de dar contestación a la demanda.

## **III. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

14. La Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, a través de sentencia de 11 de diciembre de 2013<sup>6</sup>, declaró la nulidad de la Resolución

---

238) la legalidad de los actos administrativos que ponen fin a una actuación administrativa o a la vía gubernativa. Desconoce también en forma notoria los derechos adquiridos de COOTRANSORIENTE, que le garantiza el artículo 58 de la Constitución Política, pues si la Resolución número 000070 antes citada tiene, como antes se dijo carácter definitivo, inmutable e intangible, se consolidó en favor de dicha empresa y por virtud de ésta última Resolución una situación jurídica definitiva y es la de que al serle negada la licencia de funcionamiento a COOTRANSORIENTE, ésta no está autorizada para operar y no puede, por consiguiente, afectarla en la prestación del servicio de transporte en las rutas y horarios que tiene asignados aquella».

<sup>5</sup> Folios 401 a 402 del cuaderno principal.

<sup>6</sup> Folios 571 a 589 del cuaderno principal.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

000150 de 3 febrero de 2004, expedida por el Director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, por haber sido expedida violando el derecho de audiencia y de defensa y accedió al restablecimiento del derecho deprecado por la actora, en los siguientes términos:

«[...] **1. Declarase la Nulidad de la Resolución No. 000150** de 3 de febrero de 2004 “Por la cual se desata una solicitud de Revocatoria Directa presentada contra la Resolución 0070 del 26 de abril de 2001, proferida por la Dirección Territorial Atlántico” expedida por el Director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

2. Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se ordena 2.1) dejar con todo su eficacia la resolución No. 000070 del 26 de abril de 2001 expedida por Ministerio de Transporte y, 2.2) Ordénese a la entidad demandada NACIÓN- MINISTERIO DE TRANSPORTE a reconocer y pagar a la parte demandante la COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DEL ORIENTE ATLÁNTICO COOTRANSORIENTE LTDA, los perjuicios sufridos el cual será liquidado de conformidad con los parámetros expuestos en la parte motiva de esta sentencia, mediante el respectivo incidente de liquidación de perjuicios el cual deberá ser incoado dentro de sesenta (60) días siguientes a la notificación del auto del a-quo, que ordene estarse a lo dispuesto en esta providencia. Condena que en todo caso deberá pagarse atendiendo lo dispuesto en el 177 del C.C.A.

3. **NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

4. En firme esta providencia, ARCHIVÉSE el expediente [...]. (resaltado es original)

15. El Tribunal de primera instancia, fincó su análisis en los cargos de nulidad planteados por la actora titulados: «**[I]a Resolución 000150 de 3 de febrero de 1994 (sic) viola notoria y flagrantemente los derechos constitucionales fundamentales de aplicación inmediata del debido proceso y de defensa de Cootransoriente**».

16. El *a quo*, luego de hacer un recuento de lo ocurrido en la actuación administrativa y hacer mención al derrotero legal y jurisprudencial en materia de revocatoria de los actos administrativos de contenido particular y concreto, señaló que, cuando se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados de forma directa, a estos se les debe comunicar la existencia de la actuación, con el fin de garantizarles el derecho de defensa y de contradicción.

17. Evidenció que las empresas Cootransoriente y Expreso del Atlántico actuaron como opositoras dentro del trámite de la licencia de funcionamiento de la empresa Cootranorsur, hecho que además era conocido por el funcionario que resolvió la solicitud de revocatoria directa; razón por la cual, en cumplimiento de los artículos 74 y 28 del CCA debieron ser citadas con el fin de ejercer su derecho de defensa y de contradicción en el trámite que precedió a la revocatoria directa.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

18. En este sentido, aseguró que *«[...] siendo claro que la demandante resultaba afectada por la solicitud de revocatoria directa que tenía como fin revivir una decisión que concedía licencia de funcionamiento a la empresa de transporte que le haría competencia en el transporte público de pasajeros en el Departamento del Atlántico, no se acató el mandato de los artículos 74 y 28 del CCA. en tanto que no se citó a los predichos interesados en el trámite de revocatoria directa»*.

19. Adicionalmente, el Tribunal de primer grado consideró *«[...] la revocatoria directa fue presentada por personas que no hicieron parte del trámite de otorgamiento de la licencia de funcionamiento de COOTRANSUR y el interés legítimo que alegan, ser propietarios de vehículos de dicha empresa, a la cual le habían negado la licencia, no era una situación que per se les causara un agravio injustificado, porque la entidad demandada nunca había dejado en firme (sic) acto administrativo de funcionamiento a tal empresa y por ende todos sus trabajadores e integrantes tenían era una mera expectativa en caso que la licencia le hubiese sido otorgada»*.

20. A título de restablecimiento del derecho, el Tribunal de primer grado condenó - en abstracto- al Ministerio de Transporte a que indemnizara a Cootransoriente por los perjuicios causados, por lo que para su cuantificación se debía practicar un dictamen pericial elaborado por un contador público<sup>7</sup>, de conformidad con los parámetros esbozados en esa providencia.

#### IV. TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA

21. El magistrado a cargo de la sustanciación del proceso en la primera instancia, mediante auto de 7 de febrero de 2005<sup>8</sup> inadmitió la demanda y ordenó a la parte demandante que, en el término de cinco (5) días corrigiera la demanda con el fin de dar cumplimiento a la exigencia prevista en el inciso 2° del artículo 134E del CCA, es decir, la referida a la estimación de la cuantía; requisito que fue subsanado mediante escrito de 8 de marzo de 2005<sup>9</sup>.

22. A través de auto de 5 de agosto de 2005<sup>10</sup>, se admitió la demanda, se negó la solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto acusado y se ordenó la notificación al Ministerio de Transporte, a los

<sup>7</sup> De conformidad con los siguientes parámetros: i) El período a indemnizar será desde el 2 de abril de 2003 hasta la fecha de ejecutoria del auto de suspensión provisional de calenda seis (6) de julio de 2006, lapso durante el cual estuvo vigente la Resolución 150 de 3 de febrero de 2004; ii) precisar el número de pasajeros diarios que se movilizaban durante ese período de tiempo; iii) establecer la reducción en el número de pasajeros diarios movilizadas durante el período a indemnizar para lo cual se deben tener presentar las planillas de rutas, iv) tener en cuenta el costo al cual ascendía el pasaje para la fecha del período a indemnizar y la periodicidad con la cual se prestada el servicio, es decir, cuántos viajes al día se realizaban, el horario y la ruta en la cual se prestaba el servicio, los costos de operación por concepto de mantenimiento del automotor, salarios, prestaciones y afiliaciones a la seguridad social de los conductores, los costos de afiliación a la cooperativa; los balances durante el período referido; la constancia del representante legal de la cooperativa donde se certifique los buses afiliados, las placas, el nombre de los propietarios que tuvieron afiliados los vehículos. Las sumas deben actualizarse hasta la fecha del auto que decida el incidente de liquidación.

<sup>8</sup> Folios 230 a 231 del cuaderno principal.

<sup>9</sup> Folios 232 a 234 del cuaderno principal.

<sup>10</sup> Folios 254 a 260 del cuaderno principal.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

representantes legales de las empresas Cootranorsur, IMC Industrias y Radio Taxis la Carolina y a los señores Wilfred Anaya Ortega, Pedro Sierra Pinzón, Luis Ernesto Araujo, Norma Giraldo de Anaya, Briwer Anaya Martínez y Wilfred Anaya Giraldo.

23. La cooperativa Cootransoriente interpuso recurso de apelación en contra de la decisión que denegó la medida cautelar deprecada contenida en el numeral 2° del auto de 5 de agosto de 2005<sup>11</sup> y, mediante proveído de 3 de mayo de 2007, la Sección Primera del Consejo de Estado revocó esa decisión y dispuso estarse a lo resuelto en proveído de 6 de julio de 2006, proferido dentro del expediente 11001-0324-000-2005-00315-01 (actor: Ministerio de Transporte), decisión judicial que ordenó suspender los efectos de la Resolución 000150 de 3 de febrero de 2004<sup>12</sup>. En dicha providencia judicial se razonó en el siguiente sentido:

«[...] Ante esta Corporación el Ministerio de Transporte incoó la acción de nulidad contra la Resolución 000150 de 3 de febrero de 2004, acusada en el proceso de la referencia.

Mediante providencia de 6 de julio de 2006, proferida dentro del expediente 2005-00315, Consejera Ponente doctora Martha Sofía Sanz Tobón, la Sala dispuso suspender provisionalmente los efectos de dicha Resolución, básicamente, por cuanto no se vinculó en su trámite al tercero interesado, amén de que quien solicitó la revocatoria carecía de legitimación para hacerlo.

En este caso, como quedó visto, la actora solicita la medida precautoria por cuanto no fue vinculada a la actuación administrativa que culminó con la expedición de la Resolución acusada, debiendo serlo, pues la Resolución que se revocó a través de ésta, había creado en su favor una situación jurídica particular, individual y concreta, lo cual se evidencia de los documentos públicos que se acompañan a la demanda.

De otra parte, cuando se solicitó la revocatoria, esto es, en noviembre de 2003, ya estaba en firme el proveído de la Sección Tercera de esta Corporación que dejó sin efectos la Resolución 00048 del 18 de agosto de 2000, que le había concedido licencia de funcionamiento a COOTRANORSUR; y finalmente, quienes adujeron ser propietarios de vehículos pertenecientes a COOTRANORSUR no ostentan la calidad de representante legal de dicha empresa.

En consecuencia, es del caso revocar el numeral 2 del proveído recurrido para disponer, en su lugar, que el a quo esté a lo resuelto en el auto de 6 de julio de 2006 antes citado [...]».

24. Mediante auto de 22 de febrero de 2008<sup>13</sup> se abrió el proceso a pruebas. Inicialmente, mediante proveído de 16 de febrero de 2011<sup>14</sup>, se corrió traslado para alegar de conclusión; no obstante, tal decisión fue objeto de recurso de reposición por la actora y revocada mediante proveído de 4 de abril de 2011<sup>15</sup> en vista de que dentro del proceso de la referencia no habían sido recaudadas la totalidad de las

<sup>11</sup> Folios 270 a 283 del cuaderno principal.

<sup>12</sup> Folios 377 a 386 del cuaderno principal.

<sup>13</sup> Folios 403 a 404 del cuaderno principal.

<sup>14</sup> Folio 432 del cuaderno principal.

<sup>15</sup> Folios 439 a 442 del cuaderno principal.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

pruebas decretadas. Posteriormente, mediante decisión de 6 de agosto de 2013<sup>16</sup>, se corrió traslado para que los sujetos procesales presentaran sus alegaciones de conclusión.

25. En dicha oportunidad procesal presentaron sus escritos la parte demandante quien insistió, en esencia, en los argumentos esgrimidos en la demanda.

26. La parte demandada y los terceros interesados en las resultas del proceso guardaron silencio. El agente del Ministerio Público en la primera instancia no presentó concepto de fondo<sup>17</sup>.

## V. RECURSOS DE APELACIÓN

27. Inconformes con la anterior decisión, el **Ministerio de Transporte** y la Cooperativa **Cootranorsur**, hoy Cooperativa de Transportes Transcaribe, Transcaribe Express -en su calidad de tercera interesada en las resultas del proceso-, de manera oportuna presentaron recursos de apelación con el fin de obtener la revocatoria de la sentencia de primera instancia.

### V.1. Recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Transporte<sup>18</sup>

28. El Ministerio de Transporte, por conducto de apoderado judicial, sostuvo que, en el presente caso, era procedente la revocatoria directa del acto administrativo enjuiciado por la causal prevista en el numeral 3° del artículo 69 del CCA, es decir, por haberse causado un agravio injustificado a los propietarios de los vehículos de la empresa Cootranorsur, quienes tenían un interés legítimo en la prestación del servicio de transporte.

29. Anotó que: «[...] quienes tenían intereses legítimos en el permiso de funcionamiento otorgados quedaron sin la expectativa de la defensa ante la administración, en el transcurso de la actuación surgieron dos procedimientos una doble instancia dando el permiso de funcionamiento que fue debatido por primera vez ante el ad quo a través de las resoluciones No. 008 de abril de 1996 y 015 de junio de 1996 y ante la instancia superior contra la resolución No. 8515 de diciembre 5 de 1996. Por segunda vez ante la primera instancia con la resolución No. 0048 del 18 de agosto de 2000, que otorgó la licencia y con la resolución No. 0070 del 26 de abril del 2001 que se la revoco (sic), con fundamento en el recurso de reposición interpuesto concordantes con el art. 69 del CCA [...]».

30. Agregó que: «[...] con la expedición de la resolución No. 150 del 3 de febrero del 2004 la licencia de funcionamiento expedida a favor de COOTRANORSUR no perdió vigencia, por lo que la empresa continuó (sic) operando. Aunado a lo anterior, cabe precisar que el Ministerio de Transporte ha obrado de buena fe dentro de los

<sup>16</sup> Folio 543 del cuaderno principal.

<sup>17</sup> Constancia secretarial a folio 18 del Cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>18</sup> Folios 591 a 599 del cuaderno principal.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

*parámetros legales y jurídicos para expedir los actos administrativos proferidos en especial la Resolución No. 00150 del 3 de febrero de 2004, objeto de esta acción e nulidad y restablecimiento, toda vez que al hacer alusión a lo manifestado por mi representada Ministerio de Transporte esbozados anteriormente por ningún lado se está atentando contra los intereses del accionante en esta demanda».*

31. Aseveró que: «[...] se evidencia con toda precisión que la empresa COOTRANOSUR (sic) en el acto administrativo expedido por el Ministerio de Transporte de conformidad con el código de comercio nace a la vida jurídica desde el momento mismo en que son registrada (sic) ante la Cámara de Comercio en su lugar de domicilio, que es lo que le da su legalidad y que es un requisito que se exige para efecto de obtener licencia de funcionamiento o habilitación para prestar el servicio público de transporte de lo anterior se colige que la empresa COOTRANOSUR si (sic) nació a la vida jurídica por encontrarse en la cámara de comercio de Barranquilla. Finalmente para que sea tenido en cuenta para tomar una decisión frente a la aplicación del artículo 43 del Decreto 171 de 2001, mediante la resolución No. 0070 de abril 26 de 2001, por la cual se revocó la licencia de funcionamiento a la ya mencionada empresa, estuvo vigente hasta el 4 de febrero de 2004, fecha en que fue expedida la resolución 00150 de 4 de febrero de 2004, siendo la misma eficaz y puede producir los efectos para los cuales se le dio vida jurídica, desde el punto de vista efectivo frente al Decreto 171 de 2001, el cual se encuentra vigente desde el 5 de febrero de 2001, es decir dicha resolución puede ejecutarse».

## **V.2. Recurso de apelación interpuesto por el tercero interesado Cootransorur (hoy Cooperativa de Transportes Transcaribe, Transcaribe Express)<sup>19</sup>**

32. La cooperativa Cootransorur, (hoy Cooperativa de Transportes Transcaribe, Transcaribe Express), tercera interesada en las resultas del proceso, argumentó que el Ministerio de Transporte no desconoció los artículos 69, 70, 73 y 74 del CCA, puesto que el acto administrativo acusado no creó una situación jurídica de carácter particular o concreto ni reconoció un derecho de igual categoría a favor de Cootransoriente, por lo que la decisión enjuiciada podía ser revocada por la administración, con la simple solicitud de los propietarios de los vehículos vinculados a Cootransorur, sin que mediara el consentimiento de la demandante.

<sup>19</sup> Folios 609 a 611 del cuaderno principal. Cabe destacar que el recurso de apelación fue interpuesto por la Cooperativa de Transportes Transcaribe "TRANSCARIBE EXPRESS", la cual allegó el Certificado de Existencia y Representación Legal de 4 de febrero de 2014, que da cuenta que la Cooperativa de Transportes NORSUR del Atlántico Ltda., Cootransorur, cambió su razón social a Cooperativa de Transportes Transcaribe, de conformidad con el Acta No. 12 de 22 de febrero de 2013 (Folios 613 a 615 del Cuaderno Principal).

Al efecto, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 68 del Código General del Proceso que señala: **«ARTÍCULO 68. SUCESIÓN PROCESAL.** <Inciso modificado por el artículo 59 de la Ley 1996 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Fallecido un litigante o declarado ausente, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador// Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurren».



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

33. A modo de conclusión, aseveró que: «[...] [d]e manera que teniendo en cuenta que la justicia contenciosa administrativa es rogada no podría en este caso ni en ningún otro extenderse el examen de legalidad de la resolución No. 150/2004 sin estar demostrados que las resoluciones Números 0048 y 0070 hubiesen creado una situación jurídica, particular y de manera concreta a favor de la demandante. Y desde luego que no existía falta de legitimación en la causa por pasiva de los propietarios porque ante la falta de cancelación de la licencia de funcionamiento surgía para ellos de conformidad con los decretos reglamentarios 1927 de 1991 la legítima posibilidad de prestar el servicio en las rutas autorizadas».

## VI. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

34. La sentencia de primera instancia fue notificada por edicto fijado el día 17 de enero de 2014 y desfijado el día 21 de enero de 2014<sup>20</sup>.

35. El Ministerio de Transporte allegó el recurso de apelación el día 4 de febrero de 2014<sup>21</sup> y la empresa Cootransor (hoy Cooperativa de Transportes Transcaribe, Transcaribe Express) presentó el recurso de impugnación el día 4 de febrero de 2014<sup>22</sup>.

36. El 12 de junio de 2014, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 4° del artículo 43 de la Ley 640 de 2001, adicionado por el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, la Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, celebró audiencia de conciliación, la cual fue declarada fallida<sup>23</sup>.

37. Mediante auto de 22 de agosto de 2014<sup>24</sup>, se concedió el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Transporte y Cootransor (hoy Cooperativa de Transportes Transcaribe, Transcaribe Express).

38. Remitido y repartido el proceso entre los diferentes despachos que integran la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto de 27 de julio de 2015<sup>25</sup> se admitió el recurso de apelación y mediante proveído de 17 de mayo de 2016<sup>26</sup> se corrió traslado para alegar de conclusión.

39. Dentro del término de traslado para alegar de conclusión, la parte demandante<sup>27</sup> presentó apelación adhesiva, invocando el cumplimiento de las exigencias previstas en el artículo 353 del Código de Procedimiento Civil, con el fin de que sea revocado

<sup>20</sup> Folio 590 del cuaderno 1.

<sup>21</sup> Sello de recibido visible a Folio 599.

<sup>22</sup> Sello de recibido visible a Folio 609.

<sup>23</sup> Folios 642 a 643 del cuaderno 1.

<sup>24</sup> Folio 660 del cuaderno principal

<sup>25</sup> Sede Electrónica para la Gestión Judicial 08001-2331-000-2004-01452-02, Índice 4.

<sup>26</sup> Sede Electrónica para la Gestión Judicial 08001-2331-000-2004-01452-02, índice 8.

<sup>27</sup> Sede Electrónica para la Gestión Judicial 08001-2331-000-2004-01452-02, índice 11. Folios 6 a 17 del Cuaderno del Consejo de Estado. Memorial presentado el día 1 de junio de 2016. (el término para alegar comenzó a contar el día 18 de mayo de 2016 y finalizó el 1 de junio de 2016, de conformidad con la constancia secretarial visible a folio 5, vuelto del Cuaderno del Consejo de Estado).

<sup>27</sup> Constancia secretarial a folio 18 del Cuaderno del Consejo de Estado.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

el ordinal 2.2. de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, en lo que respecta a la condena en abstracto que fuere ordenada por el *a quo*, a título de restablecimiento del derecho<sup>28</sup>. La actora sustentó el recurso en los siguientes términos: sentido:

«[...] Si las partes guardaron silencio, es decir, no formularon reproche alguno frente al dictamen pericial, tendiente a solicitar su complementación o aclaración, incumbía al Tribunal hacer las observaciones o glosas correspondientes, a fin de que el Perito contador procurara absolverlas o dar respuesta sobre las mismas.

No resultó afortunado el Tribunal cuando, sin hacer precisión alguna, manifestó que el dictamen se pronunció sobre puntos en exceso a lo solicitado. Lo mismo que afirmar, que el perito dictaminó sobre valores que no ofrecían los suficientes motivos de convicción.

En cuanto a la fecha de finalización del hecho dañino no aparece corroborada con documento alguno, el Tribunal tiene facultades de oficio para hacer dicha precisión. A este respecto no resultaba difícil para dicha Corporación obtener la fecha de ejecutoria de la Resolución 000150 de 3 de febrero de 2004 anulada en la dependencia que la expidió, la Dirección de Tránsito y Transporte del Ministerio de Transporte.

Considero, en consecuencia, que no hubo una acertada valoración del dictamen, razón por la cual solicito que esa Honorable Sección revoque el punto 2.2. de la parte resolutive, y en su lugar, haya una valoración exhaustiva del dictamen pericial, en orden a que se reconozcan y paguen los perjuicios sufridos por COOTRANSORIENTE, causados indebidamente e ilegalmente por la Resolución número 000150 del 3 de febrero de 2004, expedida por el Director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, cuando la actuación ilegal de dicho servidor público dio lugar a que este Ministerio demandara su propio acto, por ser lesivo del ordenamiento jurídico y haber afectado a una sociedad legalmente constituida y operando debidamente, como es la COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DEL ORIENTE ATLÁNTICO- COOTRANSORIENTE».

40. Los demás sujetos procesales guardaron silencio.

## VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### VII.1. Competencia

41. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo - CCA<sup>29</sup>, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para decidir el recurso de apelación interpuesto en contra de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales.

<sup>28</sup> Solicitó, además, que la sentencia de primera instancia sea confirmada, para lo cual, recordó que la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia de 6 de julio de 2006, decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución No. 000150 de 3 de febrero de 2004.

<sup>29</sup> «[...] El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión [...]»:



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

## VII.2. El acto demandado objeto de juzgamiento en este proceso

42. La parte demandante pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución 000150 de 3 de febrero de 2004 «*Por la cual se desata una solicitud de Revocatoria Directa presentada contra la Resolución 0070 del 26 de abril de 2001, proferida por la Dirección Territorial Atlántico*», expedida por el Director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, acto que es del siguiente tenor:

«RESOLUCIÓN No. 000150 DE 2004

Por la cual se desata una solicitud de Revocatoria Directa presentada contra la Resolución 0070 del 26 de abril de 2001, proferida por la Dirección Territorial Atlántico”

### EL DIRECTOR DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO

En ejercicio de las facultades legales, y en especial las conferidas por los Decretos 01 de 1984, 2053 de 2003, y

### CONSIDERANDO

Que mediante escrito del 17 de enero de 1995, el representante legal de La "COOPERATIVA DE TRANSPORTE NORSUR LTDA" "COOTRANORSUR LTDA" solicitó licencia de funcionamiento como empresa de transporte terrestre automotor y la adjudicación de la ruta SANTO TOMAS-BARRANQUILLA Y VSA con fundamento en el Decreto 1927 de 1991.

Que efectuada la publicación de la solicitud presentada en los términos del Decreto 1927 de 1991, las empresas de transporte COOTRANSORIENTE LTDA y EXPRESO DE ATLANTICO presentaron oposiciones a las pretensiones de la empresa COOTRANORS LTDA.

Que mediante Resolución 008 del 9 de abril de 1996, la entonces Dirección Regional del Ministerio en Atlántico aceptó las oposiciones presentadas por las empresas mencionadas y negó la solicitud de licencia de funcionamiento.

Que notificado el acto administrativo mencionado, la COOPERATIVA DE TRANSPORT NORSUR LTDA, presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra Resolución 008 de abril 9 de 1996.

Que en providencia 0015 de junio de 1996, la Dirección Regional del Ministerio en Atlántico desató el recurso de reposición interpuesto, confirmando en todas sus partes la Resolución 008 de 1996 y concediendo ante la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor (hoy Dirección de Transporte y Tránsito), el recurso de apelación.

Que al desatar el recurso de apelación la otrora Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor, mediante resolución 8515 de diciembre 5 de 1996, revocó en todas sus partes la Resolución 008 del 9 de abril de 1996, ordenando proseguir los trámites que den lugar al otorgamiento de la licencia de funcionamiento a la empresa COOTRANORSUR.

### Argumentos del solicitante de la revocatoria:

El día 5 de febrero de 1997, mediante edicto, le fue notificado a las empresas opositoras la decisión adoptada por la Dirección general de Transporte y Tránsito y en este sentido es claro que quedaban debatidas en el proceso de



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

vía gubernativa las oposiciones presentadas por las empresas en el trámite licitatorio.

No obstante la clara decisión contenida en la resolución 08515 de diciembre 5 de 1996, la Dirección regional tardó más de tres (3) años para otorgar la licencia de funcionamiento, la cual se fundamentaba específicamente en la reserva de rutas ya controvertida frente a las empresas opositoras. Fue así como con la resolución 0048 del 18 de agosto de 2000, se otorgó la licencia de funcionamiento como empresa de transporte terrestre automotor, la cual una vez notificada permitió renunciar a términos dado el vía crucis al que se vio sometida COOTRANORSUR, por la demora del trámite correspondiente y porque ya había sido controvertida y agotada esta controversia en vía gubernativa.

Mire señor director como se causa un agravio injustificado a nuestro patrimonio y a los intereses que representamos:

1. La Resolución 8515 de diciembre de 1996, proferida en segunda instancia por la Dirección General de Transporte resuelve un recurso de apelación interpuesto y ordena claramente a la entonces oficina regional, continuar con el trámite de otorgamiento de la licencia de funcionamiento a COOTRANORSUR.
2. No obstante la dilación reiterada del Director Regional y al ver que nuestra empresa sí cumplía con los requisitos y condiciones para acceder a la petición del otorgamiento del permiso de funcionamiento, se otorga la licencia y se somete nuevamente a vía gubernativa para proceder a revocar ni más ni menos el permiso, con el pobre argumento de la falta de requisitos, cuando en la decisión inicial se reunía todo lo exigido.
3. En la Resolución 0070 del 26 de abril de 2001, proferida por el Director Territorial, se nos revoca el permiso y se cierra la vía gubernativa, dejándonos sin la posibilidad de defendernos, cuando estábamos confiados de que la petición había sido suficientemente controvertida en las dos instancias que corresponden.
4. Confiados en el permiso legalmente otorgado nos dedicamos a invertir en la compra de los vehículos los cuales no han podido trabajar y hoy nos encontramos ante la absurda situación a la que nos hemos visto avocados.
5. A partir de dichos acontecimientos la empresa COOTRANORSUR, se dio a la tarea de defenderse jurídicamente mediante la interposición de una tutela que fue negada a COOTRANORSUR. Dejándonos a los propietarios aún más afectados. De igual manera hemos solicitado la aplicación del artículo 43 del Decreto 141 (sic) de 2001, para que nos den en tratamiento de empresa cancelada y podamos constituir una nueva empresa de transporte con el 80% de los propietarios de los vehículos de la empresa COOTRANORSUR, sin que hasta la fecha el Ministerio de Transporte nos haya dado una respuesta positiva a nuestra legal posición.
6. De los hechos narrados y para llevarle a su despacho mayores elementos de juicio, tenemos conocimiento que respecto del trámite de las licencias de funcionamiento, el Ministerio ya ha hecho varios pronunciamientos relativos a las instancias procesales (sic) donde los opositores deben presentar sus argumentos de oposición y que en dicho proceso esencialmente lo que se debate es la disponibilidad de rutas, los cuales una vez reservados no se pueden controvertir.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

Por lo anteriormente expuesto señor director, es que le solicitamos de manera comedida revocar directamente la resolución 070 del 26 de abril de 2001 y como consecuencia de ello mantener vigente la resolución 048 del 18 de agosto de 2000, que le otorgó a la empresa COOTRANORSUR licencia de funcionamiento y clasificación.

Fundamento mi petición en el hecho de encontrarse claramente demostrada una de las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A se nos ha causado un agravio injustificado, al someter nuestra petición a dos veces la vía gubernativa, violando notoriamente el debido proceso y coartando nuestro derecho de defensa, tanto de la empresa misma como de los propietarios de los vehículos que pretendíamos prestar el servicio en la empresa.

Nuestro interés legítimo para solicitar la revocatoria de la multicitada resolución 070 del 26 de abril del 2001, encuentra su sustento en el hecho de ser los propietarios del 100% de los vehículos que se vincularon inicialmente a la empresa bajo el amparo de la resolución 048 del 18 de agosto de 2000, que otorgó licencia de funcionamiento y ante el agotamiento de vía gubernativa que con flagrante violación de la ley hace el funcionario que expidió la citada resolución 070 del 26 de abril de 2001.

#### **CONSIDERACIONES DE DESPACHO**

En primer término considera este despacho necesario precisar los alcances de lo preceptuado en el artículo 69 de C.C.A., para efectos de proceder a determinar si efectivamente se encuentra demostrada la causal invocada por los solicitantes de la revocatoria.

Al tenor de lo dispuesto en el mentado artículo 69 del C.C.A 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 manifestar (sic) 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.

Aducen los peticionarios que dentro del proceso correspondiente a la solicitud de licencia de funcionamiento y en el trámite de vía gubernativa la segunda instancia, en ese entonces la otrora Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor profirió la resolución 8515 de diciembre de 1996, resolviendo el recurso de alzada interpuesto por la empresa COOTRANORSUR, cuando pretendieron ejercitar sus derechos ante la negativa de la Oficina Regional (hoy, Territorial) para otorgar la licencia solicitada, ordenando claramente a la Oficina Regional, continuar con el trámite de otorgamiento de la licencia de funcionamiento a COOTRANORSUR.

Bajo esa perspectiva legal, la Dirección Regional otorga la correspondiente licencia tres años después, mediante Resolución 0048 el 18 de agosto de 2000, la cual somete nuevamente a vía gubernativa de la cual hacen uso las empresas que en la instancia de publicación de las rutas disponibles se opuso a las pretensiones de la solicitante empresa COOTRANORSUR y que origino (sic) finalmente la revocatoria del permiso mediante Resolución 0070 del 26 de abril de 2001.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

Quienes tenían entonces interés legítimo en el permiso de funcionamiento otorgado quedaron sin la expectativa legal de defensa ante la administración, no obstante que en el transcurso de la actuación surgieron dos procedimientos y una doble instancia, dado que el permiso de funcionamiento fue debatido por primera vez ante el ad quo a través de las Resoluciones 008 de abril de 1996 y 015 de junio de 1996, y ante la instancia superior con la Resolución 8515 de diciembre 5 de 1996. Por segunda vez, ante la primera instancia con la Resolución 0048 del 18 de agosto de 2000, que otorgó la licencia y 0070 del 26 de abril de 2001, que se la revocó con fundamento en el recurso de reposición interpuesto.

Ve entonces el despacho con meridiana claridad, que efectivamente se causó un agravio injustificado a quienes para la época sustentaban un interés legítimo, en su pretensión de desarrollar la industria del transporte mediante la constitución de la empresa COOTRANORSUR, lo que hace imprescindible la **revocatoria oficiosa de la resolución proferida por la Dirección Territorial del Ministerio.**

La decisión que ha de tomarse no solo encuentra sustento en la demostración de la causal prevista en el artículo 69 del C.C.A sino en los diversos y profusos pronunciamientos jurisprudenciales.

La Corte Constitucional en Sentencia T-436 ha manifestado:

“Es bien sabido que uno de los elementos definidores de la relación entre la Administración y los administrados es el de la confianza, por parte de éstos últimos, en que ella despliega su actuar dentro de un marco respetuoso de la seguridad jurídica. Y ello debe ser así como que ésta es un valor fundante del Estado de derecho, al punto que llega a confundirse con éste, como que se constituye en el esfuerzo más acabado de los hombres por racionalizar el ejercicio del poder a través del imperio de la ley. Con esa perspectiva el legislador dispuso que la revocatoria directa, esto es el retiro del mundo jurídico de un acto administrativo, cuando éste es de carácter particular y concreto, no puede hacerse desconociendo los derechos adquiridos. Así lo dispone claramente el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo conforme al cual no se podrá hacer “sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular”. Sin embargo añade que “Pero habrá lugar a la revocación de estos actos...si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”. Esta normativa ha de interpretarse en armonía con lo dispuesto por el artículo 58 Superior que garantiza “los derechos adquiridos con arreglo a las leyes” (subrayas fuera de texto). En tal virtud, en forma reiterada la jurisprudencia de esta Corte con apoyo en las normas citadas y en la interpretación dada por el Consejo de Estado a las mismas, ha dejado en claro que si bien es cierto que las más de las veces ha de mediar el consentimiento del particular afectado en orden a proceder a revocar un acto por cuya virtud se ha creado una situación jurídica de carácter particular y concreto, no es menos cierto que una de las dos hipótesis excepcionales en que es viable ello es justamente cuando se trata de actuaciones ilegales y fraudulentas que han precipitado una decisión de la administración sin apoyo en un justo título”

De otra parte se hace alusión a la procedencia de la revocatoria por la causal 3 del artículo 69 del C.C.A., es decir, cuando con ellos se **cause agravio injustificado a una persona.**

El (sic) Honorable Corte Constitucional, Sentencia C- 095 de 1998, Magistrado Hernando Herrera Vergara señaló:



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

“... Adicionalmente, la mencionada normatividad consagra la posibilidad de la revocatoria directa de los actos administrativos, según la cual los mismos funcionarios que los expidieron, o sus superiores inmediatos, pueden retirarlos del ordenamiento jurídico, de oficio o a solicitud de parte, en una forma de autocontrol que se le reconoce a la administración para dejar sin efectos jurídicos sus propias decisiones, en desarrollo del principio de economía de los trámites y actuaciones administrativas, cuando sea manifiesta su oposición al ordenamiento superior o a la ley, o no esté conforme con el interés público o social, o atenten contra él, o cause agravio injustificado a una persona (C.C.A., art. 69).

Así las cosas, **la figura de la revocatoria directa de un acto administrativo no forma parte de la vía gubernativa, ni constituye un recurso ordinario, se trata de una decisión soberana y unilateral de la administración** en cumplimiento de un deber de revisión del Estado de sus propios actos, que se sustenta en el principio de legalidad, y en los valores fundantes constitucionales a la libertad de los administrados y a la justicia, que le permite rectificar su actuación o decisión sin la necesidad de recurrir al conocimiento de los tribunales contencioso-administrativos.

En un pronunciamiento general de esta Corte, sobre las características individuales de la revocatoria directa, se señaló lo siguiente:

“Uno de los caracteres propios del acto administrativo es su revocabilidad, que se traduce en la potestad de la administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión invocando razones de legalidad o legitimidad, con miras asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito o conveniencia de la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social.

Según la legislación que nos rige, los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que lo hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a petición de parte, cuando se den las causales previstas en el art. 69 del C.C.A. esto es, por razones de legitimidad o legalidad -oposición con la Constitución o la ley- o por razones de mérito o conveniencia- cuando no estén conforme con el interés público social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

[...]

Para concluir, se puede observar que la naturaleza y elementos particulares de la revocatoria directa le imprimen un carácter de autonomía dentro del ordenamiento jurídico que la diferencian de otros institutos jurídicos, como ocurre con los recursos ordinarios, en la forma en que el H. Consejo de Estado destacó en un muy conocido pronunciamiento, del cual se transcriben algunos de sus apartes:

“ Dichas instituciones presentan diferencias y son las siguientes:

“ 1. La revocatoria directa de un acto administrativo no podrá operar si se han ejercido los recursos de la vía gubernativa, conforme lo estatuye el artículo 70 ibídem, lo cual pone de presente la incompatibilidad que existe entre ellas.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

**“2. Los recursos gubernativos se deciden a solicitud de parte “del afectado”; la revocatoria directa puede proceder a petición de parte o de oficio.**

“3. La revocatoria directa puede operar en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a la jurisdicción contenciosa administrativa, siempre que en este último caso no se haya proferido auto admisorio de la demanda; los recursos de la vía gubernativa deben interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación personal o por edicto, o a la publicación del acto objeto de los mismos.

**“4. La revocatoria directa procede, por regla general, contra toda clase de actos generales o particulares ;**

“5. La revocación directa se puede pedir ante el mismo funcionario que expidió el acto o su inmediato superior; mientras los recursos gubernativos solamente se pueden intentar así: el de reposición ante el mismo funcionario que expidió el acto y los de apelación y queja ante el inmediato superior.

**“6. La revocación directa sólo procede cuando se dan las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A., mientras en la vía gubernativa se pueden impugnar los actos por cualquier clase de inconformidad.**

“7. La revocatoria directa de los actos de carácter particular está sujeta a normas especiales contenidas en los artículos 73 y 74 ibídem ; en tanto que en la vía gubernativa no hay restricción alguna”. (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Expediente No. 1.856, Noviembre 23 de 1992.).

En mérito de lo expuesto este despacho,

### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.** - Revocar íntegramente la Resolución 0070 del 26 de abril de 2001, proferida por la Dirección Territorial del Ministerio en el Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** - Notificar el presente acto administrativo a los señores WILFRED ANAYA QUIROGA C.C. 5741385 , PEDRO SIERRA PINZON C.C. 13922072, LUIS ERNESTO ARAUJO C.C. 12092807, NORMA GIRALDO DE ANAYA C.C. 63285630, BRIWER ANAYA MARTINEZ C.C. 79553264, WILFRED ANAY GIRALDO C.C. 72001616, I.M.C. INDUSTRIAS, RADIO TAXI LA CAROLINA NTI. 800129395-1 conforme a lo establecido en los Artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO.** - Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno por vía gubernativa.

### **NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE**

Dada en Bogotá D.A., a los 3 de febrero de 2004

OSCAR DAVID GÓMEZ PINEDA



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

Director de transporte y Tránsito». (sic en toda la cita - negrillas originales del acto citado)

### VII.3. El problema jurídico a resolver en el caso en concreto

43. El Tribunal de primera instancia, centró su análisis en el cargo de nulidad asociado a la violación al debido proceso y derecho de defensa de Cootransoriente, fundamentando su decisión en que la Dirección de Tránsito y Transporte del Ministerio del Transporte inobservó el procedimiento previsto para la revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular y concreto previsto en los artículos 74 y 28 del CCA, motivo por el cual, estaba llamada a prosperar la causal de nulidad por violación del derecho de audiencia y de defensa.

44. El Ministerio de Transporte, por su parte, consideró que, en el presente caso era procedente la revocatoria directa del acto administrativo enjuiciado, por configurarse la causal prevista en el numeral 3° del artículo 69 del CCA, es decir, por haberse causado un agravio injustificado a los propietarios de los vehículos de la empresa Cootransorsur, quienes tenían un interés legítimo en la prestación del servicio de transporte.

45. Por su parte, el tercero interesado Cootransorsur (hoy Cooperativa de Transportes Transcaribe, Transcaribe Express) argumentó que la cartera de transporte no creó una situación jurídica de carácter particular o concreto ni reconoció un derecho de igual categoría a favor de Cootransoriente, por lo que la decisión enjuiciada podía ser revocada por la administración, con la simple solicitud de los propietarios de los vehículos vinculados a Cootransorsur, incluso sin que mediara el consentimiento de la demandante. Además, aseguró que los propietarios sí estaban legitimados para presentar la solicitud de revocatoria directa porque «[...] ante la cancelación de la licencia de funcionamiento surgía para ellos de conformidad con los decretos reglamentarios 1927 de 1991 la legítima posibilidad de prestar el servicio en las rutas autorizadas».

46. Así pues, de acuerdo con las prescripciones del artículo 328 del Código General del Proceso<sup>30</sup>, norma aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, la presente controversia tiene por objeto definir si la Resolución No. 000150 de 3 de febrero de 2004 «*Por la cual se desata una solicitud de Revocatoria Directa presentada contra la Resolución 0070 del 26 de abril de 2001, proferida por la Dirección Territorial Atlántico*», fue expedida por el Director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte: (i) con desconocimiento de los derechos al debido proceso y a la defensa, y (ii) con falsa motivación.

47. Solo en el evento de confirmarse la decisión de la primera instancia, mediante la cual se declaró la nulidad de la resolución enjuiciada, la Sala entrará a estudiar si, en el presente caso, y de conformidad con los argumentos planteados por la demandante en el escrito de alegatos (i) resulta procedente la apelación adhesiva

<sup>30</sup> Artículo 357 del Código de Procedimiento Civil.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

formulada por la actora y, (ii) en caso afirmativo, si se debe confirmar o modificar el ordinal 2.2. de la parte resolutive del fallo de primera instancia, en cuanto a la condena en abstracto para la cuantificación de los perjuicios económicos sufridos por la demandante con ocasión de la expedición del acto acusado.

48. Con el fin de dar solución al problema jurídico, la Sala entrará a analizar, (i) lo probado en el proceso, para luego (ii) abordar los reparos concretos en contra de la sentencia de primera instancia.

#### **VII.4. Lo probado en el proceso**

49. La expedición de la Resolución 000150 de 3 de febrero de 2004, emanada del Director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, objeto de reproche en este proceso, estuvo precedida de los siguientes actos administrativos y decisiones judiciales:

50. El 17 de enero de 1995, la **cooperativa Cootransorsur** presentó solicitud de licencia de funcionamiento para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, con las siguientes características: a) modalidad: pasajeros; b) radio de acción: nacional; c) clase de vehículos: busetas, d) frecuencia: diaria; e) nivel de servicio: corriente, f) rutas: (1) Barranquilla- Santo Tomás y viceversa y, (2) Barranquilla – Suán y viceversa, en el siguiente sentido:

51. Con fundamento en los Decretos 1927 de 1991 y 2171 de 1992 y la Resolución 717 de 1995, la Asesoría Regional de la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte dio inicio a la actuación administrativa y, expidió la Resolución 000037 de 18 de diciembre de 1995<sup>31</sup>, ordenando la publicación de la citada petición con el fin de que las empresas interesadas presentaran sus oposiciones técnicas o jurídicas; **oportunidad dentro de la cual presentaron objeciones las empresas Cootransoriente y Expreso del Atlántico, por conducto de sus representantes legales, mediante los radicados 0552 de 26 de febrero de 1996 y 0570 de 2626 de febrero de 1996<sup>32</sup>.**

52. El 9 de abril de 1996, la Asesoría Regional Atlántico de la Dirección General de Transporte y Tránsito Automotor del Ministerio de Transporte, expidió la Resolución 0008<sup>33</sup>, mediante la cual se negó la solicitud de licencia de funcionamiento elevada por Cootransorsur, por no haberse dado cumplimiento a las formalidades previstas en el literal a) del artículo 7° del Decreto 1927 de 1991 en materia de publicación.

53. En contra de esa decisión, la cooperativa Cootransorsur interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación, solicitando que fuese revocado, en todas sus partes, el acto administrativo recurrido. Tales recursos fueron desatados, en su

<sup>31</sup> Folios 98 a 100 del cuaderno principal.

<sup>32</sup> Según se lee de la Resolución 000015 de 28 de junio de 1996.

<sup>33</sup> Folios 101 a 105 del cuaderno principal.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

orden, a través de las Resoluciones 000015 de 28 de junio de 1996<sup>34</sup> y 0008515 de 5 de diciembre de 1996<sup>35</sup>.

54. La entonces Asesoría Regional del Atlántico de la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte, mediante la Resolución 000015 de 28 de junio de 1996, resolvió el recurso de reposición antes citado, confirmando la decisión recurrida.

55. Posteriormente, a través de la Resolución 0008515 de 5 de diciembre de 1996, la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte revocó la Resolución No. 0008 de 9 de abril de 1996 y ordenó a la Regional del Atlántico: «[...] **continuar con el trámite de solicitud de Licencia de Funcionamiento presentado por la COOPERATIVA DE TRANSPORTES NOR SUR de Ex Empleados del Ministerio de Obras Públicas y Transporte Atlántico Ltda. “COOTRANNORSUR” (sic), de conformidad con lo establecido en el Decreto 1927 de 1991**[...]»<sup>36</sup>. Tal decisión tuvo como fundamento la consideración asociada a que, en el trámite de otorgamiento de la licencia de funcionamiento presentada por Cootransorur, se había dado cabal cumplimiento a la exigencia prevista en el literal a) del artículo 7° del Decreto 1927 de 1991.

56. En cumplimiento de la anterior determinación, la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio de Transporte expidió la **Resolución 000048 de 18 de agosto de 2000**<sup>37</sup>, mediante la cual concedió licencia de funcionamiento a la cooperativa Cootransorur, de acuerdo con las siguientes características: a) modalidad: pasajeros; b) radio de acción: nacional; c) clase de vehículos: busetas; d) frecuencia: diaria; e) nivel de servicio: corriente y, f) rutas: (1) **Barranquilla-Santo Tomás y viceversa y, (2) Barranquilla – Suán y viceversa**<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Folios 106 a 108 del cuaderno principal.

<sup>35</sup> Folios 109 a 112 del cuaderno principal.

<sup>36</sup> Subrayado es propio.

<sup>37</sup> Folios 113 a 116 del cuaderno principal.

<sup>38</sup> En el siguiente sentido: «[...] **ARTÍCULO PRIMERO.** Conceder Licencia de funcionamiento a la COOPERATIVA TRANSPORTES NORSUR DE EX EMPLEADOS DEL MOPT ATLÁNTICO LTDA. “COOTRANNORSUR LTDA” bajo los siguientes parámetros:

MODALIDAD: PASAJEROS  
RADIO DE ACCIÓN: NACIONAL  
CLASE DE VEHÍCULOS: BUSETAS  
FRECUENCIA: DIARIA  
NIVEL DEL SERVICIO: CORRIENTE  
SEDE: SANTO TOMÁS- ATLÁNTICO

Características del servicio:

FRECUENCIA: DIARIA  
NIVEL DEL SERVICIO: CORRIENTE  
TIPO DE VEHÍCULOS: BUSET  
[...]

**ARTÍCULO TERCERO:** Se autorizan las siguientes rutas, horarios y/o áreas de operación a la COOPERATIVA DE TRANSPORTES NORSUR DE EX EMPLEADOS DEL M.O.P.T ATLÁNTICO LTDA. “COOTRANNORSUR”  
**Ruta No. 01: BARRANQUILLA- SANTO TOMÁS Y VICEVERSA**

Saliendo de Barranquilla: 06:00-06:30- 07:0-07:30-08:0-08:30-09:00-09:30-10:00- 10:30- 11:00- 11:30-12:00-12:30-13:00-13:30-14:00-14:30-15:00-15:30-16:00-16:30-17:00 -17:30 -18:00 -18:15 -18:30- 18:40 -18:5-19:00-19:30-19:45-20:00-20:30 -21:00



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

57. Posteriormente, la cooperativa **Cootransoriente, en su condición de tercera interesada, interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación**<sup>39</sup>.

58. **La Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio de Transporte, expidió la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001**<sup>40</sup>, mediante el cual decidió el recurso de reposición interpuesto por la empresa Cootransoriente, revocando la decisión contentiva del otorgamiento de licencia de funcionamiento a favor de Cootransorsur<sup>41</sup>. Con dicha decisión, según se lee de la citada resolución, quedó agotada la vía gubernativa.

59. La autoridad de transporte, en la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001, adujo que la cooperativa solicitante no cumplió con los requisitos previstos en los numerales 3°, 10° y 11° del artículo 17 del Decreto 1927 de 1991, decir, los relacionados con (i) la presentación del certificado del número patronal de la empresa otorgado por el Instituto de los Seguros Sociales; (ii) la demostración de los sistemas de mantenimiento de los vehículos con mecanismos de control, entre ellos, la ficha técnica de cada vehículo y la vigilancia de las reparaciones, y (iii) la copia de las pólizas y certificaciones de seguros que exige la ley a las empresas transportadoras y poseedoras de los vehículos automotores. En efecto, en el citado acto se indicó:

«[...] no estar la empresa COOTRANORSUR vinculada al Instituto de Seguro Sociales, como está probado mediante certificación expedida por el coordinador de Afiliación y Registro del Seguro social del cual ya se habló en estos considerandos; al no aportar 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; siendo un requisito para lograr la licencia de funcionamiento estos sistemas de mantenimiento [...] Que igualmente no aportó las copias de las pólizas y certificaciones de seguros que

---

Saliendo de Santo Tomás: 05:00-05:30-06:00-06:15-06:30-06:45-07:00-07:15-07:30- 07:45- 08:00- 09:00-09:30- 10:00- 10:30- 11:00- 11:30- 12:00-12:30-13:00-13:30-14:00-14:30- 15:00- 15:30- 16:00- 16:30- 17:00-18:00- 18:30- 19:00-19:30

Características del servicio:

FRECUENCIA: DIARIA

CLASE DE SERVICIO: CORRIENTE

CLASE DE VEHÍCULOS: BUSETA

**RUTA No. 2: BARRANQUILLA- SUAN Y VICEVERSA**

Saliendo de Barranquilla: 07:00 -09:00-12:00-14:00-17:00-18:00-18:30

Saliendo de Suán: 05:30-06:00-06:30-07:00-08:00-10:30-11:00

Características del servicio:

FRECUENCIA: DIARIA

NIVEL DEL SERVICIO: CORRIENTE

TIPO DE VEHÍCULOS: BUSETAS [...]

<sup>39</sup> Conforme se lee de la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001.

<sup>40</sup> Folios 117 a 124 del cuaderno principal. En dicho acto administrativo, la administración señaló: «[...] Que los recursos administrativos constituyen un medio legal del que disponen los particulares afectados en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para recibir de la autoridad administrativa una revisión de sus propios actos con el fin que el mismo sea aclarado, modificado o revocado en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mencionado acto. Es procedente entonces que la empresa COOTRANSORIENTE LTDA, haya presentado los recursos de ley puesto que son tercero (sic) afectados e intervinieron durante la etapa de concepto previo por lo tanto están legitimados para hacer uso de dicho recurso, así lo expresa la Subdirección Operativa de Transporte Automotor en memorando número 035055 de fecha Diciembre 21 de 2000» (Fl. 123 del cuaderno principal).

<sup>41</sup> En el mismo acto, se indicó que contra la presente decisión no procedía el recurso de apelación, quedando así agotada la vía gubernativa.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

exige la ley a las empresas transportadoras y poseedora de vehículos automotores».

60. Inconforme con la decisión que denegó la expedición de la licencia de funcionamiento, la cooperativa Cootransoriente interpuso acción de tutela en contra de la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio de Transporte, con el fin de lograr el amparo de los derechos fundamentales al trabajo, a la vida y al debido proceso.

61. En primera instancia, el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Barranquilla, mediante fallo de 6 de junio de 2001, rechazó por improcedente el amparo constitucional de la cooperativa Cootransoriente, por incumplir el requisito de subsidiariedad, dada la existencia de otros mecanismos de defensa judicial<sup>42</sup>. En sede de segunda instancia, el Juzgado Tercero Penal del Circuito, mediante sentencia de 27 de julio de 2001, revocó la sentencia de primera instancia, accediendo al amparo de los derechos fundamentales al trabajo, a la vida y al debido proceso de Cootransoriente y ordenó revocar la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001, hasta tanto se emitiera un pronunciamiento de fondo por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, al tiempo que dispuso que se debían expedir «[...] las respectivas tarjetas de operación y la respectiva capacidad transportadora y demás órdenes necesarias para la puesta en marcha de la prestación del servicio de acuerdo a lo consagrado en la resolución 000048 del 18 de agosto de 2000, mientras jurisdicción contenciosa (sic) no se pronuncie sobre la validez de la misma<sup>43</sup>».

62. La misma cooperativa Cootransoriente, por conducto de apoderado judicial, promovió acción de tutela en contra de la providencia de 27 de julio de 2001, emanada del Juzgado Tercero Penal del Circuito, por considerar que se le vulneró el derecho constitucional al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

63. El conocimiento de dicho proceso le correspondió al Tribunal Administrativo del Atlántico (radicado: 2001-1731) y dicha autoridad judicial profirió fallo el día 16 de octubre de 2001<sup>44</sup>, mediante el cual amparó los derechos fundamentales invocados en el escrito de tutela, dejando sin efectos la providencia recurrida y ordenando al Juzgado Tercero Penal del Circuito proferir sentencia de reemplazo, luego de considerar que la tutela presentada por Cootransoriente era improcedente ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial. Inconforme con tal decisión, Cootransoriente presentó recurso de apelación, el cual fue desatado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en providencia de 24 de enero de 2002<sup>45</sup>, mediante la cual confirmó la decisión impugnada.

<sup>42</sup> Conforme se lee del fallo de 16 de octubre de 2001, el Tribunal Administrativo del Atlántico visible a folios 133 a 180 del cuaderno principal.

<sup>43</sup> Folio 157 del cuaderno principal.

<sup>44</sup> Folios 133 a 180 del cuaderno principal.

<sup>45</sup> Folios 188 a 211, radicado: 08001-23-31-000-2011-01173-01, MP: Ricardo Hoyos Duque.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

64. En cumplimiento de la orden de tutela, el Juzgado Tercero Penal de Barranquilla, profirió fallo de sustitución el día 16 de noviembre de 2001<sup>46</sup>, referencia 666, mediante el cual confirmó el fallo de primera instancia emanado por el Juzgado Cuarto Penal municipal de Barranquilla de fecha 6 de junio de 2001, en el sentido de rechazar por improcedente el amparo deprecado por Cootransorsur.

65. El Director Territorial de Atlántico del Ministerio de Transporte, en cumplimiento de las citadas decisiones judiciales, expidió las Resoluciones 000179 de 23 de noviembre de 2001<sup>47</sup> y 000180 de 5 de diciembre de 2000<sup>48</sup>. La Resolución 000179 de 23 de noviembre de 2001, en su parte resolutive ordenó:

«[...] **ARTÍCULO PRIMERO: Dar cumplimiento al fallo proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito De Barranquilla, fechado 16 de noviembre de 2001**, mediante el cual confirmó el fallo de primera instancia del Juzgado Cuarto Penal Municipal de Barranquilla, en el sentido de dar aplicación a la decisión contenida en la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001 que revocó la Resolución 000048 de Agosto 18 de 2000, por la cual se concede licencia de funcionamiento, se autorizan rutas, horarios, áreas de operación y se fija capacidad transportadora a una cooperativa de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **quedan sin efecto legal alguno todas y cada una de las autorizaciones concedidas a la “COOPERATIVA DE TRANSPORTES NORSUR DE EX EMPLEADOS DEL MOPT ATLÁNTICO LTDA” ó “COOPERATIVA DE TRANSPORTES NORSUR DEL ATLÁNTICO LTDA”- COOTRANORSUR** para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, como también todas aquellas derivadas de la celebración de convenios de colaboración empresarial, bajo las figuras de consorcio, unión temporal o asociación para operar como empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera». (se subraya)

66. Los señores Wilfred Anaya Ortega, Pedro Sierra Pinzón, Luis Ernesto Araujo, Norma Giraldo de Anaya, Briwer Anaya Martínez, Wilfred Anaya Giraldo, I.M.C. Industrias (Industrias Metalmecánica y Carrocera de Colombia Ltda.) y Radio Taxi la Carolina, invocando su calidad de propietarios del ciento por ciento (100%) de los vehículos que se vincularon a la empresa de Cootransorsur bajo el amparo de la Resolución 000048 de 18 de agosto de 2000, solicitaron la revocatoria directa de la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001, esgrimiendo la causal prevista en el ordinal 3° del artículo 69 del CCA, es decir, por haberse causado un agravio injustificado, en tanto consideraron que la solicitud de otorgamiento de la licencia de funcionamiento presentada por Cootransorsur fue sometida *«[...] dos veces [a] la vía gubernativa, violando notoriamente el debido proceso y coartando nuestro derecho*

<sup>46</sup> Folios 181 a 187 del cuaderno principal.

<sup>47</sup> «Por la cual se da cumplimiento al fallo de tutela de noviembre 16 de noviembre 2001 del Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barranquilla- referencia tutela 666 de segunda instancia». Folios 126 a 128 del cuaderno principal.

<sup>48</sup> «Por la cual se modifica el artículo Tercero de la Resolución 000179 de Noviembre 23 de 2001», acto administrativo que dispuso modificar el artículo 3° de la Resolución 000179 de 23 de noviembre de 2001, frente a la orden de ordenar la comunicación, en el siguiente sentido: «[...] al gerente de la COOPERATIVA NORSUR DE EX EMPLEADOS DEL MOPT ATLÁNTICO LTDA o COOPERATIVA DE TRANSPORTES NORSUR DEL ATLÁNTICO LTDA. COOTRANORSUR, el contenido de la Resolución 000179 de noviembre 23 de 2001». Folios 129 a 130 del cuaderno principal.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

*de defensa, tanto de la empresa misma como de los propietarios de los vehículos que pretendíamos prestar el servicio en la empresa».*

67. El Director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte expidió el acto administrativo objeto de enjuiciamiento en este proceso, esto es, la Resolución 000150 de 3 de febrero de 2004, mediante la cual se revocó de manera directa e íntegramente el contenido de la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001, emanada de la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio de Transporte.

68. Mediante Oficio MT-0208-2 de 13 de marzo de 2009<sup>49</sup>, expedido por el señor Héctor Posada Viana, en su calidad de Director Territorial del Atlántico del Ministerio de Transporte, y con destino a la Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, precisó lo siguiente:

«[...] le comunicamos que revisados los archivos que se llevan en esta Dirección, se constató que a la empresa COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES NORSUR DEL ATLÁNTICO LTDA - COOTRANORSUR se le habilitó nuevamente con la Resolución N° 0025 de fecha 5 de marzo de 2004, acatando lo dispuesto en la Resolución N° 0150 del 3 de febrero de 2004, en virtud de la cual, se inició la expedición de las primeras tarjetas de operación en fecha 30 de marzo de 2004, reiniciando con estos (sic) sus operaciones». (se subraya)

## VII.5. Análisis de los motivos de alzada

### VII.5.1. Si es cierto que el acto enjuiciado fue expedido desconociendo el derecho de audiencia y defensa

69. Una vez efectuado el recuento de las actuaciones administrativas y judiciales que precedieron a la expedición del acto demandado en este proceso, y para efectos de resolver, la Sala pone de relieve que la revocatoria directa de los actos administrativos ha sido definida como «[...] la pérdida de vigencia de un acto administrativo en razón de la declaratoria hecha por el funcionario que lo expidió o su inmediato superior jerárquico o funcional, con base en precisas causales fijadas en la ley<sup>50</sup>». Tan importante mecanismo es desarrollo de la denominada autotutela de la administración<sup>51</sup>, y fue instituido por el legislador en el artículo 69 del CCA en los siguientes términos:

«**ARTÍCULO 69.-** 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;

<sup>49</sup> Folio 421 del cuaderno 1.

<sup>50</sup> Compendio de Derecho Administrativo, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Universidad Externado de Colombia, página 346.

<sup>51</sup> En este sentido se puede consultar, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de mayo de 2019, radicado: 76001 2331 000 2009 00295 01 (3106-16), actor: Instituto de Seguros Sociales, ISS, demandado: Luis Alberto Valencia Rodríguez, MP: William Hernández Gómez.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

3º) Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona».

70. De conformidad con la anterior norma, los actos administrativos deben ser revocados por los mismos funcionarios que participaron en su expedición 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 o; (3) cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona.

71. Ahora bien, el artículo 74 del CCA, al regular lo referente al procedimiento para adelantar la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto, señala que debe adelantarse en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes del mismo código, en el siguiente sentido:

**«Artículo 74. Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este código.** En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes.

El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca». (se subraya)

72. Por su parte, el artículo 28 del CCA prevé el deber de comunicar a los terceros interesados que puedan resultar afectados de manera directa sobre el inicio de la existencia de la actuación y objeto de la misma, cuando la actuación sea iniciada de oficio por la administración, al prescribir:

**«Artículo 28. Deber de comunicar.** Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.  
En estas actuaciones se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14<sup>52</sup>, 34<sup>53</sup> y 35<sup>54</sup>».

<sup>52</sup> «**ARTÍCULO 14.** Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz.

En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición. Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente».

<sup>53</sup> «**ARTÍCULO 34.** Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado».

<sup>54</sup> «**ARTÍCULO 35.** Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite. Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título».



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

73. Al abordar la importancia que reviste el procedimiento previo dirigido a la expedición de un acto administrativo creador de situaciones jurídicas particulares y concretas, la jurisprudencia de esta Corporación<sup>55</sup> ha señalado lo siguiente:

«[...] [L]a existencia de un procedimiento previo, enderezado a la expedición de un acto administrativo, se ha entendido tradicionalmente como propia y necesaria para las decisiones que se dirigen a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, es decir, con efectos que recaen sobre intereses o derechos individuales, personales, particulares, de manera directa; y es por ello que aún en el ámbito de la actuación administrativa, resulta aplicable el principio constitucional del debido proceso (art. 29), que implica para las autoridades el deber de obrar en virtud de competencias legalmente otorgadas, conforme a leyes preexistentes, y con la plenitud de las formas propias de cada procedimiento, con miras a garantizar a los destinatarios de sus decisiones el derecho de audiencia y de defensa, mediante la posibilidad de participar en las actuaciones previas a la expedición de la respectiva decisión, permitiéndoles aportar y controvertir pruebas y hacer las manifestaciones que consideren necesarias para la correcta formación del juicio de la Administración antes de decidir [...]».

74. Conforme se indicó anteriormente, de acuerdo con el artículo 28 del CCA, cuando del trámite de revocatoria directa se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados de forma directa, a ellos se les debe comunicar la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

75. A través de la comunicación del inicio de las actuaciones administrativas se logra la efectividad del principio de publicidad y del derecho de defensa (artículo 209 de la Constitución Política y 3 del CCA) y se dota de certeza y de seguridad jurídica a

---

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2009, radicado: 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832). M. P.: Ramiro Saavedra Becerra. Actor: Consuelo Acuña Traslaviña. Providencia, a su vez reiterada en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de julio de 2019, radicado: 08001-23-31-000-2003-01881-01, actor: Marco Antonio Gutiérrez, MP: Roberto Augusto Serrato Valdés.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 16 de junio de 2011, radicado: 25000-23-27-000-2005-00630-01(16754), actor: Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P, demandado: Municipio de Girardot -Cundinamarca, MP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, frente al procedimiento previo para adelantar la revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular y concreto plasmó las siguientes reflexiones que se transcriben *in extenso*: «[...] [D]el artículo 74 del C.C.A. se infiere que **el deber de comunicar el inicio de la actuación administrativa se predica para todos los casos en los que se pretende revocar actos administrativos de carácter particular y concreto, sea que necesite o no, el consentimiento del titular del derecho.** De manera que, cuando la Administración decida iniciar la actuación administrativa, al tenor del artículo 14 del C.C.A., deberá citar a los particulares afectados para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación, conforme lo precisa la norma citada, debe hacerse por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz. Además, en la citación se le debe dar a conocer al citado, el objeto de la actuación administrativa. Cumplido ese procedimiento, la persona citada tiene derecho a acudir a la Administración para conocer la actuación administrativa y a que la vinculen como parte en la misma a efectos de que pueda ejercer el derecho de defensa y pedir, conforme se lo permite el artículo 74 del C.C.A., en concordancia con los artículos 28 y 34 *ibidem*, las pruebas que pretenda hacer valer en esa actuación. El proceso así adelantado garantiza el derecho de defensa. Además, permite que la decisión se adopte en los términos del artículo 35 del C.C.A., esto es, motivada, al menos en forma sumaria, teniendo en cuenta las pruebas que se aportaron al proceso y resolviendo todas las cuestiones que se plantearon durante el trámite. De todo lo expuesto se colige que **se vulneran los artículos 73 y 74 del C.C.A., y, por ende, el artículo 29 de la Carta Política, cuando la Administración revoca actos administrativos de carácter particular y concreto o los que crean derechos, sin mediar el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho, cuando este es necesario.** Se desconocen estos artículos, en todos los eventos, cuando se revoca el acto sin mediar el procedimiento previo. Ese procedimiento previo implica la citación del particular afectado, la vinculación del particular al proceso, la oportunidad para que ejerza el derecho de defensa y de contradicción y el derecho a que el acto que revoca se motive». (Negrilla fuera de texto).



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

las relaciones entre el particular y la administración, puesto que aquel, en ejercicio de los derechos inherentes a la democracia, podrá conocer de la existencia de las actuaciones administrativas en orden a poder participar en el proceso de juicio y en la formación del acto administrativo, solicitando pruebas y controvirtiendo las decisiones a través de los instrumentos previstos por el ordenamiento jurídico.

76. El Profesor Jaime Orlando Santofimio clasifica los terceros en necesarios y en obligatorios. Los primeros -necesarios- son aquellos que «[...] *surgen de la realidad material de la controversia*» los que, a su vez, se clasifican en determinados e indeterminados.

77. Los determinados son aquellos que se pueden identificar de manera concreta. Los indeterminados, por su parte, son aquellos que, a pesar de no identificarse de manera directa, su interés se deduce luego de auscultar el interés específico en la actuación administrativa. En uno u otro caso, la administración tiene el deber inexcusable de dar a conocer el inicio de la actuación administrativa, con el fin de dotar el trámite administrativo de las garantías que integran el debido proceso<sup>56</sup>. Los segundos- obligatorios- son aquellos que surgen del cumplimiento de verdaderos imperativos constitucionales, como ocurre con la exigencia de adelantar la consulta previa de las comunidades indígenas. Sin lugar a dudas, en el presente caso, se está en presencia de terceros determinados, cuyo interés es definible de manera directa, luego de efectuar un análisis de lo acaecido en la actuación administrativa incoada por Cootransorur ante la autoridad de transporte, conforme se explicará más adelante. En este sentido, se transcribe, en lo pertinente, apartes del siguiente comentario doctrinal formulado por el referido autor:

#### «TERCEROS NECESARIOS

983. Conforme se deduce de las citadas disposiciones, son terceros necesarios aquellos que normalmente surgen de la realidad material de la controversia y que nuestra ley de procedimiento administrativo desagrega en terceros determinados e indeterminados.

984: Los primeros son aquellos sujetos cuya existencia e identidad es posible percibir sin mayores esfuerzos de los antecedentes documentales, es decir aquellos respecto de los cuales la administración concluye, así sea del documento contentivo del derecho de petición o de los documentos que reposa en su poder, que tienen algún tipo de interés en la decisión final, pudiéndolos identificar y delimitar no solo en su individualidad sino también en cuanto a su tipo de interés en la decisión que se llegare a adoptar.

985. Los indeterminados son aquellos respecto de los cuales, sin poder identificarse o individualizarse de manera concreta, se deduce la posibilidad de su existencia y del interés específico en las resultas del proceso. En ambos casos es deber inaplazable de la administración y de las partes procesales pedir su llamamiento e incorporación al proceso con el propósito de garantizarles el debido proceso y el derecho de defensa y preservar en todos sus aspectos la legalidad de la actuación.

<sup>56</sup> Jaime Orlando Santofimio, Compendio de Derecho Administrativo, páginas 426 y siguientes.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

986. El funcionario competente puede advertir la presencia de terceros determinados o indeterminados interesados directamente en los resultados de la decisión en cualquier instante de la actuación administrativa. El deber funcional del responsable de la actuación administrativa, a la luz de lo dispuesto en el artículo 37 inciso 2.º de la Ley 1437 de 2011, será, ante la inexistencia de un medio más eficaz (regla general que habilita discrecionalmente a la administración a buscar medios idóneos y oportunos para la citación), acudir a los mecanismos o medios determinados en la norma (Reglas de excepción) que se traducen en actividad administrativa tendiente a: (i) citar a la dirección que se conozca o correo electrónico que se conozca, y la citación deberá contener claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición; (ii) si se trata de un tercero determinado el cual fuere imposible citar, o de un tercero no determinado, (ii.i) el funcionario o autoridad competente divulgará la información a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso; (ii.ii) o la divulgará a través de cualquier medio más eficaz (habilitación discrecional) teniendo en cuenta las condiciones de los posibles interesados. Todo lo anterior debe quedar reportado, documentado y con constancia escrita en el expediente.

[...]

#### b. TERCEROS OBLIGATORIOS

990. Obligatorios son aquellos que no surgen de la necesidad procesal sino de directos mandatos constitucionales y legales que hacen vinculativa e irremediable su convocatoria a determinadas actuaciones administrativas, adquiriendo en nuestra opinión el carácter de partes indispensables, sin cuya presencia sencillamente la actuación no se puede adelantar, y de haberse adelantado sin ellos estaría viciada en su constitucionalidad y legalidad.

991. Por mandato constitucional y legal, las comunidades negras e indígenas deben ser convocadas (sic) a determinadas actuaciones administrativas. Se les debe convocar de manera previa a la adopción de cualquier decisión sobre licencia ambiental. Es obligación de las autoridades ambientales, compartida con el interesado, verificar, a través de los organismos competentes, antes de iniciar una actuación administrativa ambiental, si existen en los territorios destinados a ser afectados con la decisión grupos étnicos que puedan tener interés en el proceso correspondiente, con el fin de llevarlos al proceso en consulta previa obligatoria y necesaria para la legalidad de la decisión [...].».

78. De acuerdo con los antecedentes transcritos, la Sala pone de relieve que la petición de revocatoria directa elevada por los señores Wilfred Anaya Ortega, Pedro Sierra Pinzón, Luis Ernesto Araujo, Norma Giraldo de Anaya, Briwer Anaya Martínez, Wilfred Anaya Giraldo, I.M.C. Industrias (Industrias Metalmeccánica y Carrocera de Colombia Ltda.) y Radio Taxi la Carolina, estaba dirigida en contra de la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001 contentiva del acto administrativo que negó la solicitud de licencia de funcionamiento para la prestación del servicio público de transporte a favor de la cooperativa de Cootransorsur. Es claro que en dicho acto, la autoridad de transporte constató que la cooperativa Cootransorsur no había dado cumplimiento a las exigencias previstas en los numerales 3º, 10º y 11º del artículo 17 del Decreto 1927 de 1991, en el sentido de aportar a la actuación administrativa: (i) el certificado del número patronal de la empresa otorgado por el Instituto de los Seguros Sociales; (ii) la demostración de los sistemas de mantenimiento de los vehículos con mecanismos de control, como ficha técnica de cada vehículo y la



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

vigilancia de las reparaciones, y (iii) la copia de las pólizas y certificaciones de seguros que exige la ley a las empresas transportadoras y poseedoras de los vehículos automotores.

79. En el anterior contexto, se debe resaltar que la solicitud de revocatoria directa que fuere presentada por los señores Wilfred Anaya Ortega, Pedro Sierra Pinzón, Luis Ernesto Araujo, Norma Giraldo de Anaya, Briwer Anaya Martínez, Wilfred Anaya Giraldo, I.M.C. Industrias (Industrias Metalmecánica y Carrocera de Colombia Ltda.) y Radio Taxi la Carolina, iba dirigida en contra de un acto administrativo de carácter particular y concreto, esto es, la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001 -acto administrativo revocado-, y buscaba dejar sin efectos la decisión de la administración que había negado el permiso a la cooperativa Cootransorur para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor en las rutas (1) Barranquilla- Santo Tomás y viceversa y, (2) Barranquilla – Suán y viceversa, para, en su lugar, revivir la decisión que concedió la licencia de funcionamiento, como en efecto sucedió, tal y como se desprende del Oficio MT-0208-2 de 13 de marzo de 2009, firmado por el señor Héctor Posada Viana, en su calidad de Director Territorial del Atlántico del Ministerio de Transporte, citado con anterioridad.

80. Una vez precisado lo anterior, encuentra la Sala que, dentro del procedimiento administrativo que se inició con ocasión de la solicitud de revocatoria directa antes mencionada, resultaba ineludible acatar el contenido de lo dispuesto en el artículo 28 del CCA y demás normas concordantes, en el sentido de vincular a los **particulares que pudieran resultar afectados de forma directa con la decisión administrativa**, con el fin de garantizarles el cabal ejercicio de los derechos de audiencia y de defensa y permitirles aportar pruebas y hacer las manifestaciones que consideraran pertinentes antes de que la administración emitiera una decisión.

81. Cabe resaltar que, el trámite previsto en el Decreto 1927 de 1991<sup>57</sup> para el otorgamiento de licencia de funcionamiento y vigente para la época de expedición de la decisión censurada se encontraba precedido de una serie de formalidades, dentro del cual las empresas interesadas tenían la oportunidad de presentar oposiciones desde el punto de vista técnico o jurídico, y, de esta manera hacerse parte dentro de la actuación administrativa y hacer valer sus derechos. Particularmente, el artículo 28 de la citada norma regula lo atinente al procedimiento para la obtención de la licencia de funcionamiento, en el siguiente sentido:

«**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:

<sup>57</sup> 57 «Por el cual se dicta el estatuto de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera».



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

- 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<sup>58</sup> de este 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

<sup>58</sup> «**Artículo 6o** El Instituto Nacional de Transporte y Tránsito dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud completa dé concepto previo de constitución, ordenará la publicación».

«**Artículo 7o** La publicación tendrá estas formalidades:

a) La disponibilidad debe publicarse por una sola vez simultáneamente en dos periódicos de amplia circulación nacional certificada, en día martes;

b) Este aviso dentro de los tres (3) días siguientes al de la publicación, deberá fijarse por un período de diez (10) días hábiles en las carteleras de la Oficina del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito que ordenó la publicación, en la Oficina Central y en aquellas regionales donde tengan sede las empresas mencionadas en el aviso;

c) La publicación debe contener las rutas y horarios solicitados con su dirección y sentido, frecuencia, clase de vehículo, nivel de servicio, nombre del solicitante y de las empresas que tienen autorizadas la ruta en origen-destino y en tránsito, y el término para que las empresas afectadas puedan presentar sus oposiciones.

Parágrafo. La publicación de que trata el presente artículo se hará por la Secretaría General del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito o por las Direcciones Regionales, según el caso y su valor deberá ser cancelado por la empresa solicitante dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de publicación. Si no se hiciera el pago, se entenderá que desiste de la petición y se hará efectiva la póliza a que se refiere el numeral 4° del artículo 5° del presente Decreto».

«**Artículo 8o** Se podrán presentar oposiciones sustentadas técnica y/o jurídicamente dentro del término de dos (2) meses siguientes a la fecha de la publicación». (Destacado fuera de texto)

«**Artículo 9o** El expediente que contenga esta actuación quedará a disposición de las sociedades transportadoras por el término de un (1) mes calendario, contado a partir del día siguiente al de la publicación, para que impugnen dentro del término establecido en el artículo anterior la pretensión de constitución de la nueva sociedad» (Destacado fuera de texto).

«**Artículo 10.** Si se presentan oposiciones sustentadas técnica y/o jurídicamente, dentro del término de que trata el artículo 8° el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito procederá a evaluar inicialmente los argumentos jurídicos expuestos por el oponente. Si éstos prosperan, se negará la autorización previa de constitución y no se hará efectiva la póliza de garantía al solicitante. Si la oposición fundamentada jurídicamente no prospera, el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito determinará mediante estudio dentro de los tres (3) meses siguientes, la disponibilidad de las rutas y horarios y/o áreas de operación que pretende servir la empresa a constituirse en la clase de vehículo y nivel de servicio solicitado.

Si la disponibilidad determinada por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito difiere en más de un 50% a la detectada por el solicitante, se le hará efectiva a éste la garantía a que se refiere el numeral cuarto (4°) del artículo quinto (5°) del presente Decreto y se negará la autorización previa de constitución. El Instituto Nacional de Transporte y Tránsito publicará la disponibilidad real, en los términos del artículo 54 del presente Decreto y se seguirá el trámite de la adjudicación.

Si las oposiciones sustentadas técnicamente, prosperan o se determina que no existe disponibilidad, se negará la solicitud de autorización previa de constitución y se hará efectiva la garantía a que se refiere el numeral cuarto (4°) del artículo 5° del presente Decreto. En caso contrario, se autorizará la constitución de la empresa».



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

horarios y/o áreas de operación y fijando la capacidad transportadora correspondiente».

82. Para la Sala resulta evidente que la cooperativa Cootransoriente -parte demandante en este proceso-, en su calidad de empresa prestadora del servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera era un particular que resultaba afectado de forma directa con el trámite de revocatoria directa adelantado por la administración, en tanto que dicha cooperativa intervino **como opositora en la actuación administrativa dirigida al otorgamiento de la licencia de funcionamiento presentada por la cooperativa Cootransorsur, formulando objeciones de orden técnico y jurídico e interponiendo el recurso de reposición** y, en subsidio, de apelación contra la Resolución 000048 de 18 de agosto de 2000<sup>59</sup>, tal y como quedó analizado a lo largo de esta providencia.

83. El anterior interés se torna más cierto, si se tiene en cuenta que, de los medios de convicción aportados al proceso, quedó demostrado que la empresa Cootransoriente tenía autorizada en origen, destino y horarios las ruta Santo Tomás-Barranquilla y viceversa y Barranquilla- Suán y viceversa, tal y como se desprende del contenido de la Resolución No. 000037 de 18 de diciembre de 1995<sup>60</sup>, rutas similares de las pretendidas por la empresa Cootransorsur. El anterior cuadro comparativo da cuenta de ello:

RUTA PRETENDIDA POR LA COOPERATIVA COOTRANSORSUR	RUTA ASIGNADA A LA COOPERATIVA COOTRANSORIENTE
<p><b>Ruta No. 01: BARRANQUILLA- SANTO TOMÁS Y VICEVERSA<sup>61</sup></b></p> <p><b>Saliendo de Barranquilla: 06:00 -06:30- 07:00-07:30-08:00-08:30-09:00-09:30-10:00-11:00-12:00-12:30-13:00-13:30-14:00-14:30-15:00-16:00-16:30-17:00-17:30-18:00-18:15-18:30-18:40-18:50-19:00-19:30-19:45-20:00-20:30-21:00</b></p> <p><b>Saliendo de Santo Tomás: 05:00-05:30-06:00-06:15-06:30-06:45-07:00-07:15-07:30-07:45-08:00-08:30-09:00-09:30-10:00-10:30-11:00-11:30-12:00-12:30-13:00-13:30-14:00-14:30-15:00-15:30-16:00-16:30-17:00-17:30-18:00-18:30-19:00-19:30</b></p> <p>Características del servicio:</p> <p>FRECUENCIA: DIARIA            CLASE DE SERVICIO: CORRIENTE            CLASE DE VEHÍCULOS: BUSETA</p>	<p>«Resolución No. 000015 de 7 de febrero de 1991<sup>62</sup></p> <p>“Por la cual se adjudican unos horarios y unas rutas” [...]</p> <p>ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar Permiso a la Cooperativa de Transportadores de Oriente “COOTRASORIENTE LTDA” para la prestación del servicio público automotor de pasajeros por Carreteras, en las siguientes rutas y horarios: [...]</p> <p><b>Santo Tomás- Barranquilla y viceversa.</b></p> <p><b>Saliendo de Santo Tomás a las 05:10 - 05:30-06:03 - 06:06 - 06:12 - 06:15 - 06:18 - 06:23 - 06:26 -06:33 - 06:36 - 06:42 - 06:45 - 07:03 - 07:06 -07:12 - 07:15</b> desde el sitio de despacho y por las vías que se le asigne dentro del mismo municipio hasta llegar a la Carrera Oriental, por ésta hasta empalmar con la calle 30 en Barranquilla, por ésta hasta la Carrera 38,</p>

<sup>59</sup> Folios 113 a 116 del cuaderno principal.

<sup>60</sup> «Por la cual se ordena la publicación de una solicitud de licencia de funcionamiento y autorización para servir rutas y horarios» (Folios 99 a 100 del cuaderno principal). En dicho acto se señala: «Que en las rutas anteriormente relacionadas [se refiere a las solicitadas por Cootransorsur] se encuentran autorizadas en origen y destino las siguientes empresas

Ruta 1. COOTRANSORIENTE  
 Ruta 2. COOTRANSORIENTE [...]:

<sup>61</sup> Conforme se desprende de la Resolución 000037 de 18 de diciembre de 1995 «Por la cual se ordena la publicación de una solicitud de licencia de funcionamiento y autorización para servir rutas».

<sup>62</sup> Folios 213 a 216 del cuaderno 1.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

<p><b>RUTA No. 2: BARRANQUILLA- SUAN Y VICEVERSA</b> Saliendo de Barranquilla: 07:00-09:00-12:00-14:00-17:00-18:00-18:30</p> <p>Saliendo de Suán: 05:30-06:00-06:30-07:00- 08:00-10:30-14:00</p> <p>Características del servicio:</p> <p>FRECUENCIA: DIARIA NIVEL DEL SERVICIO: CORRIENTE TIPO DE VEHÍCULOS: BUSETAS [...]».</p>	<p>por ésta hasta la Calle 17, por ésta hasta las carreras 39 y 40 Plaza del Boliche, fin del recorrido.</p> <p>Saliendo de Barranquilla a las <b>09:23 - 10:30 - 10:50 - 11:30 - 11:50 - 12:30 - 12:50 - 13:30-14:30 - 14:50 - 15:20 - 15:30 - 15:50 - 16:20 - 16:50 -17:03 - 17:08 - 17:13 - 17:18 - 17.23 - 17:28 - 17:33 - 17:38 - 18:03 - 18:06 - 18:09 - 18:12 - 18:15 -18:18 - 18:21 - 18:24 - 18:27 - 18:27 - 18:30 - 18:33 - 18:36 - 18:39 - 18:42 - 18:45 - 18:48 - 19:05 - 19:08 - 19:13 - 19:18 - 19:23 - 19:28 - 19:33 - 19:38 - 19:43 - 19:48 - 20:15 - 20:30</b>, desde la Plaza del Boliche, Carrera 39 y 40 Calle 17, por ésta hasta la Carrera 21, por ésta hasta la Calle 30, por ésta en sentido inverso hasta llegar al Municipio de Santo Tomás, por las vías y hasta el lugar de despacho asignados, fin del recorrido.</p> <p>Distancia: 22 K. Kilómetros. Tiempo de recorrido 50 minutos. Clase de Vehículos: Bus. Servicio Corriente. Buses necesarios 35 Máximo, 29 Mínimo [...]».</p> <p>«Resolución No. 00144 de 28 de abril de 1992<sup>63</sup></p> <p>“Por la cual se adjudican unas rutas y unos horarios” [...]</p> <p>ARTÍCULO PRIMERO. Adjudicar de acuerdo a lo indicado en el Artículo 21 del Decreto 1927 de 1991, a la COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DEL ORIENTE LTDA. “COOTRANSORIENTE” las rutas y horarios que venía sirviendo la cancelada empresa TRANSPORTES TRASALFA RESTREPO HERMANOS Y CIA S.C.A. [...]</p> <p><b>RUTA SANTO TOMÁS – BARRANQUILLA</b></p> <p><b>04:30 – 05:00 – 05:20 – 05:40 – 05:50 – 06:00 – 06:10 – 06:20 – 06:30 – 06:40 – 06:50 – 07:00 – 07:15 – 07:30 – 07:45 – 08:00 – 08:30 de las 8:30 cada 30 minutos hasta las 16:00, de las 16:00 hasta las 16:30 cada diez minutos.</b></p> <p><b>RUTA BARRANQUILLA- SANTO TOMÁS</b></p> <p><b>05:13 - 05:43 - 06:03 - 06:18 - 06:33 - 06:53 - 07:03 - 07:13 - 07:25 - 07:43 - 07:53 - 08:13 - 08:23 -08:43 - 09:13 hasta las 16:30 cada 30 minutos, de las 16:30 hasta las 19:30 cada 30 minutos, 21:00, 22:00, 23:00, 01:00<sup>64</sup>».</b></p>
--	---

84. A pesar de la evidencia en torno a que resultaba necesaria vinculación a la actuación de la referida cooperativa, lo cierto es que el Ministerio de Transporte, a través de su Dirección Territorial, hizo caso omiso de tal obligación legal y se abstuvo de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 28 del CCA.

85. Comoquiera que la autoridad de tránsito y transporte adelantó el trámite de revocatoria directa de un acto administrativo de carácter particular y concreto, sin haber comunicado a la cooperativa accionante de su existencia, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 74, 28 y demás normas concordantes del CCA,

<sup>63</sup> Folios 217 a 221 del cuaderno 1.

<sup>64</sup> Igualmente, se aportó al proceso copia de la Resolución No. 00230 de 23 de junio de 1992 «Por la cual se concede Licencia de Funcionamiento a una Empresa de Transporte Público Automotor de Pasajeros por carretera».



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

acertó el Tribunal Administrativo en declarar la nulidad de la Resolución 000150 de 3 de febrero de 2004 *«Por la cual se desata una solicitud de Revocatoria Directa presentada contra la Resolución 0070 del 26 de abril de 2001, proferida por la Dirección Territorial Atlántico»*, por haber sido expedida por el Director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, con violación al derecho de audiencia y de defensa.

86. Por último, y en relación con el motivo de impugnación objeto de análisis, la Sala comparte la conclusión del tribunal de primera instancia, según la cual *«[...] el interés legítimo que alegan, ser propietarios de vehículos de dicha empresa a la cual le habían negado la licencia, no era una situación que per se les causara un agravio injustificado, porque la entidad demandada nunca había dejado en firme acto administrativo de funcionamiento a tal empresa y por ende todos sus trabajadores e integrantes tenían era una mera expectativa en caso de que la licencia le hubiese sido otorgada»*.

87. Precisamente, los señores Wilfred Anaya Ortega, Pedro Sierra Pinzón, Luis Ernesto Araujo, Norma Giraldo de Anaya, Briwer Anaya Martínez, Wilfred Anaya Giraldo, I.M.C. Industrias (Industrias Metalmecánica y Carrocera de Colombia Ltda.) y Radio Taxi la Carolina presentaron solicitud de revocatoria directa, invocando su calidad de propietarios del 100% de los vehículos que se vincularon a la empresa de Cootransorur bajo el amparo de la Resolución 000048 de 18 de agosto de 2000, argumentando su interés legítimo en el hecho de *«[...] ser los propietarios del 100% de los vehículos que se vincularon inicialmente a la empresa, bajo el amparo de la resolución 048 del 18 de agosto de 2000, que otorgó licencia de funcionamiento y ante el agotamiento de la vía gubernativa que con flagrante violación a la ley hace el funcionario que expidió la resolución 070 del 26 de abril de 2001»*.

88. Sin embargo, cabe destacar que el interés de los propietarios no se puede pretender amparar en la Resolución 000048 de 18 de agosto de 2000, pues dicho acto administrativo no produjo efectos jurídicos pues, tal y como quedó evidenciado del recuento fáctico que antecede, dicho acto fue objeto de impugnación a través del recurso de reposición y luego revocado mediante la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001, en el sentido de negar la licencia de funcionamiento para la prestación del servicio público de transporte a favor de Cootransorur por la falta de cumplimiento de los requisitos previstos en los numerales 3°, 10° y 11° del artículo 17 del Decreto 1927 de 1991, referidos anteriormente.

89. Demostrada la causal de nulidad del acto por violación al derecho de audiencia y defensa, la Sala confirmará la decisión de primera instancia, en cuanto este vicio afecta la validez de la resolución enjuiciada. Sin perjuicio de lo anterior, y entendiendo que tal causal de nulidad da lugar a la anulación del acto demandado, la Sala estima procedente abordar el motivo de alzada relacionado con la falsa motivación planteado por el Ministerio de Transporte y, para ello se analizará si, en el presente caso, se configuró o no la causal prevista en el numeral 3° del artículo



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

69 del CCA, es decir, por haberse causado un agravio injustificado a los propietarios de los vehículos de la empresa Cootranorsur.

#### **VII.5.2. Si es cierto que el acto enjuiciado fue expedido con falsa motivación**

90. Con el fin de desatar el motivo de alzada en mención, esta Sala considera pertinente nuevamente traer a colación las consideraciones esgrimidas por el Ministerio de Transporte, a través de su Dirección Territorial, en el acto censurado:

«Bajo esa perspectiva legal, la Dirección Regional otorga la correspondiente licencia tres años después, mediante Resolución 0048 el 18 de agosto de 2000, la cual somete nuevamente a vía gubernativa de la cual hacen uso las empresas que en la instancia de publicación de las rutas disponibles se opuso a las pretensiones de la solicitante empresa COOTRANORSUR y que origino (sic) finalmente la revocatoria del permiso mediante Resolución 0070 del 26 de abril de 2001.

Quienes tenían entonces interés legítimo en el permiso de funcionamiento otorgado quedaron sin la expectativa legal de defensa ante la administración, no obstante que en el transcurso de la actuación **surgieron dos procedimientos y una doble instancia, dado que el permiso de funcionamiento fue debatido por primera vez ante el ad quo a través de las Resoluciones 008 de abril de 1996 y 015 de junio de 1996, y ante la instancia superior con la Resolución 8515 de diciembre 5 de 1996. Por segunda vez, ante la primera instancia con la Resolución 0048 del 18 de agosto de 2000, que otorgó la licencia y 0070 del 26 de abril de 2001, que se la revocó con fundamento en el recurso de reposición interpuesto».**

91. A propósito de la causal de revocatoria directa prevista en el numeral 3° del artículo 69 del CCA, ha sostenido esta Corporación que debe tratarse *«[...] en realidad de una hipótesis que involucra una valoración estrictamente jurídica en tanto que exige la presencia de un perjuicio sin motivo, razón o fundamento a una persona, el cual sólo puede darse cuando medie la ilegalidad del acto, o cuando se rompe el postulado de la igualdad ante las cargas públicas, principio que, a su vez, retoma lo dispuesto por el artículo 13 Superior<sup>65</sup>».*

92. En el presente caso, la causal de revocatoria directa esgrimida por la autoridad de tránsito es la relativa al agravio injustificado que se causó a los propietarios de los vehículos en razón a que en el transcurso de la actuación administrativa surgieron dos procedimientos. Al respecto, la Sala advierte que la misma no resulta probada, por cuanto, tal y como quedó analizado en el acápite pertinente de esta providencia, no es cierto que existió una doble vía gubernativa.

93. En efecto, a través de la Resolución 0008515 de 5 de diciembre de 1996, la otrora Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte revocó la Resolución No. 0008 de 9 de abril de 1996 y ordenó a la Regional del Atlántico: **«[...] continuar con el trámite de solicitud de Licencia de**

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicado: 25000-23-26-000-2002-01216-01(27921), actor: Eptisa Proyectos Internacionales S.A. y otros, demandado: Instituto Nacional de Vías-INVIAS, MP: Ruth Stella Correa Palacio.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

**Funcionamiento presentado por la COOPERATIVA DE TRANSPORTES NOR SUR de Ex Empleados del Ministerio de Obras Públicas y Transporte Atlántico Ltda. “COOTRANNORSUR” (sic), de conformidad con lo establecido en el Decreto 1927 de 1991[...]<sup>66</sup>». Lo anterior, en razón a que la autoridad de tránsito constató que en el trámite de otorgamiento de la licencia elevada por Cootransor sur se había dado cumplimiento a la exigencia de publicación prevista en el literal a) del artículo 7° del Decreto 1927 de 1991. Es decir, se trata de un acto administrativo preparatorio proferido dentro del trámite administrativo de otorgamiento de licencia de funcionamiento para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor<sup>67</sup>.**

94. En cumplimiento de la anterior determinación, la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio de Transporte expidió la Resolución 000048 de 18 de agosto de 2000<sup>68</sup>, mediante la cual, inicialmente, otorgó licencia de funcionamiento a la cooperativa Cootransor sur; decisión que sería revocada más adelante mediante la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001 por la autoridad de tránsito, al desatar el recurso de reposición interpuesto por Cootransoriente, en su condición de tercera interesada. Es decir, con la Resolución 000070 de 26 de abril de 2001 culminó de manera definitiva el trámite administrativo adelantado por la empresa Cootransor sur.

95. En consecuencia, la causal de revocatoria directa esgrimida por la administración, esto es, la relativa a «*que se cause un agravio injustificado a una persona*» prevista en el numeral 3° del artículo 69 del CCA., no resultaba procedente.

<sup>66</sup> Subrayado es propio.

<sup>67</sup> De la lectura de los artículos 6°, 7°, 8°, 9° y 10 del Decreto 1927 de 1991, se desprende que el trámite dirigido a la obtención de la licencia de funcionamiento se encontraba precedido de las siguientes etapas: (i) El interesado debía presentar solicitud dirigida al Director General, Regional o Seccional del Instituto Nacional de Transporte, suscrita por el representante legal de la cooperativa, petición que debía estar acompañada de los siguientes documentos: a) el certificado de existencia y reconocimiento expedido por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas; b) personería jurídica de la cooperativa; c) el estudio de factibilidad en los términos del numeral 3° del artículo 5° del citado Decreto y; d) la póliza de garantía en los términos del numeral 4° del artículo 5° *ibidem*; (ii) radicada la solicitud, el Ministerio de Transporte debía emitir concepto previo de constitución dentro de los treinta (30) días siguientes y ordenar la publicación con sujeción a las formalidades previstas en el artículo 7° *ejusdem*; (iii) el expediente contentivo de la actuación quedaba a disposición de las sociedades transportadoras por el término de un (1) mes calendario, con el fin de que presentaran oposiciones sustentadas técnicas o jurídicamente al trámite de otorgamiento de la licencia dentro del término de dos (2) meses siguientes contados a partir de la fecha de su publicación; (iv) Vencido el término para presentar las objeciones, la autoridad de transporte podía adoptar las siguientes decisiones: «[...] *negar la petición de autorización previa por considerar que tienen prosperidad las oposiciones sin hacer efectiva la póliza de garantía prestada por el solicitante; o segundo, advertir que no deben prosperar y entonces determinar mediante un estudio que debe adelantarse en los siguientes tres (3) meses, la disponibilidad de las rutas y horarios y/o áreas de operación que pretende satisfacer la empresa o cooperativa, la clase de vehículo y el nivel solicitado*». Además, «(d)el citado estudio pueden, a su turno, producirse tres decisiones distintas, a saber: (i) *negar la autorización de constitución previa y ordenar la publicación de la disponibilidad real para continuar con el trámite de adjudicación, siempre que la disponibilidad determinada por la Administración difiera en más de un cincuenta por ciento (50%) de la solicitada; (ii) negar la autorización de constitución previa y hacer efectiva la póliza en el evento de que encuentre que hay prosperidad de las oposiciones sustentadas técnicamente o que se acredite que no existe disponibilidad; o (iii) autorizar la constitución de la empresa*»; (v) analizadas las oposiciones de las empresas ya constituidas y decidida su adjudicación a la nueva cooperativa, se comunicaba por escrito a su representante legal sobre la disponibilidad y condiciones encontradas, para que dentro de los seis (6) meses improrrogables siguientes reuniera los requisitos establecidos en el artículo 17 del citado Decreto para la obtención de la licencia de funcionamiento y, (vi) verificado el cumplimiento de los requisitos enlistados en el artículo 17 *ibidem*, la administración procedía a expedir licencia de funcionamiento mediante resolución motivada.

<sup>68</sup> Folios 113 a 116 del cuaderno principal.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

96. Por último, tampoco era procedente dar aplicación a lo previsto en el artículo 43 del Decreto 175 de 2001, el cual regula lo referente al tratamiento de una empresa cancelada<sup>69</sup>, pues en el presente caso no se configuran los supuestos previstos en esa norma, esto es, que se trate de una empresa cuya **habilitación haya sido cancelada** o que **exista una empresa con licencia de funcionamiento**.

97. Bajo las anteriores consideraciones, la Sala confirmará la decisión de primera instancia, mediante la cual se declaró la nulidad de la resolución enjuiciada, como en efecto, así quedará consignado en la parte resolutive de esta decisión.

## **VII.6. Del restablecimiento del derecho ordenado por el Tribunal de la primera instancia**

98. La parte demandante presentó apelación adhesiva al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y el tercero interesado contra la sentencia proferida por la Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, formulando los siguientes argumentos: (i) como las partes guardaron silencio al no haber formulado reproche alguno frente al dictamen pericial, el tribunal de primer grado debió hacer las observaciones o glosas correspondientes, a fin de que el perito resolviera dichos puntos; (ii) el Tribunal de primera instancia no precisó con claridad las razones por las cuales consideró que el dictamen pericial practicado se apartó del objeto de la experticia, y tampoco justificó el motivo por el cual indicó que los valores de referencia utilizados para la cuantificación del daño no ofrecían credibilidad; (iii) el tribunal, en ejercicio de sus facultades oficiosas, podía obtener la fecha de ejecutoria de la Resolución 000150 de 3 de febrero de 2004 y, (iv) en definitiva, no hubo una debida valoración del dictamen pericial.

99. Como punto de partida, debe analizarse la norma que rige la apelación adhesiva, es decir, si para el caso en concreto resulta aplicable el Código de Procedimiento Civil (artículo 353) o el Código General del Proceso (artículo 322)<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> «**Artículo 43.** Autorización a propietarios por cancelación o negación de la habilitación. Modificado por el art. 4, Decreto Nacional 198 de 2013. El Ministerio de Transporte podrá autorizar hasta por el término de seis (6) meses a los propietarios de los vehículos vinculados a una empresa cuya habilitación haya sido cancelada o aquella con licencia de funcionamiento que no obtuvo habilitación, para seguir prestando el servicio público de transporte en las rutas autorizadas a la empresa.

En un término improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la resolución que canceló la habilitación, un mínimo del 80% de los propietarios de los vehículos vinculados a la empresa podrán solicitar y obtener habilitación para operar los mismos servicios autorizados a la empresa cancelada, sin necesidad de efectuar el procedimiento establecido para la adjudicación de rutas y horarios.

Si en el término señalado, los propietarios de los vehículos no presentan la solicitud de habilitación, las rutas y horarios serán adjudicados mediante licitación pública. Los vehículos referidos tendrán prelación para llenar la nueva capacidad transportadora autorizada a la empresa adjudicataria.

Cuando los nuevos servicios de transporte sean adjudicados mediante un Contrato de Concesión u Operación, no se aplicará lo preceptuado en este artículo».

<sup>70</sup> «**Artículo 322. Oportunidad y requisitos.** El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:

[...]

**Parágrafo.** La parte que no apeló podrá adherir al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la providencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión podrá presentarse ante el juez que lo profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior hasta el vencimiento del término de



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

100. Para ello, resulta pertinente acudir al artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del CGP, norma que es del siguiente tenor:

«[...] ARTÍCULO 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

“Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad” [...]».

101. De la citada norma se tiene que el inciso primero consagra el efecto general e inmediato de las leyes procesales que prevalecen sobre las anteriores desde su entrada en vigencia. No obstante la anterior regla, existen determinadas excepciones en las cuales es posible aplicar la norma derogada, de manera ultractiva, para resolver las siguientes situaciones: (i) los recursos interpuestos; (ii) la práctica de pruebas decretadas; (iii) las audiencias convocadas; (iv) las diligencias iniciadas; (v) los términos que hubieren comenzado a correr; (vi) los incidentes en curso y, (vii) las notificaciones que se estén surtiendo<sup>71</sup>.

---

ejecutoria del auto que admite apelación de la sentencia. El escrito de adhesión deberá sujetarse a lo previsto en el numeral 3 de este artículo.

La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal».

«La apelación adhesiva constituye un mecanismo excepcional para que la parte que no apeló oportunamente el fallo se sume al recurso interpuesto por su contraparte en lo que la providencia le fuere desfavorable. Dicha figura procesal se encuentra regulada en el artículo 322 del CGP, disposición normativa que condiciona la procedencia de esta clase de apelación a los siguientes presupuestos: i) que la providencia en contra de la cual se propone el recurso, sea susceptible de apelación; ii) que la providencia haya sido apelada por alguna de las partes; iii) que la parte que solicita la adhesión no haya apelado; iv) que el apelante principal no desista del recurso; v) que el escrito de adhesión se presente ante el juez que profirió la sentencia de primera instancia, mientras el expediente se encuentre en su despacho o ante el superior hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite la apelación y, vi) que el escrito de adhesión se sujete a las reglas de sustentación previstas en el numeral 3o del artículo 322, de ahí que, a la parte que recurre de manera adhesiva se le impone la carga de explicar las razones por las cuales considera que la providencia se debe modificar o revocar» (Auto de 4 de diciembre de 2020, radicado: 15001-23-31-000-2010-00992-02, MP: Nicolás Yepes Corrales).

<sup>71</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de unificación de 25 de junio de 2014, radicado: 25000-23-36-000-2012-00395-01(IJ), actor: Café Salud Entidad Promotora De Salud S.A, demandado: Ministerio de Salud y de la Protección Social MP: Enrique Gil Botero.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

102. Esta Corporación, mediante auto de 25 de junio de 2014<sup>72</sup>, unificó su jurisprudencia frente a la vigencia del Código General del Proceso para asuntos de lo contencioso administrativo, para indicar que la aplicación plena de la Ley 1564 de 2012 en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo operó desde el 1° de enero de 2014, con fundamento en los siguientes argumentos que se transcriben por su importancia:

«la Sala unifica su jurisprudencia en relación con la entrada en vigencia de la ley 1564 de 2012, para señalar que su aplicación plena en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en materia arbitral relacionada con temas estatales, **es a partir del 1° de enero de 2014**, salvo las situaciones que se gobiernen por la norma de transición que se explicará en el acápite a continuación, las cuales se resolverán con la norma vigente al momento en que inició el respectivo trámite.

De otra parte, con esta unificación de criterio no se pretende inaplicar el citado acto administrativo, ni mucho menos declarar frente al mismo las excepciones de ilegalidad o inconstitucionalidad, sino que, por el contrario, se trata de interpretar sistemáticamente el mismo para deducir que su ámbito de aplicación se reduce y circunscribe a la Jurisdicción Ordinaria Civil, sin que sea viable hacerlo extensivo a otras jurisdicciones como la JCA, razón por la que el Acuerdo PSAA13-10073 tiene validez y vigencia para regular la entrada en vigencia del C.G.P. en materia ordinaria y, concretamente, en asuntos civiles y comerciales, sin que se pueda hacer una aplicación amplia o universal del citado acto administrativo. Por lo tanto, en esta ocasión no se efectúa un estudio de legalidad o constitucionalidad *in abstracto*, sino que, por el contrario, se interpreta el acto administrativo para concluir que no es aplicable a esta jurisdicción, circunstancia por la que no se efectuará sobre el mismo ningún juicio de validez normativa.

## *2.2. Regla de transición contenida en el C.G.P.*

Entonces, según lo analizado, a partir de la entrada en vigencia del Código General del Proceso, esto es, el 1ª de enero de 2014, en los eventos de remisión al Código de Procedimiento Civil, se entenderá que las normas aplicables serán las dispuestas en la nueva legislación procesal. No obstante, el artículo 624 de la ley 1465 de 2012, contiene un régimen de transición que remite a la normativa anterior de la siguiente manera:

“Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

**"Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.**

**“Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las**

<sup>72</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de unificación de 25 de junio de 2014, radicado: 25000-23-36-000-2012-00395-01(IJ), actor: Café Salud Entidad Promotora De Salud S.A, demandado: Ministerio de Salud y de la Protección Social MP: Enrique Gil Botero.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

**notificaciones que se estén surtiendo, se registrarán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.**

“La competencia para tramitar el proceso se registrará por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad” (Negrillas fuera del texto original).

De la norma transcrita se pueden extraer dos conclusiones generales: a) que las normas procesales prevalecen sobre las anteriores desde su entrada en vigencia, y b) que no obstante la regla general anterior, existen unas excepciones que permiten aplicar la norma derogada –pero vigente al momento de la actuación, petición o solicitud– de manera ultraactiva para resolver: (i) los recursos interpuestos, (ii) la práctica de pruebas decretadas, (iii) las audiencias convocadas, (iv) las diligencias iniciadas, (v) los términos que hubieren comenzado a correr, (vi) los incidentes en curso, y (vii) las notificaciones que se estén surtiendo». (Resaltado es original y se subraya)

103. Posteriormente, esta Corporación, profirió el auto de 6 de agosto de 2014<sup>73</sup>, con el objeto de «[...] *precisar el alcance de dicha regla de remisión, toda vez que, por haber existido ambigüedad, no se tenía certeza de la entrada en vigencia de aquella codificación ni de sus efectos, lo que generó confusión en todos los despachos judiciales del país*»; providencia judicial en la cual se señaló que: (i) aquellas situaciones procesales surtidas con fundamento en el Código de Procedimiento Civil en el lapso comprendido entre el 1° de enero de 2014 y el 25 de junio de 2014 [fecha en la cual se profirió el auto de unificación que estableció la anterior regla] se entendían como situaciones jurídicas consolidadas y, por ende, se registrarían hasta su terminación por las normas con base en las cuales fueron adelantadas y, (ii) las actuaciones procesales que se adelanten después del 25 de junio de 2014 se debían registrar bajo el prisma del Código General del Proceso. Así, la referida decisión arribó a las siguientes conclusiones:

«Así, se precisa la directriz general para aplicar las normas del Código General del Proceso a los aspectos no regulados por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que determina que aquellas situaciones que se encontraban consolidadas antes del 1° de enero de 2014, se rigen por la norma anterior, en lo demás se aplicarán las normas de la nueva legislación.

No obstante lo expuesto, que no es más que la reproducción de lo establecido en el auto de unificación, debe precisarse que en virtud de la ambigüedad de las normas de tránsito de legislación consagradas en el Código General del Proceso, y en atención al aforismo *error communis facit jus*, se deberá adoptar una solución que se acompañe con los principios de economía procesal, celeridad, acceso a la administración de justicia, sin desconocer que la finalidad de las normas procesales es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial en garantía del principio de la confianza legítima. En consecuencia, toda vez que sólo hasta el 25 de junio de 2014 la Corporación –

<sup>73</sup> Auto de ponente, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, auto de 6 de agosto de 2014, radicado: 88001-23-33-000-2014-00003-01(50408), actor: Sociedad Bemor S.A.S., demandado: Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, MP: Enrique Gil Botero.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

Sala Plena de lo Contencioso Administrativo– despejó las dudas en relación a la vigencia del Código General del Proceso para nuestra jurisdicción, se precisa lo siguiente:

i) **Aquellas actuaciones procesales surtidas con fundamento en las normas del Código de Procedimiento Civil, de conformidad con lo establecido en el artículo 267 del CPACA, en el lapso comprendido entre el 1° de enero de 2014 y el 25 de junio de 2014, se tendrán como situaciones jurídicas consolidadas y en consecuencia, se registrarán hasta su terminación por las normas con base en las cuales fueron adelantadas,** según las reglas establecidas en el artículo 624 del C.G.P.

ii) Las actuaciones que se adelanten después del 25 de junio de 2014, se ceñirán a las normas del Código General del Proceso, en lo pertinente, de acuerdo con la cláusula de integración residual consagrada en el artículo 306 del CPACA».

104. Así las cosas y, como quiera que los recursos de apelación presentados por el Ministerio de Transporte<sup>74</sup> y el tercero interesado<sup>75</sup> se instauraron el día 4 de febrero de 2014, es decir, con anterioridad a la fecha ordenada por el Auto de 6 de agosto de 2014 para dar aplicación al Código General del Proceso [25 de junio de 2014], en el presente caso es menester acudir a la regulación prevista en el artículo 353 del Código de Procedimiento Civil, disposición normativa que es del siguiente tenor:

**«ARTÍCULO 353.** Apelación adhesiva. La parte que no apeló podrá adherir al recurso interpuesto por otra de las partes, **en lo que la providencia apelada le fuere desfavorable.** El escrito de adhesión podrá presentarse ante el juez que la profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el **superior hasta el vencimiento del término para alegar**

La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal». (destacado y subrayado fuera de texto)

105. La Corte Constitucional, en Sentencia C-165 de 1999 (MP: Carlos Gaviria Díaz), al analizar la constitucionalidad de la norma se refirió a los requisitos para la procedencia de dicha figura en los siguientes términos:

«Es un mecanismo creado por el legislador, en ejercicio de la potestad antes señalada, que permite a la parte que no apeló en forma directa dentro de la oportunidad procesal contemplada en el artículo 352 del Código de Procedimiento Civil, que adhiera al recurso interpuesto por la otra parte en lo que le sea desfavorable, actuación que puede ejercitar hasta antes del vencimiento del término para alegar ante el superior (art. 353 C:P.C.).

Dicho recurso no es autónomo pues depende o se subordina a la actuación de la contraparte en el proceso, por que si ésta no apela, obviamente, no puede haber adhesión. La apelación adhesiva corre la misma suerte de la principal, vr. gr. en los casos de desistimiento del apelante principal, la adhesión queda sin ningún efecto, tal como lo dispone el artículo 353 del C.P.C.».

<sup>74</sup> Folio 599 del Cuaderno 1.

<sup>75</sup> Folio 609 del Cuaderno 1.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

106. Frente a la hermenéutica de dicha norma en vigencia del artículo 353 del Estatuto Procesal Civil, esta Corporación en sentencia de 1° de octubre de 2008<sup>76</sup> discurrió en el siguiente sentido:

«[...] Los elementos que configuran esta institución son los siguientes:

En primer lugar, se parte del supuesto de que quien no apeló puede hacerlo de manera adhesiva. Esta norma, desde luego, hace referencia a que la parte no haya apelado de manera principal, pues es claro que el apelante adhesivo también es un recurrente, es decir, que también impugna la sentencia, sólo que lo hace en una calidad diferente, y es a ello a lo que se refiere la norma.[...]

En segundo lugar, la adhesión puede hacerse a cualquiera de los recursos de apelación interpuesto por cualquiera de las partes del litigio. Es decir, que este recurso no tiene condicionada su procedencia a que se trate de uno de los extremos del proceso en particular -la parte actora o la demandada-, como sí ocurrió antes de la reforma introducida al art. 353 CPC.<sup>77</sup>

[...]

En tercer lugar, este recurso es dependiente del principal, en varios sentidos -de ahí el nombre de “adhesión”; pues sólo puede presentarse en tanto alguna de las partes hubiere apelado. En otras palabras, no existe apelación adhesiva sin apelante principal. La razón es lógica, pues no se estaría adhiriendo a nada<sup>78</sup>.

[...]

En cuarto lugar, de esta forma de apelación puede hacerse uso ante el juez que profirió la sentencia, mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior, hasta el vencimiento del plazo para alegar. Se trata de una oportunidad sumamente amplia en el tiempo, pues es sabido que el término para alegar, ante la justicia administrativa, es la etapa inmediatamente anterior a la del fallo, de manera que se trata de un considerable lapso que se concede a quien, por cualquier razón, no haya apelado de manera principal.

En quinto lugar, la norma dispone que la apelación adhesiva se entiende interpuesta “... en lo que la providencia apelada le fuere desfavorable...”. Este aspecto de la norma es más problemático de analizar, por que requiere una interpretación adecuada para que la figura adquiera sentido.

<sup>76</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 1 de octubre de 2008, radicado: 52001-23-31-000-1994-06078-01(17070), actor: Ricardo Hernández Suarez, demandado: Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo de Nariño-CORPONARIÑO-, MP: Enrique Gil Botero.

<sup>77</sup> (cita es original): Disponía el art. 353 del entonces decreto 1400 de 1970 que “APELACIÓN ADHESIVA. La parte que no apeló **podrá adherir al recurso interpuesto por la contraria**, en lo que la providencia apelada le fuere desfavorable. La adhesión podrá hacerse hasta el vencimiento del término para alegar.” (Negrillas fuera de texto)

<sup>78</sup> (cita es original): En este sentido, expresa la Sección Cuarta que “El artículo 353 del Código de Procedimiento Civil, aplicable en lo Contencioso Administrativo por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, consagra la figura jurídica de la “apelación adhesiva”, dándole el carácter de subsidiaria, dependiente, subordinada de la apelación principal, al punto que la apelación adhesiva se entiende como secundaria de la apelación principal; lo cual implica que la apelación adhesiva queda sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.

“En el caso de autos, como el recurrente no cumplió con la carga procesal de la sustentación, dando lugar a que se declare desierto el recurso, igual suerte seguirá la apelación adhesiva, dada su naturaleza de subsidiaria, dependiente y subordinada de la apelación principal.” (Auto de 20 de febrero de 2003, exp. 13.309)



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

Una *primera interpretación* podría sugerir que al apelante adhesivo se le estudia todo lo que le fuere desfavorable de la sentencia, siempre que quepa dentro del recurso de apelación principal, al cual ha adherido. // *Otra interpretación* entendería que por el sólo hecho de apelar, en forma adhesiva, el recurrente tiene derecho a que el *ad quem* le estudie todos los aspectos de la sentencia que le sean desfavorables. Esta postura cita en su defensa que la norma dispone, clara y expresamente, que la parte adhiere "... en lo que la providencia apelada le fuere desfavorable...". Esta posición daría lugar a pensar que al apelante principal sólo se le pueden estudiar los puntos de su apelación, a pesar de ser la parte que cumplió con los términos para interponer el recurso; pero al apelante adhesivo, el que dejó vencer los términos, se le analizan todos los aspectos que le fueren desfavorables. En este sentido, este recurso se comportaría como una consulta en su favor, beneficiando al incumplido.

La Sala, advirtiendo los problemas hermenéuticos y lógicos que ofrece el artículo 353 CPC., y admitiendo que las dos posiciones planteadas tienen insuficiencias, aunque también arrojan análisis correctos en algunos aspectos, entiende que la apelación adhesiva comporta, para los efectos que en adelante se presenten sobre este tema, que el apelante adhesivo tiene derecho a que le estudien, sin limitaciones, la posición en que lo dejó la sentencia del *a quo*.

Este criterio se fundamenta en el propio art. 353 CPC, que dispone que el *ad quem* debe estudiar su situación "... en lo que la providencia apelada le fuere desfavorable...", es decir, que en relación con el apelante principal no opera el principio de la *no reformatio in pejus*, quien podría ver desmejorada su situación, por autorización expresa de esta norma, pues no otra interpretación se le puede dar al aparte citado.

No obstante, aclara la Sala, precisando el alcance de esta figura procesal, que el mismo tratamiento se le debe dar al apelante principal. Es decir, que en relación con él también se estudiará la sentencia del *a quo* -por razones lógicas y de igualdad procesal- en todo lo que le fuere desfavorable.

En otras palabras, los asuntos sometidos por éste al debate, dado que se abrirá el recurso de manera completa, en virtud de la apelación adhesiva, impone que frente a él -que fue la parte que apeló en tiempo- también se aplique la misma situación en que queda el apelante adhesivo, pues mal podría éste resultar mejor tratado, desde este punto de vista, que el apelante principal». (subrayado original).

107. En el presente caso, el recurso de apelación formulado por la parte demandante bajo la modalidad de la apelación adhesiva resulta procedente, pues se dio cumplimiento a los presupuestos previstos en el Código de Procedimiento Civil, pues (i) el Ministerio de Transporte y el tercero interesado presentaron recurso de apelación contra la decisión de primera instancia; (ii) se presentó hasta antes del vencimiento del término de traslado para alegar de conclusión; (iii) fue interpuesta en contra de una decisión desfavorable, por cuanto a la parte actora le asiste un interés jurídico en que se modifique la sentencia de primera instancia, en cuanto a la orden de restablecimiento del derecho; (iv) no ha habido desistimiento del recurso por parte de los apelantes principales y, (v) se sustentó en debida forma<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 30 de junio de 2016, radicado: 68001-12-33-31-000-1999-00920-01, actor: María Celina Cárdenas de Roa y otros, demandado: Nación - Fiscalía General de la Nación, MP: Marta Nubia Velásquez Rico. En la cual se dijo: «[...] la apelación adhesiva es una



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

108. Por lo anterior, al cumplirse los presupuestos de procedencia, oportunidad y sustentación de la apelación adhesiva presentada por la parte demandante, la Sala entrará a resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto por la cooperativa Cootransoriente, sin limitaciones de ninguna naturaleza, en cumplimiento del mandato previsto en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, norma cuyo tenor literal es el siguiente:<sup>80</sup>

**«ARTÍCULO 357. Competencia del superior. La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso<sup>81</sup>, el superior resolverá sin limitaciones.**

modalidad del recurso ordinario de apelación, con el que se diferencia por las condiciones de tiempo y modo en que puede presentarse, habida cuenta de que procede siempre que: i) la contraparte hubiese apelado la sentencia dentro del término de ejecutoria, es decir, no existe apelación adhesiva sin apelante principal, a tal punto que el artículo 353 del C.P.C. prevé “[l]a adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal”; y ii) el escrito que la contenga se allegue hasta antes del vencimiento del término para presentar alegatos de conclusión en segunda instancia. De este modo, la parte que apela de manera adhesiva está habilitada para cuestionar los puntos que a bien considere, siempre que le causen un perjuicio, pero debe hacerlo a través de la explicación de las razones por las que considera que la respectiva providencia debe modificarse o revocarse, pues no es posible entender, como ocurre en eventos excepcionales, verbigracia las acciones de tutela, que frente a este recurso no es obligatoria la sustentación, dado que, según las normas jurídicas que regulan el asunto y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta modalidad se rige por las mismas reglas de la apelación ordinaria, salvo en lo relacionado con la oportunidad. [L]a Sala encuentra acreditados los presupuestos de procedencia, oportunidad y sustentación de la apelación adhesiva presentada por la parte demandante en el sub lite, resolverá de fondo el mencionado recurso».

<sup>80</sup> Sobre el particular, se puede consultar la sentencia de 27 de enero de 2016, (radicado: 25000-23-26-000-2005-00170-0, MP: Olga Melida Valle De La Hoz): «Considera la Sala que no hay lugar a la aplicación de la no reformatio in pejus, en virtud de la apelación adhesiva, la cual neutraliza el rigor de tal principio, para que el juez pueda examinar sin limitaciones la providencia recurrida, por cuanto las partes demandadas no son las únicas recurrentes, sino que la parte demandante también apeló y, por consecuencia, al fallador de segunda instancia le quedó ampliamente abierta la posibilidad de fallar sobre todo el proceso, sin la limitación que inicialmente consagra el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, en este orden de ideas, se podrá ocupar la Sala de analizar la totalidad del contenido del proceso, sin atender limitaciones de ninguna naturaleza. (...) La adhesión tiene precisamente por finalidad ampliar el campo del conocimiento de la causa y decisión del juez ad quem, incorporando al debate de segunda instancia todas aquellas cuestiones que por el dispositivo de la sentencia sean gravosas por acción y omisión, para la parte adherente, y sin cuya denuncia mediante la adhesión el juez no podría decidir las de oficio, empeorando con ello la condición del apelante».

En igual sentido, sentencia de 26 de junio de 2015, radicado: 25000-23-24-000-2005-01504-01, MP: Marco Antonio Velilla: «[...] En concordancia con tal mandato se encuentra que el artículo 357 del C.P.C., dispone expresamente que cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones, previsiones normativas estas que dan lugar a establecer que en estos casos la garantía de la “no reformatio in pejus”, está prevista únicamente en favor del apelante único y por ende, cuando hay apelante adhesivo, el alcance de la competencia del juez de segunda instancia varía. Al ser el recurso de apelación el mecanismo idóneo para impugnar la decisión de instancia, cuando la ley así lo dispone, podrán hacer uso del mismo directamente o por vía de adhesión, las partes en el proceso, siempre y cuando la decisión les resulte desfavorable (...) **Bajo este marco normativo no hay duda que la competencia del juez cuando las partes han interpuesto el recurso de apelación, así sea de forma adhesiva el ad-quem cuenta con competencia plena, sin limitaciones para pronunciarse sobre lo planteado en el proceso**». (se destaca)

<sup>81</sup> Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-165 de 1999, en la cual se señaló: «El demandante incurre en un error al interpretar esta disposición pues, cuando una de las partes se adhiere al recurso presentado por la otra, es obvio concluir que las dos están en desacuerdo con la decisión judicial materia de apelación, por ser desfavorable a sus pretensiones y, por esta razón, ambas solicitan al juez de segunda instancia que la modifique o revoque en lo que a cada uno le interesa. Por consiguiente, no se vulnera el artículo 31 del estatuto superior, por que lo que éste precepto prohíbe es agravar la situación del apelante **único**, que no es el caso a que se refiere la expresión aquí acusada. En efecto: el inciso segundo del artículo 31 precitado, establece que “**El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único**”, quiere ello decir que “tratándose de apelante único, esto es, de un único interés (o de múltiples intereses no



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, liquidar costas y decretar copias y desgloses. Si el superior observa que en la actuación ante el inferior se incurrió en causal de nulidad que no fuere objeto de la apelación, procederá en la forma prevista en el artículo 145. Para estos fines el superior podrá solicitar las copias adicionales y los informes del inferior que estime conveniente.

Cuando se hubiere apelado de una sentencia inhibitoria y la revocare el superior, éste deberá proferir decisión de mérito aun cuando fuere desfavorable al apelante».

109. En el presente caso, se tiene que en el acápite VII titulado «*PRUEBAS DE OFICIO*» la parte actora solicitó la práctica de un dictamen pericial con el siguiente propósito:

«4°. Se practique un dictamen pericial sobre los libros, documentos, facturas y demás elementos contables en la sede de la empresa COOTRANSORIENTE en la calle 13 número 11B-07 de Santo Tomás (Atlántico), así como en la de los propietarios de los buses vinculados, a fin de establecer lo siguiente:

a) **Producido de los buses vinculados y afiliados a la empresa**, en forma diaria y mensual, en las rutas Barranquilla - Santo Tomás y viceversa y Barranquilla Suán y viceversa, durante el período comprendido del 2 de abril de 2003 al 2 de abril de 2004 y desde esta última fecha hasta la del dictamen.

a) **Producido de los buses vinculados y afiliados a la empresa**, en forma diaria y mensual, en las rutas Barranquilla - Santo Tomás y viceversa y Barranquilla Suán y viceversa, durante el período comprendido del 2 de abril de 2003 al 2 de abril de 2004 y desde esta última fecha hasta la del dictamen.

b) **Beneficios a favor de la empresa por razón de la vinculación y afiliación de buses**, por el despacho de los mismos en las rutas y horarios asignados, durante los mismos periodos.

c) **Pérdidas obtenidas por la empresa, los propietarios vinculados y afiliado a la misma, en forma diaria y mensual, desde el 2 de abril de 2004 hasta la fecha del dictamen**, por virtud de haber empezado a operar la empresa COOTRANORSUR como consecuencia de la Resolución demandada.

---

confrontados), no se puede empeorar la situación del apelante, pues al hacerlo se afectaría la parte favorable de la decisión impugnada, que no fue transferida para el conocimiento del superior funcional. Es ésta una manifestación del principio de congruencia, según el cual las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: **Tantum devolutum quantum appellatum**". Es decir, que para que el juez de segundo grado pueda pronunciarse, no sólo debe mediar un recurso válido, sino que él debe ser presentado por parte legítima, esto es, aquélla que padezca un perjuicio o invoque un agravio y persevere en el recurso. En otros términos, la apelación siempre se entiende interpuesta en lo desfavorable, tanto que una alzada propuesta contra una decisión que de ninguna manera agravia, tendría que ser declarada desierta por falta de interés para recurrir, pues tal falta afecta la legitimación en la causa." Así pues, es claro que cuando ambas partes apelan el juez no está sujeto a la prohibición contenida en el inciso segundo del artículo 31 de la Constitución y, por tanto, goza de libertad para decidir sin limitaciones sobre la providencia objeto de apelación. Criterio que ya había señalado la Corte, cuando expresó: "si hay adhesión en la apelación, o ambas partes apelan puntos distintos de la sentencia, el superior queda entonces en libertad para tomar la decisión que crea más ajustada a la ley».



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

d) **Promedio de pérdidas hacia el futuro, por virtud de las circunstancias antes anotadas.**

e) **Cuantificación de los perjuicios sufridos por la empresa, sus vinculados y afiliados, con fundamento en los anteriores puntos objeto del dictamen debidamente indexados [...]»<sup>82</sup>.**

110. El Magistrado a cargo de la sustanciación del proceso de la primera instancia, mediante auto de 2 de febrero de 2008<sup>83</sup>, ordenó la práctica del dictamen pericial solicitado por la actora, en los siguientes términos:

«[...] 4. Practíquese un dictamen pericial con el auxilio del perito contador público [...] perteneciente a la lista de auxiliares de justicia que se lleva en esta corporación, de conformidad con lo solicitado en el ordinal 4° del capítulo de “PRUEBAS” de la demanda, visible a folio 51 del expediente [...]».

111. En cumplimiento de lo anterior, el perito contador Luis Fernando Molina Acero allegó dictamen pericial<sup>84</sup>, en el cual arribó a las siguientes conclusiones:

En resumen determino los siguientes perjuicios:

❖ Producido de buses no recaudado periodo - abril 2 de 2003 hasta abril 2 de 2004, las suma de	\$ 2.955.198.400	
+ Indexación	<u>\$ 1.395.456.337</u>	
Subtotal .....	\$ 4.350.654.737	\$ 4.350.654.737
❖ Producido de buses no recaudado periodo - abril 3 de 2004 hasta Agosto 15 de 2006, las suma de	\$ 6.994.609.200	
+ Indexación	<u>\$ 2.472.719.304</u>	
Subtotal .....	\$ 9.467.328.504	\$ 9.467.328.504
❖ Pérdidas acumuladas...\$ - 2.152.000.889		
+ Indexación	<u>\$ - 758.261.852</u>	
Subtotal .....	\$ 2.910.262.741	\$ 2.910.262.741
❖ Despachos no percibidos...\$ 544.059.000		
+ Indexación	<u>\$ 135.694.677</u>	
Subtotal .....	\$ 519.498.676	\$ 519.498.676
❖ Pérdida del Buen Nombre Comercial ( Good Will)		
Valor Histórico	\$ 732.783.501	
Mas Indexación De La Moneda	<u>\$ 86.981.401</u>	
Subtotal .....	\$ 819.764.902	\$ 819.764.902
<b>GRAN TOTAL PERJUICIOS.....</b>		<b>\$ 18.067.509.560</b>

A Enero 30 de 2013, los presuntos perjuicios casuados ascienden a la suma de :  
DIECIOCHO MIL SESENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS NUEVE MIL QUINIENTOS SESENTA PESOS MCTE.

27

<sup>82</sup> Folio 51 del Cuaderno 1.

<sup>83</sup> Folios 403 a 404 del cuaderno 1.

<sup>84</sup> Folios 513 a 540 del cuaderno 1.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

112. Mediante auto de 12 de abril de 2013, se corrió traslado a las partes por el término de tres (3) días, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 238 del CPC, aplicable por remisión expresa del artículo 168 del CCA, con el fin de que las partes soliciten su aclaración y/o complementación y/o formularan objeciones. Dentro del término legal, las partes no se pronunciaron.

113. La Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, en la sentencia recurrida, arribó a estas conclusiones frente al dictamen pericial:

«[...] Sobre el dictamen pericial la doctrina ha indicado que "para que la peritación cumpla el requisito de su contradicción (...) es indispensable que el dictamen se limite a los puntos que han sido planteados a los peritos y a las aclaraciones o adiciones que posteriormente se les sometan (...) En este sentido dice Lessona, que el perito "no puede excederse de los límites de su mandato, so pena de ver rechazadas las conclusiones ultra petitem"[...] Mallard advierte que la misión de los peritos está circunscripta por los términos de la providencia judicial que los designe debe entenderse que también por una providencia posterior que determine el cuestionario o exija adiciones o ampliaciones) y que las investigaciones sobre otros puntos son nulas (...)"

En este concreto se observa que el dictamen pericial antes mencionado se pronuncia sobre puntos en exceso de lo solicitado, tales como el valor del good will en el que se afectó supuestamente la demandante, y de otra parte en lo atinente a costos en que incurrió la empresa demandante y a pérdidas acumuladas durante el periodo de intervención de la ruta, dictamina valores que no ofrecen los suficientes motivos de convicción para la Sala en tanto tales costos pueden producirse en condiciones normales de la ruta, es decir no son consecuencia de la indebida operación de la ruta a que se alude.

A mas (sic) de lo anterior para efectuar el cálculo en el dictamen se toma como punto de finalización del hecho dañino una fecha que no aparece corroborada con documento alguno en el proveído o al menos no se da cuenta en el dictamen de ello, a más de que al proceso no se allegaron las respectivas declaraciones de ingresos y retenciones, de renta u otros documentos de orden contable que den cuenta acerca de los menores valores de ingresos sufridos por la actora y por los propietarios de cada uno de los vehículos afiliados a la misma durante el lapso de tiempo en el que se encontró vigente la resolución cuya nulidad se declara.

Ahora, en el proceso y al dictamen si bien se acredita prueba documental y contable expedida por Revisor Fiscal que da cuenta que hubo una disminución del número de pasajeros transportados por los vehículos que estaban afiliados a la Cooperativa de Transporte demandante, considera la Sala que es menester allegar mayores elementos de convicción para demostrar la proporción exacta, en que resultaron afectados, por esa reducción de pasajeros, cada uno de los propietarios de vehículos afiliados durante el lapso de invasión de la ruta, esto es documentos contables de cada uno de los afiliados, situación que impide actualmente la cuantificación de los perjuicios que se le causaron.

De tal suerte, que la Sala condenará en abstracto, para que mediante incidente, presentado por la parte actora y acompañado de dictamen signado por contador público y de los documentos que a continuación se mencionan, dichos perjuicios sean liquidados, atendiendo los siguientes lineamientos i) El periodo a indemnizar será desde el 2 de abril de 2003 hasta la fecha de ejecutoria del auto de suspensión provisional de calenda seis (6) de julio de 2006 (fls. 365 a 374),



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

lapso durante el cual, de conformidad con las consideraciones precedentes, estuvo vigente la resolución No. 150 del 3 de febrero de 2004, por medio de la cual se autoriza darle viabilidad al reconocimiento de la licencia de funcionamiento a COOTRANORSUR. Debe acompañarse constancia de ejecutoria de la predicha providencia; i) el dictamen deberá establecer el número de pasajeros diarios que se movilizaban durante ese periodo de tiempo; ii) De igual manera, se establecerá la reducción en el número de pasajeros diarios movilizadas durante el periodo a indemnizar para lo cual se deben tener presentes las planillas de las rutas; iii) el costo al cual ascendía el pasaje para la fecha del periodo a indemnizar; iv) la periodicidad con la que se prestaba el servicio, esto es, cuántos viajes al día se realizaban, el horario y la ruta en la cual prestaba el servicio; v) los costos de operación por concepto de mantenimiento del automotor, salarios, prestaciones y afiliación a la seguridad social de los conductores; vi) costos de afiliación a la Cooperativa demandante; vii) Balances de la empresa cooperativa durante los periodos antes señalados; viii) constancia del representante legal de la Cooperativa demandante que certifique los buses afiliados, placas de los mismos, nombre de los propietarios que los tuvieron afiliados durante el predicho periodo señalado en líneas atrás, y si estos últimos autorizaron a la Cooperativa para el reclamo de los perjuicios aquí ordenados en abstracto; por último las sumas obtenidas se actualizarán hasta la fecha del auto que decida el incidente de liquidación».

114. Para resolver, se recuerda que el artículo 241 del Código de Procedimiento Civil establece que «[...] Al apreciar el dictamen se tendrá en cuenta la firmeza, precisión y calidad de sus fundamentos, la competencia de los peritos y los demás elementos probatorios que obren en el proceso». Por su parte, la jurisprudencia de esa Corporación ha señalado de manera pacífica que la eficacia probatoria del dictamen pericial requiere que:

«[...]»: (i) el perito informe de manera razonada lo que sepa de los hechos, según sus conocimientos especializados; (ii) el dictamen sea personal y contenga conceptos propios sobre las materias objeto de examen y no de otras personas, por autorizadas que sean, sin perjuicio de que pueda utilizar auxiliares o solicitar el concurso de otros técnicos, bajo su dirección y responsabilidad; (iii) el perito sea competente, es decir, un experto para el desempeño del cargo; (iv) no exista un motivo serio para dudar de su imparcialidad; (v) no se haya probado una objeción por error grave; (vi) el dictamen esté debidamente fundamentado y sus conclusiones sean claras, firmes y consecuencia de las razones expuestas; (vii) sus conclusiones sean conducentes en relación con el hecho a probar; (viii) se haya surtido la contradicción; (ix) no exista retracto del mismo por parte del perito; (x) otras pruebas no lo desvirtúen; (xi) sea claro, preciso y detallado, es decir, que dé cuenta de los exámenes, experimentos e investigaciones efectuadas<sup>85</sup>».

115. Esta Sala pasa a pronunciarse respecto a los reparos concretos formulados por el apelante adhesivo<sup>86</sup>:

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 19 de noviembre de 2021, radicado: 05001-23-31-000-2010-00599-01 (51205), actor: Luz Marina Urrego de Múnera y Otros, demandado: La Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional - Fiscalía General De La Nación, MP: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<sup>86</sup> Frente al concepto del restablecimiento del derecho en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, ha señalado esta Corporación que «[...] se ejerce no solo para garantizar el principio de legalidad en abstracto, sino que también con ella se pretende la defensa de un interés particular que ha sido vulnerado por la expedición del acto administrativo. En ese sentido, son dos (2) los escenarios que se pueden derivar de la anulación de un acto administrativo a través de este instrumento judicial, esto es, el restablecimiento del derecho y la reparación



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

**(i) Si es cierto que el dictamen pericial se pronunció sobre aspectos no solicitados**

116. El dictamen pericial elaborado por el contador público, Luis Fernando Molina Acero tuvo por objeto la cuantificación de los perjuicios que debían pagarse a la demandante, de producirse, la declaratoria de nulidad y el eventual restablecimiento del derecho, daños cuantificables con ocasión de la entrada en operación de la empresa Cootransorsur en las mismas rutas en que operaba la empresa Cootransoriente. Ahora bien, de los apartes transcritos de la demanda, se evidencia que la parte actora no solicitó que se practicara un dictamen pericial con el fin de cuantificar el daño al Good Will o buen nombre.

117. No obstante lo anterior, en el evento de ponderarse que dicho ítem sí se encontraba incluido dentro del objeto de la prueba, en tanto que la demanda solicitó que se dictaminara a cerca de las «[p]érdidas obtenidas por la empresa, los propietarios vinculados y afiliado a la misma, en forma diaria y mensual, desde el 2 de abril de 2004 hasta la fecha del dictamen, por virtud de haber empezado a operar la empresa COOTRANORSUR como consecuencia de la Resolución demandada», la Sala advierte que el dictamen no se soportó en elementos de prueba que otorguen la certeza de que dicho daño se produjo y, además de ello, tal y como se señala en el mismo documento, la determinación de la pérdida del buen nombre comercial se realizó «[...] para los cinco años subsiguientes, es decir, 2005, 2006, 2007 y 2008 [...]».

118. En efecto, los medios de prueba aportados al proceso no dan cuenta que se haya producido una afectación del buen nombre comercial de la demandante, traducida en la pérdida de su clientela que le haya impedido continuar prestando el servicio público de transporte o que haya dejado de percibir utilidades, más aún, cuando la siguiente gráfica incorporada en el dictamen pericial, al dar cuenta del comportamiento de las ventas, anota que su variación fue positiva.

AÑO	VALOR DE LAS VENTAS	VARIACION		CONCEPTO
		\$	%	
2003	3.129.992.162,00			
2004	3.673.173.358,00	543.181.196,00	117%	la variación fue positiva
2005	4.282.748.187,00	609.574.829,00	117%	la variación fue positiva
2006	5.204.784.064,03	922.035.877,03	122%	la variación fue positiva
2007	6.562.508.000,00	1.357.723.935,97	126%	la variación fue positiva
2008	9.495.043.000,00	2.932.535.000,00	145%	la variación fue positiva

del daño. En relación con el concepto de restablecimiento del derecho, resulta oportuno señalar que se refiere a que las cosas se retrotraigan al estado anterior al que se encontraban antes de que se proferiera el acto administrativo enjuiciado; es decir, el status quo ante, como si no hubiese sido proferido el acto que ha sido retirado del ordenamiento jurídico, desde el momento de su expedición hasta que se profiera sentencia definitiva, siempre que ello sea posible». (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, radicado: 5000 23 24 000 2007 00354 01, actor: Falota San Vicente, MP: Oswaldo Giraldo López.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

119. En consecuencia, la Sala comparte la conclusión a la que arribó el *a quo*, pues la experticia no solo se refirió sobre puntos que no formaban parte de su objeto, sino que, además, la posible afectación al buen nombre no se encuentra respaldada con otros medios de prueba que acrediten que el daño se causó y tampoco permiten determinar su cuantificación.

**(ii) Si es cierto que el dictamen pericial otorga la certeza sobre la cuantificación de los daños irrogados a la demandante con ocasión de la expedición del acto nulitado**

120. Del análisis integral de la prueba pericial se vislumbra que el referido dictamen, con el fin de efectuar el cálculo de las pérdidas de la empresa Cootransoriente, de los propietarios vinculados y de los afiliados de la misma, tomó como fecha inicial de producción del daño el día 3 de abril de 2003, y como fecha final el 15 de agosto de 2006; tal y como se desprende de los siguientes apartes:

«[...] ACLARACIÓN: En mi calidad de auxiliar para determinar las presuntas pérdidas sufridas por la empresa, los propietarios vinculados y afiliados entre el **2 de abril de 2004**, hasta la fecha de presentación del presente informe (noviembre 30 de 2012).

ACLARACIÓN: En mi calidad de auxiliar de la justicia es mi deber aportar al despacho elementos y puntos de análisis que permitan al operador de justicia proferir una decisión en derecho razonada. [...] Su señoría, la empresa Cootransoriente prestó servicios de transporte intermunicipal de pasajeros hasta el día 15 de agosto de 2006. En tal razón, procedo a calcular las presuntas pérdidas hasta la fecha aquí aludida. En razón a lo anteriormente expuesto me permito inferir que los perjuicios sufridos por la sociedad actora se causan desde la fecha de iniciación de operaciones y hasta la fecha de retiro del servicio de Cootransoriente. Otro aspecto, muy importante a tener en cuenta es que cuando Cootransoriente es retirado del servicio, automáticamente mejoraron los estados financieros de la sociedad demandante, es decir, los ingresos se incrementaron ocasionando una mejora sustancial en la situación económica de esta.

**ANÁLISIS DEL CÁLCULO PROPUESTO**

Anexo con el presente 6 anexos contentivos de la estimación de las pérdidas mínimas que asumió la parte demandante **durante el período 3 de abril de 2003 hasta 15 de agosto de 2006. Período en el cual prestaba servicios de transporte de pasajeros Cootransoriente**<sup>87</sup>».

[...]

Sólo se causan perjuicios materiales en el período en que la otra empresa prestó los servicios de transporte de pasajeros (2 de abril de 2003 hasta 15 de agosto de 2005». (subrayado fuera de texto)

121. A continuación, al describir la metodología que se obtuvo para determinar las pérdidas producidas, el referido dictamen, se detuvo en los siguientes aspectos:

<sup>87</sup> Folio 525 del cuaderno 1.

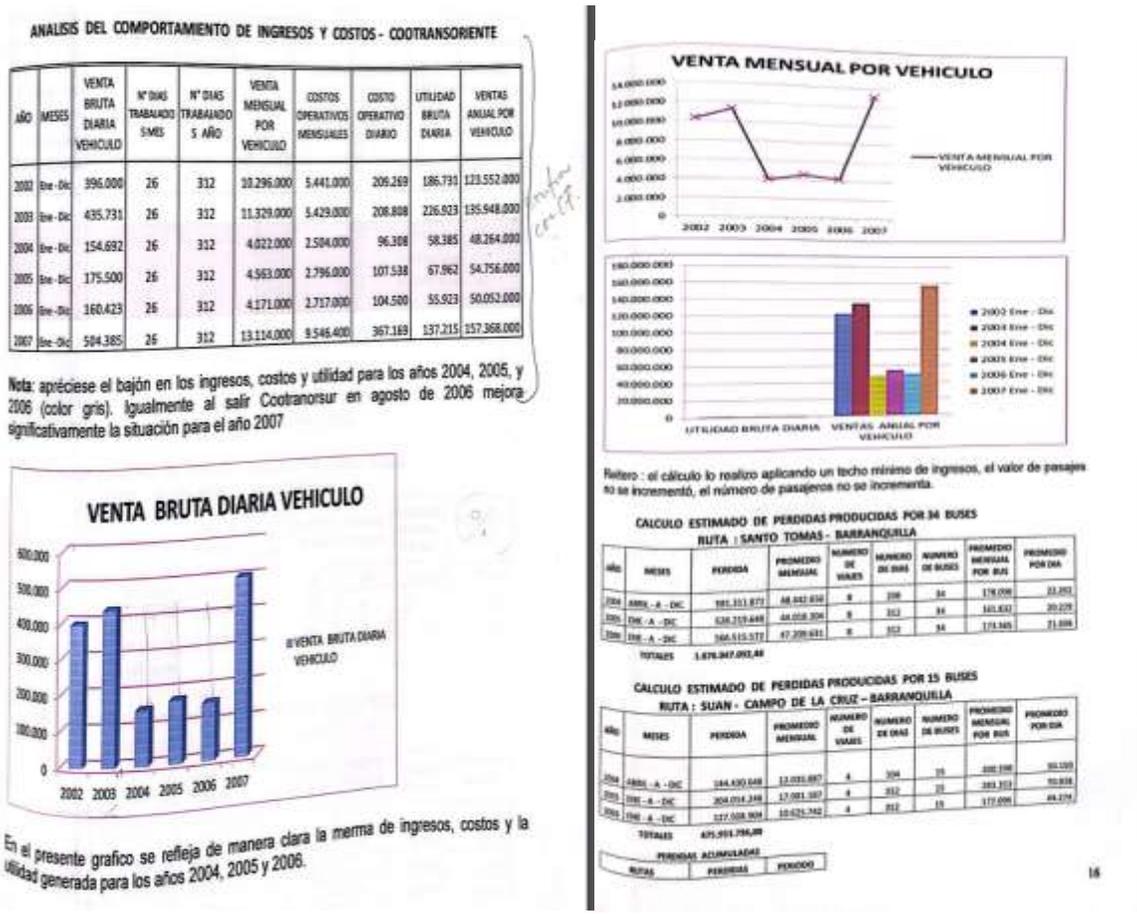


**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

«[...] Con el objeto de estimar las pérdidas producidas por los vehículos de Cootransoriente en el período que la empresa Cootransor sur prestaba su servicio en las mismas rutas, se toma como base para estimar la pérdida diaria de cada vehículo, el mínimo de pasajeros necesarios para que el recorrido pueda ser sostenible económicamente, es decir se estima con la venta mínima posible para que el vehículo no arroje pérdidas.

[...]

Su señoría me permito presentar la información del comportamiento de ingresos y gastos que tenía Cootransoriente antes y después con la presencia de Cootransor sur y sin la presencia de esta, en donde se puede constatar la merma en el número de pasajeros no transportados».



122. Luego, al promediar las pérdidas hacia el futuro indicó:

«[...] ACLARACIÓN: Su señoría, apenas fue retirado Cootransor sur mejoró la situación financiera de la empresa demandante, es decir, volvió a ordenar excedentes (utilidades). De tal manera que no se puedan determinar pérdidas hacia el futuro cuando ya sus estados financieros y declaraciones reflejan liquidez y resultados positivos.

En conclusión: solo se causan perjuicios materiales en el período en que la otra empresa prestó servicios de transporte de pasajeros **2 de abril de 2003 hasta el 15 de agosto de 2006 [...]**

[...]



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

Como lo indiqué anteriormente, las pérdidas acumuladas que se causaron hasta la fecha agosto 15 de 2006 ascienden a la suma de \$2.152.889,28, ahora procedo a indexarlas conforme el mismo procedimiento anterior, es decir, determinar el promedio mensual de pérdidas e indexarlas mes por mes». (destacado y subrayado fuera de texto)

123. De acuerdo con lo anterior y a partir de una lectura detallada del dictamen pericial obrante en el proceso, la Sala encuentra que no resulta posible determinar con certeza la cuantificación del daño irrogado a la demandante, pues, si bien la experticia se soportó, desde el punto de vista técnico, en «[...] *las cartillas de informe anual, [...] los informes financieros de la cooperativa [...] Estados de resultado, con sus respectivas normas a los estados financieros, Estados de Flujo, Estados de cambio en la situación financiera [...] [c]opia de las declaraciones de renta de los siguientes años: 2003 2004, 2005, 206, 2007, 2008*», aquel no se justificó en datos que resultaban relevantes para su estimación como son, a título enunciativo, la frecuencia en que operaban las rutas Santo Tomás y viceversa y (2) Barranquilla-Suán y viceversa, los horarios, la periodicidad con que se prestaba tal servicio, el costo del pasaje, por mencionar algunos ítems.

124. Además de ello, la experticia elaborada por el contador público, con el fin de efectuar el cálculo de las pérdidas que sufrió la empresa Cootransoriente tuvo como fecha inicial de producción del daño el día 2 de abril de 2003, y como fecha final el 15 de agosto de 2006. Sin embargo, no reposa elemento de prueba que permita determinar que, en efecto, el daño se originó y finalizó en dichas fechas. Igualmente, el perito trajo a colación un cuadro que demuestra el comportamiento de los ingresos y costos de la empresa Cootransoriente, pero nunca explicó si la disminución de ingresos y costos y utilidades se produjo con ocasión de la entrada en operación de la empresa Cootransoriente y en qué medida dicho hecho repercutió en las pérdidas producidas. Tampoco cotejó las eventuales utilidades que hubiera percibido Cootransoriente sin la entrada de operación de la empresa Cootransoriente, con aquellas que percibió a partir de su entrada en operación.

125. Así las cosas, con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala considera que las conclusiones del dictamen no ofrecen certeza sobre los valores arrojados por concepto de perjuicios materiales pues no se observa firmeza, contundencia ni precisión en sus conclusiones, motivo por el cual hizo bien el Tribunal de primer grado en no otorgar valor probatorio a la referida experticia, pues no se cumplen a cabalidad las exigencias previstas en el artículo 241 del Código de Procedimiento Civil. En consecuencia, procedía la condena en abstracto a fin de que se diera apertura al trámite incidental de que trata el artículo 172 del CCA. Por ello, la Sala confirmará la decisión de primera instancia.

126. Por último, la Sala recuerda que el incidente de liquidación tiene como finalidad cuantificar los perjuicios, y para el cumplimiento de dicho propósito se ha señalado que el juez, al momento de fijar las bases de la condena en abstracto puede hacer



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

referencia a los medios de prueba pertinentes que se deban practicar, con el fin de lograr la estimación del daño. Así, lo ha señalado esta Corporación<sup>88</sup>:

«El artículo 172 del Código Contencioso Administrativo establece, por vía de excepción, la disposición normativa consistente en la condena en abstracto, a la cual puede recurrir el Juez Administrativo en aquellos eventos en los cuales, pese a conocerse con certeza la causación de un perjuicio –material o inmaterial- a una parte, se carece de la suficiencia probatoria que lleve a determinar la concreta extensión y repercusión patrimonial de la misma, para lo cual se deberán señalar los parámetros a seguir a fin de precisar la condena proferida. (...) Dictada una decisión en tal sentido, que supone aun la indefinición de un extremo del litigio, será preciso que la parte beneficiada adelante el trámite de un incidente ante el a-quo a fin de que sea éste quien determine, en concreto, la materialización de la condena in genere decretada, para lo cual el legislador ha establecido un término de caducidad de sesenta (60) días contados a partir de la ejecutoria de la decisión o, en su defecto, de la notificación del auto que da cumplimiento a lo resuelto por el superior, según el caso, para adelantar el trámite incidental. (...) En este sentido, se impone una carga singular de claridad argumentativa, de manera que el razonamiento del Juez en este aspecto no remita a dudas a las partes y al juez que a futuro resolverá la cuestión, lo que se manifiesta, a modo enunciativo, en i) la determinación de cuál es el rubro indemnizatorio a liquidar, ii) los supuestos fácticos –expuestos en el litigio- que servirán para obtener la tasación del perjuicio, iii) **los medios probatorios que considere pertinente que se puedan practicar, con respeto en todo caso de la libertad probatoria que rige, para determinar la magnitud del perjuicio**, iv) de ser el caso, la exposición de los criterios jurídicos (y de ser el caso jurisprudenciales) que deberá tener en cuenta el Juez al momento de conocer el incidente, y iv) por exclusión, y en orden a hacer énfasis en el objeto del incidente, la identificación de aquellos aspectos fácticos o jurídicos que no se deberán considerar en la liquidación. (...) la parte que promueve el incidente de liquidación, tiene la carga probatoria de acreditar la magnitud del perjuicio a indemnización, de conformidad con lo previsto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil». (subrayado fuera de texto)

127. Por último, si bien el *a quo* fijó unos parámetros para el trámite incidental de condena en abstracto, la Sala considera pertinente precisar que, en lo relativo al **inicio del período a indemnizar para la liquidación de los perjuicios sufridos por la demandante**, (i) en el libelo introductorio la parte actora, en el acápite titulado «PETITUM» solicitó «b) *Que la NACIÓN- MINISTERIO DE TRANSPORTE debe reconocer como indemnización por los perjuicios causados a la COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DEL ORIENTE ATLÁNTICO- SIGLA COOTRANSORIENTE, desde el 2 de abril de 2004 hasta la fecha, la suma de SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES DE PESOS M/L (\$693.000.000,00), o la que resulte probada en el curso del proceso, debidamente indexada, conforme a los artículos 10° de la Ley 446 de 1998 y 178 del CCA<sup>89</sup>*»; (ii) en el escrito de corrección de la demanda indicó que «[...] *Estimo la cuantía en la suma de*

<sup>88</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 16 de febrero de 2017, radicado: 15001-23-31-000-2001-01178-02 (57512), actor: ISABEL LEON PINTO, CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>89</sup> Folio 2 del Cuaderno 1.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

\$693.000.000,00 moneda legal, causados desde **el día 2 de abril de 2004** hasta la fecha de presentación de la demanda [...] Acompañó también como prueba otra certificación del 4 de marzo del presente año del expresado Contador y Revisor Fiscal, que da fe que los perjuicios económicos sufridos por COOTRANSORIENTE, sus vinculados y afiliados, **desde el 2 de abril de 2004** hasta la fecha de la certificación ascienden a \$3.553.450,00.00<sup>90</sup>» y, (iii) la sentencia recurrida indicó que «i) el período a indemnizar será **desde el 2 de abril de 2003** hasta la fecha de ejecutoria del auto de suspensión provisional de calenda seis (6) de julio de 2006 (fls. 365 a 374), lapso durante el cual, de conformidad con las consideraciones precedentes, estuvo vigente la resolución no. 0150 de 3 de febrero de 2004, por medio de la cual se autoriza darle viabilidad al reconocimiento de la licencia de funcionamiento a COOTRANORSUR [...]»<sup>91</sup>.

128. En relación con dicho aspecto, esta Sala advierte que la demandante, desde el libelo inicial, solicitó la indemnización de los perjuicios causados **desde el 2 de abril de 2004**, y en apoyo de sus pretensiones aportó las constancias expedidas por el revisor fiscal de la cooperativa Cootransoriente de fechas 12 de julio de 2004<sup>92</sup>, de 4 de marzo de 2005<sup>93</sup>, de 7 de marzo de 2005<sup>94</sup>, documentos en los cuales, de manera uniforme, tomó tal fecha [2 de abril de 2004] como extremo temporal inicial para la cuantificación de los perjuicios ocasionados.

129. De acuerdo con lo anterior, atendiendo los principios de congruencia<sup>95</sup> y de justicia rogada, y según las reglas de la sana crítica, la Sala tendrá como fecha inicial para la cuantificación de los perjuicios **el día 2 de abril de 2004**, tal y como fue solicitado por la parte actora en el escrito de demanda y precisado en el escrito de corrección; fecha que corresponde a la entrada en operación de la empresa de transporte cooperativa Cootranorsur, teniendo en cuenta que, de conformidad con el Oficio MT-0208-2 de 13 de marzo de 2009<sup>96</sup>, citado ut supra, el señor Héctor Posada Viana en su calidad de Director Territorial del Atlántico del Ministerio de Transporte y con destino a la Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico señaló que a partir del 30 de marzo de 2004, se inició con la expedición de las primeras tarjetas de operación para su posterior entrega.

130. Así las cosas, esta Sala confirmará la decisión de primera instancia, proferida por la Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico y se condenará a la parte demandada a pagar los perjuicios sufridos por la demandante, el cual será liquidado de conformidad con los parámetros expuestos en la providencia recurrida y en la parte motiva de esta providencia.

<sup>90</sup> Folios 233 a 234 del Cuaderno 1.

<sup>91</sup> Folio 537 del Cuaderno 1.

<sup>92</sup> Folios 212 y 235 del cuaderno principal.

<sup>93</sup> Folios 237 del cuaderno principal.

<sup>94</sup> Folio 236 del cuaderno principal.

<sup>95</sup> Artículo 305 del CPC.

<sup>96</sup> Folio 421 del cuaderno. Oficio expedido por el señor Héctor Posada Viana, en su calidad de Director Territorial del Atlántico del Ministerio de Transporte, y con destino a la Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico.



**Radicado:** 08001-23-31-000-2004-01452-02  
**Demandante:** Cooperativa de Transportes Cootransoriente  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Transporte

**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. CONFIRMAR** la sentencia de 11 de diciembre de 2013, proferida por la Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen, para que se surta el trámite incidental de que trata el artículo 172 del CCA.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado  
Presidente

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado  
Salva voto parcialmente

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. P (5)