



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín, seis de agosto de dos mil trece

Referencia:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL
Demandante:	COOPERATIVA NORTEÑA DE TRANSPORTADORES LIMITADA COONORTE LTDA
Demandado:	MUNICIPIO DE ANDES
Radicado:	05 001 23 33 000 2013 00159 00
Asunto:	No decreta medida cautelar de suspensión provisional.

La COOPERATIVA NORTEÑA DE TRANSPORTADORES LIMITADA COONORTE LTDA demandó al MUNICIPIO DE ANDES, en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –NO LABORAL pretendiendo la nulidad de las Resoluciones 1660 de agosto 12 de 2011, de la Resolución 198 de marzo 22 de 2012 y la Resolución 844 de julio 9 de 2012, proferidos por el Alcalde Municipal de Andes, Antioquia.

Procede la Sala a pronunciarse respecto de la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la Resolución 198 de marzo 22 de 2012 y la Resolución 844 de julio 9 de 2012, toda vez que la resolución 1660 de agosto 12 de 2011, no es objeto de litigio en la presente demanda, como ya se explicó en la admisión de la demanda.

I. ANTECEDENTES

La COOPERATIVA NORTEÑA DE TRANSPORTADORES LIMITADA – COONORTE, actuando a través de apoderado judicial debidamente constituido, instauró demanda en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL, contra EL MUNICIPIO DE ANDES, ANTIOQUIA, con el

fin de que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones 1660 de agosto 12 de 2011, de la Resolución 198 de marzo 22 de 2012 y la Resolución 844 de julio 9 de 2012, proferidos por el Alcalde Municipal de Andes, Antioquia, en donde existe una manifestación de voluntad de la administración, pues en cada una de ellas se decide: por medio del cual se adoptó una decisión de la sentencia del Consejo de Estado, en donde se declaró la nulidad de las resoluciones 1055 de 1995, 1769 de 1996 y 2433 de 1996; por medio de la cual se concedió la habilitación y permiso indefinido para operar como empresa de transporte público colectivo terrestre de pasajeros a la sociedad de propietarios de vehículos denominada – PROVEANT-; y por medio de la cual no se repuso la resolución 198 de marzo 22 de 2012.

Solicita que como consecuencia de la anterior declaración, se condene al Municipio de Andes a pagar el perjuicio que se derivan para la Cooperativa Norteña de Transportadores Limitada COONORTE.

En escrito separado manifiesta que se pretende como medida cautelar la suspensión provisional de las resoluciones 198 de marzo 22 de 2012 y la Resolución 844 de julio 9 de 2012.

Manifiesta el demandante que la violación en la que se incurre con estas resoluciones versa sobre el inciso 2 del artículo 37 del Decreto 170 de 2001, toda vez que allí se establece "*podrán solicitar y obtener la habilitación para operar los mismos servicios autorizados a la empresa cancelada*", y que ni en la resolución

198 de 2012 ni en la Resolución 844 de 2012, se dijo cuáles eran los servicios que prestaba la empresa cancelada (COOTRASANDINA) y que por ende no era claro cuáles son las rutas cuya prestación se autoriza a PROVEANT.

Agrega el demandante que la falencia anteriormente mencionada implica una violación al derecho de defensa y de contradicción, pues ningún tercero puede alegar que las rutas cuyos servicios se habilita, no pudieron ser válidamente adjudicadas por cualquier razón que fuere, en la medida en que dichas rutas no se determinan en las Resoluciones 198 y 844.

Manifiesta además, que el artículo 37 del decreto 170 de 2001 establece *“En un término improrrogable de seis 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”*

Manifiesta que en el caso concreto no se habilitó a cada uno de los propietarios sino a una sociedad de hecho y que esta hipótesis no la cobija la ley, toda vez que el artículo 9 de la Ley 336 de 1996 establece que el servicio público de transporte dentro del país tiene un alcance nacional y se prestara por empresas, personas naturales o personas jurídicas legalmente constituidas y que a su parecer aquí ni están comprendidas las sociedades de hecho.

Agrega que los servicios interveredales que le habían sido autorizados a COOTRASANDINA en virtud de las resoluciones 1055 de 1995, 1769 de 1996 y 2433 de 1996, fueron declarados nulos por el Consejo de Estado y por tanto debe entenderse que dichos servicios nunca fueron autorizados a COOTRASANDINA.

II. CONTESTACIÓN AL TRASLADO DE LA MEDIDA DE SUSPENSION PROVISIONAL

El Municipio de Andes en el traslado de la Medida Cautelar manifestó que le corresponde al Tribunal estudiara si el Alcalde de Andes podía o no cumplir con una norma reglamentaria del sistema nacional de transporte es decir el artículo 37 del decreto 170 de 2001, que manifiesta es de obligatorio cumplimiento y está prevista para el caso en que se cancela una habilitación, caso que fue el que ocurrió.

Manifiesta que con las Resoluciones demandadas no se presenta ningún perjuicio al actor pues no se genera paralelismo con los horarios de otras empresas, pues ni es el mismo tipo de vehículo, ni se trata de las mismas rutas, ni son los mismos horarios.

Manifiesta que la licencia de funcionamiento que es lo que anulo el Consejo de Estado, ya había sido derogada por ley por cuanto la resolución 1055 de 1995, fue la que otorgó esencialmente la licencia de funcionamiento a la COOPERATIVA DE TRANSPORTES ANDINA "COOTRASANDINA". Pero la figura de la licencia de funcionamiento, desapareció por mandato del artículo 11 de la ley 336 de 1996.

Argumenta que cuando el Alcalde cumple con una norma reglamentaria del sistema nacional de Transporte, para el caso en que se cancela una habilitación, no puede pregonarse una transgresión patente de la normatividad, como lo pretende hacer ver el demandante.

Manifiesta que en el artículo 5 de la Resolución 198 de marzo 22 de 2012 se estableció que la sociedad habilitada (PROVEANT) disponía del término que trata el artículo 31 del Código de Comercio, para que todos los socios hicieran la solicitud de matrícula mercantil,, por ser esa una sociedad de hecho, o de un término improrrogable de 6 meses, para que se convirtieran en un sociedad cooperativa o de aquellas que establece el Código de Comercio o derecho comercial, requisito que fue cumplido por los "propietarios", mediante radicado No. 1448 de julio 9 de 2013.

Manifiesta que según lo aducido por la parte demandante en cuanto a la prueba sumaria del perjuicio económico que se deriva para "COONORTE" de las Resoluciones impugnadas, son artificiosamente contruidos porque no se comparten las mismas rutas, modalidades, horarios ni vehículos, por lo tanto no encuentra que haya una paralelismo como para que se causen perjuicios predecibles de parte del ente territorial

MEDIOS PROBATORIOS.

Como medios probatorios la parte demandante "COONORTE", aportó:

- Certificado de existencia y representación de COONORTE
- Resolución 1055 del 12 de agosto de 1995.
- Resolución 1769 del 23 de septiembre de 1996
- Resolución 2433.
- Sentencia del Consejo de Estado con radicado: 05001232600019970897001
- Copia de derecho de petición del 7 de julio de 2011
- Copia del oficio 806 con fecha del 10 de abril de 2002.
- Copia resolución 0806 de 2001
- Copia resolución 1660 del 12 de agosto de 2011
- Copia resolución 2150 de 18 de octubre de 2011
- Copia recurso de reposición en contra de la Resolución 2150 de 2011
- Copia de la resolución 2604 de 13 de diciembre de 2011
- copia resolución 198 de 22 de marzo de 2012
- copia estudio técnico 001 de marzo 22 de 2012
- copia recurso de reposición en contra de la resolución 198 de 2012
- demanda presentada ante el Tribunal Administrativo de Antioquia el día 23 de abril de 2013.
- Copia de la resolución 0844 de julio de 2012
- Copia de respuesta del 8 de octubre de 2012 a derecho de petición presentado por COONORTE
- Copia de respuesta del 9 de octubre de 2012 a derecho de petición presentado por COONORTE.
- Copia de respuesta del 3 de noviembre de 2012 a derecho de petición presentado por COONORTE.
- Copia de resolución 0198 de 22 de marzo de 2012.

- Copia de constancia de conciliación emitida por la Procuraduría 32 judicial.
-

III. CONSIDERACIONES

En este proceso de control de nulidad y restablecimiento del derecho – no laboral la Cooperativa Norteña de Transportadores Ltda. – COONORTE, solicita la suspensión de las resoluciones Resolución 198 de marzo 22 de 2012 y la Resolución 844 de julio 9 de 2012.

Respecto a la suspensión provisional como medida provisional dispone el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, determina la procedencia de las medidas cautelares ante la jurisdicción contencioso administrativo solicitada en el auto admisorio de la demanda o en escrito separado debidamente sustentada, con el objeto que el proceso y la efectividad de la sentencia.¹

Respecto al contenido y alcance de las medidas cautelares dispone el artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que éstas pueden ser preventivas, conservativas y anticipativas o de suspensión y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones.

¹ *Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio".

El artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la suspensión provisional debe fundamentarse en la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice por separado, cuando la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud².

Las medidas cautelares se deben someter a la parte Segunda, Título V, Capítulo XI de la Ley 1437 de 2011. Para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, en este caso la suspensión provisional de la Resolución 198 de marzo 22 de 2012 y la Resolución 844 de julio 9 de 2012, se debe ajustar a los contenidos del artículo 231 del Código de Procedimiento Contencioso Administrativo y de lo contencioso Administrativo que refiere a que Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá:

- 1) Por **violación de las disposiciones invocadas en la demanda o**
- 2) **En la solicitud que se realice en escrito separado**; además que
- 3) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un

² En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la **violación de las disposiciones invocadas, surge**, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal – cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: **i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.**

En esta norma autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: **1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.**

El Consejo de Estado³ ha indicado que, en la regulación establecida en el Código Contencioso Administrativo, y de lo Contencioso Administrativo la institución de la suspensión provisional de los actos administrativos **permite que el juez, previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo el análisis de la sustentación de la medida y estudie las pruebas**, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Capítulo XI Medidas Cautelares-procedencia), conforme al cual: *“La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”*, es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación, con el fin que el

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente (e): Susana Buitrago Valencia, 13 de septiembre de dos mil doce (2012), Radicado número: 11001-03-28-000-2012-00042-00

decreto de la medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado, de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba. Partiendo de este análisis, el Tribunal procede a decidir respecto de la suspensión provisional solicitada:

El juez decretará la medida cuando la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con el escrito.

El demandante, asegura que se debe decretar la suspensión provisional de las resoluciones antes mencionadas, por cuanto van en contra del artículo 37 del decreto 170 de 2001, por tanto considera en despacho necesario entrar a mirar dicho artículo.

El artículo 37 del decreto 170 de 2001 establece:

“Autorización a propietarios. La autoridad de transporte competente 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 que con licencia de funcionamiento prorrogada no obtuvieron 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.

Mediante la resolución 198 de marzo 22 de 2012, se habilitó y se otorgó permiso para operar como empresa de transporte público a la sociedad de hecho "PROVEANT" por cuanto el mencionado artículo 36 permite que mínimo el 80% de los propietarios de los vehículos vinculados a la empresa a la cual se le canceló la habilitación, podrán en un término de 6 meses contados a partir de la ejecutoria de la resolución que cancelo la habilitación, solicitar y obtener habilitación para operar los mismos servicios autorizados a la empresa cancelada.

El demandante manifiesta que en la resolución no se indicó expresamente los servicios que se le autoriza a la sociedad "PROVEANT" realizar, para lo que el despacho encuentra que en este sentido no se está contrariando la norma por cuanto como lo establece el artículo 36 los servicios que prestará la sociedad autorizada serán los mismos que prestaba la sociedad a la que se le cancelo la habilitación, de allí que no es este un motivo para que se asegure que las mencionadas resoluciones violan el artículo 36 del decreto 170.

Por otra parte establece la parte demandante, que no se debió otorgar esa autorización a "PROVEANT", por cuanto el articulo anteriormente mencionado establece que se habilitara a cada uno de los propietarios como conformantes de un grupo, pero que en este caso se autorizó directamente a la sociedad de hecho; en este aspecto es evidente que si bien en la resolución se habilitó a una sociedad de hecho, también es cierto que en la

resolución se hace referencia a cada uno de los propietarios como se puede corroborar en el folio 190 y ss, de allí que no encuentra el despacho que se esté violando con estas resoluciones una norma.

Por otra parte asegura que con las Resoluciones demandadas se le creó un perjuicio económico y manifiesta que en un estudio realizado por Anderson Quiceno se precisa que el perjuicio se estima en un valor de \$330.343.200, a lo que el demandado en el escrito presentado el 30 de julio de 2013, manifiesta que este perjuicio no entiende porque se configura, si en nada lo afecta las resoluciones, toda vez que no se comparten las mismas rutas, modalidades, horarios ni vehículos, de allí que no esto una razón suficiente para decir que evidentemente se le crea un perjuicio a la parte demandante al no decretar la medida.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 231 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, luego de analizar las anteriores situaciones y del estudio de las pruebas allegadas, no se desprende que sea procedente el decreto de las medidas solicitadas, en virtud que no se comporta un perjuicio irremediable y no se consideran que de las pruebas aportadas hasta el momento sea necesario tomar las medidas solicitadas, por lo tanto no se accederá a la solicitud de medidas cautelares increpadas por la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,

RESUELVE:

No acceder a la solicitud de medidas cautelares solicitadas por la parte demandante, COOPERATIVA NORTEÑA DE TRANSPORTADORES LIMITADA COONORTE LTDA en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho –no laboral, en escrito separado con la presentación de la demanda.

NOTIFÍQUESE

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ
MAGISTRADA**