



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Acción o medio de control. Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Radicado. 19001333100320070007801
Demandante. Cooperativa de Motoristas del Cauca - COOMOTORISTAS
Demandado. Nación - Ministerio de Transporte.
Fecha de la sentencia. Febrero 22 de 2018.
Magistrado ponente. PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE
Descriptor. Sanción administrativa.
Restrictor 1. Solicitud de desvinculación administrativa/ Decreto 171 de 2001.
Restrictor 2. Vehículo vinculado a empresa de transporte público.
Tesis 1. La opción con que contaba la accionante era la de solicitar al Ministerio que efectuara la cancelación de la tarjeta de operación, pero no como lo hizo COOMOTORISTAS: solicitar la desvinculación administrativa del vehículo por una causal no prevista en el trámite señalado en el Decreto 171 de 2001.
Tesis 2. El numeral 3° del artículo 57 del Decreto 171 de 5 de febrero de 2001, fue declarado nulo por el Consejo de Estado mediante sentencia del 22 de septiembre de 2011.
Tesis 3. El Consejo de Estado recalcó que la solicitud de desvinculación administrativa de un automotor ante el Ministerio de Transporte no procede por conflictos económicos derivados del incumplimiento de las partes en la ejecución del contrato de vinculación.
Tesis 4. En el sublite, no se logra desvirtuar la legalidad de la cual gozan los actos administrativos expedidos.
Resumen del caso. La Empresa de transporte COOMOTORISTAS del Cauca suscribió con el señor A, contrato cuyo objeto era la vinculación de su vehículo para el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera. Al propietario, le fue iniciado por la empresa un proceso disciplinario, el cual finalizó con decisión de sanción de exclusión como asociado de COOMOTORISTAS, en los términos del artículo 25 de la Ley 79 de 1998 y 13 de los Estatutos de la Cooperativa. Por ello, COOMOTORISTAS presentó ante el Ministerio de Transporte una “Solicitud de desvinculación Administrativa” del vehículo, en aplicación del artículo 57 del Decreto 171 de 2001, alegando, en primer término, la causal de desvinculación pactada en el contrato de vinculación por la pérdida de calidad de asociado y, de manera subsidiaria, la causal de desvinculación establecida en el numeral 3° del artículo 57 del Decreto 171 de 5 de febrero de 2001. Dicha solicitud fue resuelta de manera negativa bajo la premisa de que el Ministerio de Transporte no resultaba competente para pronunciarse sobre la causal de terminación del contrato de vinculación.

Problema jurídico. Determinar, conforme a los argumentos expuestos en la alzada, si el acto administrativo mediante la cual se negó la desvinculación administrativa del vehículo de placas SKE-567, así como el acto administrativo, mediante el cual se resolvió el recurso de apelación y se confirmó la primera, se encuentran viciadas de nulidad al no haber resuelto de manera positiva la solicitud de desvinculación administrativa del vehículo, presentada por la empresa COOMOTORISTAS del Cauca.

Decisión. Confirma decisión del a quo que negó pretensiones.

Razón de la decisión.

Así, teniendo en cuenta que la petición presentada por COOMOTORISTAS, correspondió desde un inicio a una “Solicitud de desvinculación Administrativa”, con ocasión de la pérdida de calidad de asociado del señor JIMÉNEZ ZEMANATE, resulta claro que el Ministerio de Transporte no era competente para pronunciarse sobre la misma, pues -se itera- no está incluida como tal en el artículo 57 del Decreto 171 de 2001.

No deja de lado la Sala que en el mismo concepto utilizado como fundamento para negar la referida solicitud de desvinculación, se pone de presente que la opción con que contaba la accionante era la de solicitar al Ministerio que efectuara la cancelación de la tarjeta de operación, pero no así, como lo hizo COOMOTORISTAS, la de solicitar la desvinculación administrativa del vehículo por una causal no prevista en el trámite señalado en el mencionado Decreto.

Por otra parte, frente a la segunda causal alegada por COOMOTORISTAS en el trámite de desvinculación administrativa, establecida en el numeral 3° del artículo 57 del Decreto 171 de 5 de febrero de 2001, cuyo tenor correspondía a “3. No cancelar oportunamente a la empresa las sumas pactadas en el contrato de vinculación”, debe indicar la Sala que dicho numeral fue declarado nulo por el Consejo de Estado mediante sentencia del 22 de septiembre de 2011, sentencia en la que se recalcó que la solicitud de desvinculación administrativa de un automotor ante el Ministerio de Transporte no procede por conflictos económicos derivados del incumplimiento de las partes en la ejecución del contrato de vinculación.

En los términos planteados por la Alta Corporación, las “situaciones que no tengan el carácter administrativo aludido por no referirse directamente a las condiciones de prestación del servicio, quedan por fuera de la órbita y la competencia de la Autoridad Transportadora, como por ejemplo los conflictos económicos derivados del incumplimiento de las partes en la ejecución del contrato de vinculación, los que en principio deberían ser asumidos por el Juez Natural del contrato, que en este caso es el ordinario”.

De esta manera, ante la declaratoria de nulidad del numeral 3° del artículo 57 del Decreto 171 de 2001, resulta inocuo analizar el argumento planteado por la Cooperativa demandante, referido a la falta de pago oportuno de las sumas pactadas en el contrato de vinculación.

Por lo todo anteriormente expuesto, concluye la Sala que no se logró desvirtuar la legalidad de la cual gozan los actos administrativos demandados, razón por la cual se procederá a confirmar la decisión de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda.

Observación del Despacho sobre la relevancia de la sentencia. Nulidad del acto que negó la desvinculación administrativa de automotor. El Ministerio de Transporte no era competente para pronunciarse sobre la “**Solicitud de desvinculación Administrativa**”, pues no está incluida como tal en el artículo 57 del Decreto 171 de 2001. La desvinculación administrativa no procede por conflictos económicos derivados del incumplimiento de las partes en la ejecución del contrato de vinculación.

Nota de Relatoría.

Sobre el descriptor “sanción administrativa” y el restrictor “vehículo vinculado a empresa de transporte público”, pueden verse también las siguientes providencias:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Falsa Motivación/ Sanción administrativa por no pago de contribución de tasa de uso. Sanción por presunta salida de un bus de la Empresa del terminal de transporte de Cali sin cancelar tasa de uso, hay falsa motivación, no se demostró que el vehículo sancionado hubiere sido despachado desde el terminal de transporte, sin pagar la tasa de uso. **Revoca – accede.** Ordena nulidad de actos de sanción y exoneración del pago de la multa o devolución si ya se efectuó el pago. **Sentencia del 6 de abril de 2017.** Cooperativa de Motoristas del Cauca vs Ministerio de Transporte – Superintendencia de Puertos y Transporte. **M.P. Gloria Milena Paredes Rojas.**

Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Sanción Administrativa/ Tasa de uso. La orden de comparendo no suplía la carga probatoria que le asistía a la entidad demandada de demostrar que la empresa transportadora incumplió con el pago de la tasa de uso del terminal de transportes. COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL CAUCA – COOMOTORISTAS vs Nación - Ministerio de Transporte -Superintendencia de Puertos y Transporte. M.P. Pedro Javier Bolaños Andrade. Febrero 1 de 2018.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA
Sala de Decisión No. 01 – Sistema Escritural**

Popayán, veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Magistrado ponente PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

Expediente 19001333100320070007801

2.1. *Ordénese la desvinculación administrativa de la capacidad transportadora de la Cooperativa de Motoristas del Cauca del vehículo de placas SKE-567 de propiedad del señor ALBEIRO JIMENEZ ZEMANATE.*

2.2. *Ordénese al Ministerio de Transporte la cancelación de la tarjeta de Operación del vehículo de placas SKE-567.*

2.3. *En subsidio de las prestaciones contenidas en los numerales 2.1 y 2.2, ordénese la cancelación de la tarjeta de operación al vehículo de placas SKE- 567 y su consecuente desvinculación, en los términos señalados por el H. Consejo de Estado en concepto radicado 1.487 del 3 de abril de 2.003, por la pérdida de calidad de asociado del señor ALBEIRO JIMENEZ ZEMANATE*

2.4. *Condénese a la demandada a pagar a la demandante, todos los perjuicios que se lleguen a causar con ocasión de la decisión contenida en los actos demandados, de conformidad a la siguiente liquidación o la suma que resulte probada:*

POR DAÑO EMERGENTE: Páguese la suma de ciento veinte millones de pesos mete (\$ 120.000.000) o la que resulte probada, representada en los gastos que ha debido soportar por los comparendos impuestos, los gastos asumidos para atender las investigaciones administrativas y procesos judiciales, las condenas por procesos administrativos sancionatorios y judiciales en los que sea sujeto pasivo COOMOTORISTAS, etc.

POR LUCRO CESANTE: Páguese la suma de CIEN MILLONES DE PESOS MCTE (\$100.000.000), o la que resulte probada, representada en los ingresos que COOMOTORISTAS ha dejado de percibir por la no desvinculación de este vehículo, la no vinculación de otro automotor en su lugar, por la circulación del automotor de placas SKE-567 en las rutas y horarios asignados a la demandante, por la suspensión o cancelación de su habilitación como empresa de transporte, etc.

2.5. *Las sumas reconocidas en los numerales anteriores deberán ser indexadas de conformidad a la variación del índice de precios al consumidor hasta la fecha de la sentencia.*

2.6. *La demanda, reconocerá los intereses moratorios señalados en el artículo 177 del C.C.A., a partir de la ejecutoria de la sentencia y hasta la fecha de pago efectivo.*

2.7. *La demandada, dará cumplimiento a la sentencia dentro de los 30 días siguientes a la su ejecución.*

2.8. *Condénese en costas y agencia en derecho a la demandada".*

2.2. Los hechos

Como fundamento de sus pretensiones, el extremo demandante expuso los hechos que a continuación se resumen:

Que la Cooperativa de Motoristas del Cauca - COOMOTORISTAS, es una

entidad de economía solidaria, de derecho privado, sin ánimo de lucro, que se encuentra sometida a los mandatos contenidos en las Leyes 79 de 1988 y 489 de 1998; la cual fue habilitada por el Ministerio de Transporte para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor en diversas modalidades.

Indica que por mandato del artículo 22 de la Ley 78 de 1.998, la única forma de hacer parte de una Cooperativa es obteniendo la calidad de "asociado", la cual adquieren las personas desde la constitución de la Cooperativa y los que ingresen con posterioridad, a partir del momento en que sean aceptados por el organismo competente de la entidad solidaria.

En razón a lo anterior, y teniendo en cuenta que el señor ALBEIRO JIMÉNEZ ZEMANATE fue admitido como asociado de la cooperativa, COOMOTORISTAS suscribió el contrato No. 006 del 7 de enero de 2003, cuyo objeto era la vinculación del vehículo de placas SKE-567; que el plazo del referido contrato se pactó por un año, desde el 29 de octubre de 2002 hasta el 29 de octubre de 2003, en razón de lo cual se solicitó la expedición de la tarjeta de operación del vehículo, quedando así vinculado formalmente el automotor a la capacidad transportadora de la cooperativa.

Que el 7 de mayo de 2003, el Consejo de Administración de la Cooperativa de Motoristas del Cauca, le impuso al señor JIMÉNEZ ZEMANATE, previa investigación realizada por la junta de vigilancia, la máxima sanción consistente en la exclusión como asociado, hecho que conllevó inmediatamente a la terminación del contrato de vinculación, conforme a las disposiciones contractuales pactadas y al tenor de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 79 de 1988; dicha decisión quedó en firme al no haber sido interpuestos los respectivos recursos.

Debido a que el señor ALBEIRO JIMÉNEZ ZEMANATE había perdido la calidad de asociado de la cooperativa, mediante comunicación GG 775 del 15 de septiembre de 2003 COOMOTORISTAS solicitó ante el Ministerio

de Transporte, en primer término, la desvinculación administrativa del vehículo de placas SKE -567; al igual que, de manera subsidiaria, la desvinculación del vehículo en razón a que el propietario no había cancelado oportunamente a la empresa las sumas pactadas en el contrato de vinculación, en los términos del artículo 57 del Decreto 171 de 2001.

Posteriormente, en comunicación del 12 de noviembre de 2003, COOMOTORISTAS solicitó a la Dirección Territorial Cauca del Ministerio de Transporte la cancelación de la tarjeta de operación del vehículo de placas SKE -567 por cuanto carecía de contrato de vinculación vigente, imposibilitándose a la empresa tener un control efectivo sobre la circulación del automotor.

De igual forma, mediante comunicación G.G. 312 de 30 de abril de 2004, se solicitó al Ministerio de Transporte la desvinculación del vehículo invocando para ello un concepto de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Finalmente, por medio de la comunicación G.G. 633, radicado ante el Ministerio de Transporte bajo el No. 02153 del 6 de agosto de 2004, COOMOTOTISTAS solicitó la cancelación de la tarjeta de operación del referido vehículo, en aplicación del concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, reiterando la pérdida de calidad de asociado del señor JIMENEZ ZEMANATE.

Mediante Resolución No. 00059 de 8 de noviembre de 2004, el Ministerio de Transporte negó la autorización de desvinculación del vehículo bajo el entendido de que a pesar de encontrarse vencido el contrato de vinculación, la causal invocada, referente a la no cancelación oportuna de las sumas pactadas en el contrato de vinculación, no se encontraba probada.

La anterior decisión fue objeto de apelación, recurso que fue decidido

mediante Resolución No. 004917 de 3 de noviembre de 2004, en el sentido de confirmar la decisión de primera instancia, al señalarse que no podía ser admitida por el ministerio la cláusula de terminación anticipada del contrato por el evento de pérdida de la calidad de asociado y, que por tanto, para la fecha en que se había solicitado la desvinculación del automotor, el contrato estaba vigente.

2.3. Normas violadas y concepto de violación

Constitucionales: artículo 29 y 209

Legales: artículos 3, 35 y 84 del C.C.A.; 25 y 40 Numeral 5 y 75 de la Ley 79 de 1998; 1602 del Código Civil; y, 57 numeral 3 y 58 del Decreto No. 171 de 2001

Señaló, en primer término, que los actos demandados violan el principio constitucional del debido proceso toda vez que el Ministerio del Transporte desconoció, además de las normas antes referidas, los conceptos de la Superintendencia de Puertos y Transportes y del Consejo de Estado, al haberse negado a decidir sobre las solicitudes de cancelación de la tarjeta de operación del automotor y su consecuente desvinculación; aspectos que tienen pleno fundamento jurídico en el presente asunto.

Que el señor JIMÉNEZ ZEMANATE fue investigado y sancionado disciplinariamente con la exclusión como asociado de la cooperativa mediante decisión que fue confirmada en última instancia el 7 de mayo de 2003 y ejecutoriada el 30 de mayo de la misma anualidad, por tanto de conformidad con texto del contrato de vinculación, el artículo 25 de la Ley 79 de 1988 y lo manifestado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, lo que procedía, tal y como lo hizo COOMOTORISTAS, era dar por terminado el contrato de vinculación del vehículo y solicitar al Ministerio de Transporte la consecuente cancelación de la Tarjeta de Operación del vehículo, situación que no fue tenida en cuenta al momento de proferir los actos demandados, máxime que el Ministerio de Transporte fundamentó su decisión únicamente en los preceptos que le

favorecían, desconociendo el concepto como unidad inescindible que apreciado en su conjunto dejaba conocer el sentido del pronunciamiento.

Agrega que COOMOTORISTAS no solicitó al Ministerio de Transporte que declarara la terminación del contrato de vinculación, pues dicha terminación operó sin necesidad de declaración administrativa o judicial, toda vez que se había cumplido la causal para que el propietario del vehículo perdiera su calidad de asociado en virtud de una sanción disciplinaria, causal pactada en el contrato, el cual es ley para las partes de conformidad con el 1602 del C.C.

2.4. Recuento procesal

La demanda fue presentada el 21 de marzo de 2007², siendo admitida mediante auto del 29 de marzo 2007³. Se notificó en debida forma al Agente del Ministerio Público y a la parte demandada⁴.

El proceso estuvo fijado en lista por el término de ley⁵. Con auto del 2 de abril de 2008 se abrió el proceso a pruebas por el término de 60 días⁶, vencido el cual se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión⁷.

2.5. La contestación de la demanda⁸

La Nación- Ministerio de Transporte, contestó la demanda y se opuso a que se hicieran las declaraciones y condenas pretendidas, al considerar que no había razón o derecho para ello, señalando que el conflicto entre las partes básicamente es de tipo contractual y de competencia de la Justicia Ordinaria.

² Folio 70 del Cuaderno Principal 1

³ Folio 72 del Cuaderno Principal 1

⁴ Folios 75-76 del Cuaderno Principal 1

⁵ Folio 77 del Cuaderno Principal 1

⁶ Folio 1-2 del Cuaderno de Pruebas 1

⁷ Folio 204 del Cuaderno Principal 2

⁸ Folios 83-113 del Cuaderno Principal 1

Que a pesar de que a lo largo del trámite administrativo el Ministerio recalcó que COOMOTORISTAS debía tramitar la tarjeta de operación correspondiente (documento único para operar), la demandante asumió la posición de no realizar dicho trámite ante la Dirección Territorial Cauca, desconociendo que a la fecha el automotor se encuentra legalmente vinculado a la Cooperativa – parágrafo 1° del Artículo 57 del Decreto 171 de 2001-.

Explicó que, debido a que se negó la solicitud de desvinculación administrativa del vehículo, le correspondía a la cooperativa tramitar la tarjeta de operación; sin embargo, no lo hizo, así que el Ministerio de Transporte asumió la competencia de tramitar dicho documento a solicitud del propietario, previo cumplimiento de todos los requisitos establecidos en el Artículo 65 del Decreto 171 de 2001.

2.6. La sentencia apelada⁹

El Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán, mediante sentencia de treinta (30) de noviembre de (2015) resolvió NEGAR las pretensiones de la demanda.

Explicó que los actos administrativos demandados no se encontraban viciados de nulidad pues se sustentaron en la norma aplicable al caso concreto, esto es, el Decreto 171 de 2001, en las causales que taxativamente prevé dicha reglamentación para el estudio de la desvinculación administrativa de vehículos, al igual que en la pauta sentada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del año 2003.

Recalcó que el Consejo de Estado, en sentencia del 22 de septiembre de 2011, expuso que la solicitud de desvinculación administrativa de un automotor ante el Ministerio de Transporte no procede por conflictos económicos derivados del incumplimiento de las partes en la ejecución

⁹ Folios 466-498 del Cuaderno Principal 2

del contrato de vinculación, por lo que el Alto Tribunal declaró la nulidad del numeral 2 del artículo 56 y de los numerales 3 y 5 del artículo 57 del Decreto 171 de 2001; situación aplicable al presente asunto.

2.7. El recurso de apelación¹⁰

Inconforme con la decisión adoptada por el A quo, la parte demandante interpuso recurso de apelación solicitando la revocatoria del fallo apelado, para que, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

Afirmó que estaba demostrada la falsa motivación de los actos demandados, pues era evidente que el contrato de vinculación suscrito entre Coomotoristas y el propietario del vehículo SKE-567 no estaba vigente, máxime que el requisito exigido por el Decreto 171 de 2001 para que la autoridad de transporte pueda analizar el tema de la desvinculación es que el contrato de vinculación se encuentre terminado, hecho que puede ocurrir por cualquier medio extintivo de las obligaciones, no solo la del acaecimiento del plazo.

Recalca que el ministerio sólo analizó una posible forma de terminación del contrato de vinculación, como lo es el vencimiento del plazo y pretermitió estudiar el vencimiento del contrato por las causales pactadas en dicho acuerdo contractual.

Concluyó que, de acuerdo a los planteamientos del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, la pérdida de la calidad de asociado es causal automática de terminación del contrato de vinculación del vehículo y basta con que se informe al Ministerio de Transporte este hecho para que se le cancele la tarjeta de operación y de esta forma opere de forma inmediata la desvinculación del vehículo.

2.8. Alegatos de conclusión en segunda instancia

¹⁰ Folios 503-512 del Cuaderno Principal 2

Se dispuso el traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto de fondo¹¹.

La Nación-Ministerio de Transporte¹², reiteró los argumentos esbozados en la contestación a la demanda, concluyendo que el acto administrativo atacado se expidió conforme a derecho, tal y como lo había puntualizado la A quo en su sentencia, situación que conllevaba necesariamente a la confirmación del fallo de instancia.

La Cooperativa de Motoristas del Cauca - COOMOTORISTAS¹³ solicitó la revocatoria del fallo de instancia e iteró los argumentos expuestos en la apelación, haciendo énfasis en que sí se había acreditado la pérdida de calidad de asociado del propietario del vehículo SKE-567 por una causal distinta a la terminación del plazo, causal que a pesar de justificar la terminación del contrato de vinculación, no fue a su vez tomada en cuenta por la entidad accionada ni por la A quo.

2.9. El concepto del Ministerio Público¹⁴

El Procurador 39 Judicial II para Asuntos Administrativos devolvió el expediente ante la imposibilidad de rendir concepto de fondo en tiempo oportuno *“en consideración a que el Despacho no cuenta con el personal suficiente que permita realizar un estudio detenido de todos los procesos allegados en el término dispuesto”*.

III. CONSIDERACIONES

3.1. La competencia

Por la naturaleza del proceso, el Tribunal es competente para decidir el

¹¹ Folio 523 del Cuaderno Principal 3

¹² Folios 526-530. del Cuaderno Principal 3

¹³ Folio 531-552 del Cuaderno Principal 3

¹⁴ Folio 609 del Cuaderno Principal 3

presente asunto en **SEGUNDA INSTANCIA**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 133 -1 del Código Contencioso Administrativo.

3.2. El ejercicio oportuno de la acción

El artículo 136-2 del D.L. 01 de 1984, señala que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho “*caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso*”; salvo que se interponga frente a los actos que reconozcan prestaciones periódicas, los cuales podrán demandarse en cualquier tiempo.

En el presente asunto se pretende la nulidad de la Resolución No. 00059 de 8 de noviembre de 2004, mediante la cual se negó la desvinculación administrativa del vehículo de placas SKE-567, así como de la Resolución No. 004917 de 3 de noviembre de 2006, mediante la cual se resolvió un recurso de apelación y se confirmó la primera.

De acuerdo con la constancia obrante en el expediente¹⁵, la Resolución No. 004917 de 3 de noviembre de 2006, fue notificada personalmente al apoderado de la Cooperativa de Motoristas del Cauca “COOMORISTAS” el **21 de noviembre de 2006**¹⁶, de modo que el término de caducidad corría entre el 22 de noviembre de 2006 y el 22 de marzo de 2007. Dado que la demanda se radicó el **21 de marzo de 2007**¹⁷, se comprende que la acción se interpuso dentro de los cuatro meses que establece el artículo 136-2 del C.C.A.¹⁸.

3.3. El asunto materia de debate

¹⁵ Folio 39 cuaderno principal

¹⁶ Folio 39 reverso del Cuaderno Principal 1

¹⁷ Folio 70 del Cuaderno Principal 1

¹⁸ **ARTÍCULO 136.** Caducidad de las acciones. (...)2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

Precisa la Sala que la competencia de la Corporación se encuentra delimitada por los aspectos objeto de impugnación, en tanto guarden relación con los planteamientos de la demanda, por cuanto es la apelación la que fija el ámbito de competencia del superior, debiendo la providencia que desate dicho recurso, guardar consonancia con el objeto del mismo.¹⁹

Así, corresponde a la Sala determinar, conforme a los argumentos expuestos en la alzada, si la Resolución No. 00059 de 8 de noviembre de 2004, mediante la cual se negó la desvinculación administrativa del vehículo de placas SKE-567, así como la Resolución No. 004917 de 3 de noviembre de 2006, mediante la cual se confirmó la primera, se encuentran viciadas de nulidad al no haber resuelto de manera positiva la solicitud de desvinculación administrativa presentada por la empresa Coomotoristas del Cauca y, conforme a ello, establecer si deben excluirse del ordenamiento jurídico, para accederse al restablecimiento solicitado.

3.4. Normativa aplicable

La prestación del servicio público de transporte en sus diferentes modalidades, se encuentra sujeta a la regulación, control y vigilancia del Estado, según lo dispuesto en la Ley 336 de 1996 "*Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte*", normatividad dentro de la cual se establece que corresponde prestar dicho servicio a las empresas, personas naturales o jurídicas legalmente constituidas y debidamente habilitadas por la autoridad de transporte competente (Artículos 9 y 11), para lo cual éstas deben acreditar condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado. Todo ello a fin de garantizar que la prestación del servicio, que es de

¹⁹ Criterio adoptado por la Sala Plena de la Sección Tercera en providencia de 9 de febrero de 2012, expediente 21.060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Así mismo reiterado, entre otras, por la Sección Tercera- Subsección C, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, sentencias de 11 de julio de 2013, Radicación número: 19001-23-31-000-2001-00757-01(31252) y Radicación número: 05001-23-31-000-1995-01939-01 (30.424), entre otras. En esta última se refirió que "...Previo a decidir, debe precisarse que conforme lo ha señalado la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹⁹, la competencia del juez de segunda instancia está limitada a los motivos de inconformidad que expresen los recurrentes en sus escritos de apelación, de allí que, en el asunto sub examine esta Subsección se restringirá a los argumentos señalados por las partes, en sus recursos...".

carácter esencial, se dé en condiciones óptimas de calidad y seguridad, consultando el interés general y las necesidades de la comunidad.

Por su parte, el artículo 23 ibídem establece que la prestación del servicio por parte de las empresas habilitadas, sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio, previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, sus entidades adscritas, vinculadas o con relación de coordinación y que cumplan con las especificaciones y requisitos técnicos de acuerdo con la infraestructura de cada modo de transporte.

De igual forma, el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de que la empresa atienda el servicio de transporte con vehículos que no sean de su propiedad, pues así se indica en el artículo 983 del Código de Comercio, al establecer que si las empresas de servicio público *“no prestan el servicio en vehículos de su propiedad, celebrarán con los dueños de éstos el respectivo contrato de vinculación, conforme a las normas reglamentarias del transporte”*; a su vez que el artículo 22 de la Ley 336 establece que *“...de conformidad con cada modo de transporte, el Reglamento determinará la forma de vinculación de los equipos a las empresas”*.

El Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le atañe conforme al contenido del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, profirió una serie de decretos reglamentarios²⁰ fijando las condiciones de habilitación para las empresas de servicio público de transporte, y concretamente para el caso que ocupa la atención de la Sala, el transporte público de pasajeros por carretera, emitió el Decreto 171 de 2001.

De este modo, el automotor propiedad de un tercero que vaya a prestar el servicio público de transporte de pasajeros, debe ser vinculado a la empresa a través de un *“contrato de vinculación”* celebrado entre ésta y el(los) propietario(s) del mismo, quedando sometidos los contratantes a las

²⁰ Decretos 170, 171, 172, 173, 174 y 175 de 2001.

cláusulas que llegaren a pactar en ejercicio de su autonomía privada, y quienes, en todo caso, se encuentran obligados a respetar las normas que regulan la materia.

En cuanto a la referida vinculación, el Decreto 171 de 2001, establece:

“Artículo 52. Equipos. Las empresas habilitadas para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera sólo podrán hacerlo con equipos registrados en el servicio público.

Artículo 53. Vinculación. La vinculación de un vehículo a una empresa de transporte público es la incorporación de éste al parque automotor de dicha empresa. Se formaliza con la celebración del respectivo contrato entre el propietario del vehículo y la empresa y se oficializa con la expedición de la tarjeta de operación por parte del Ministerio de Transporte.

Artículo 54. Contrato de vinculación. El contrato de vinculación del equipo se regirá por las normas del derecho privado, debiendo contener como mínimo las obligaciones, derechos y prohibiciones de cada una de las partes, su término, causales de terminación y preavisos requeridos para ello, así como aquellas condiciones especiales que permitan definir la existencia de prórrogas automáticas, las obligaciones de tipo pecuniario ~~y los mecanismos alternativos de solución de conflictos al que se sujetarán las partes.~~²¹

Igualmente, el clausulado del contrato deberá contener en forma detallada los ítems que conformarán los cobros y pagos a que se comprometen las partes y su periodicidad. De acuerdo con esta, la empresa expedirá al propietario del vehículo un extracto que contenga en forma discriminada los rubros y montos, cobrados y pagados, por cada concepto.

Cuando el vehículo haya sido adquirido mediante arrendamiento financiero - leasing, el contrato de vinculación lo suscribirá el poseedor del vehículo o locatario, previa autorización expresa del representante legal de la sociedad de leasing.

Los vehículos que sean de propiedad de la empresa habilitada, se entenderán vinculados a la misma sin que para ello sea necesario la celebración del contrato de vinculación.”

Adicional a lo anterior, el ordenamiento jurídico exige a las empresas la obtención de las correspondientes *tarjetas de operación* para los vehículos a ellas vinculados, las cuales son expedidas por las autoridades competentes, previa verificación de que los automotores cumplan las

²¹ Texto tachado declarado Nulo por el Consejo de Estado mediante Fallo 199 del 22 de septiembre de 2011, Expediente 2008-00199-00.

condiciones de idoneidad, seguridad, comodidad y accesibilidad, con lo cual se busca garantizar la eficiente prestación del servicio.

Es preciso indicar que la tarjeta de operación corresponde a un acto unilateral mediante el cual las autoridades de tránsito y transporte, en ejercicio de las potestades que les son propias, autorizan a cada vehículo automotor para asumir la prestación del servicio público de transporte, tras constatar su idoneidad y verificar el cumplimiento de las exigencias mínimas establecidas por el ordenamiento jurídico; se trata, entonces, de una autorización para que los automotores puedan rodar por las calles y carreteras del país como vehículos de transporte público. Al respecto, el decreto citado establece:

“Artículo 61. *Definición. La tarjeta de operación es el documento único que autoriza a un vehículo automotor para prestar el servicio público de transporte de pasajeros por carretera bajo la responsabilidad de una empresa, de acuerdo con los servicios a esta autorizados y/o registrados.*

Artículo 62. *Expedición. El Ministerio de Transporte expedirá la tarjeta de operación únicamente a los vehículos legalmente vinculados a las empresas de transporte público debidamente habilitadas, de acuerdo con la capacidad transportadora fijada a cada una de ellas.*

Artículo 63. *Vigencia. La tarjeta de operación se expedirá por el término de dos (2) años y podrá modificarse o cancelarse si cambian las condiciones exigidas a la empresa para el otorgamiento de la habilitación.*

(...)

Artículo 65. *Requisitos para su obtención o renovación. Para obtener o renovar la tarjeta de operación, la empresa acreditará ante el Ministerio de Transporte los siguientes documentos:*

- 1. Solicitud suscrita por el representante legal, adjuntando la relación de los vehículos, discriminados por clase y por nivel de servicio, indicando los datos establecidos en el numeral 2 del artículo anterior, para cada uno de ellos. En caso de renovación, duplicado o cambio de empresa, se indicará el número de las tarjetas de operación anteriores.*
- 2. Certificación suscrita por el representante legal sobre la existencia de los contratos de vinculación vigentes de los vehículos que no son de propiedad de la empresa.*
- 3. Fotocopia de las licencias de tránsito de los vehículos.*
- 4. Fotocopia de las Pólizas vigentes del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, de cada vehículo.*
- 5. Constancia de las revisiones técnico-mecánicas vigentes, a excepción de los vehículos último modelo.*

6. Certificación expedida por la compañía de seguros en la que conste que el vehículo está amparado por las pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual de la empresa solicitante.

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

Parágrafo. En caso de duplicado por pérdida, la tarjeta de operación que se expida no podrá tener una vigencia superior a la de la tarjeta originalmente autorizada.

Artículo 66. Obligación de gestionarla. **Es obligación de las empresas gestionar las tarjetas de operación** de la totalidad de su parque automotor y de entregarlas oportunamente a sus propietarios, debiendo solicitar su renovación por lo menos con dos (2) meses de anticipación a la fecha de vencimiento.

En ningún caso la empresa podrá cobrar suma alguna a los propietarios de los vehículos por concepto de la gestión de la tarjeta de operación.

(...)

Artículo 68. Retención. Las autoridades de tránsito y transporte sólo podrán retener la tarjeta de operación en caso de vencimiento de la misma, debiendo remitirla a la autoridad que la expidió, para efectos de la apertura de la investigación correspondiente."

Por su parte, el mismo decreto reglamentario regula el trámite para la **desvinculación administrativa** del vehículo, el cual se puede adelantar por común acuerdo, por voluntad de la empresa de transporte público de pasajeros por carretera o incluso del mismo propietario del vehículo:

"Artículo 55. Desvinculación de común acuerdo. Cuando exista acuerdo para la desvinculación del vehículo, la empresa y el propietario de manera conjunta, informarán por escrito de esta decisión al Ministerio de Transporte, quien procederá a efectuar el trámite correspondiente cancelando la respectiva Tarjeta de Operación.

Artículo 56. Desvinculación administrativa por solicitud del propietario. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las partes, el propietario del vehículo podrá solicitar al Ministerio de Transporte su desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales imputables a la empresa:

(...)

Parágrafo. El propietario interesado en la desvinculación del vehículo **no podrá prestar sus servicios en otra empresa hasta tanto no se haya autorizado la desvinculación.** (Resaltado fuera de texto)

Artículo 57. Desvinculación administrativa por solicitud de la empresa. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las partes, el representante legal de la empresa podrá solicitar al Ministerio de

Transporte su desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales imputables al propietario del vehículo:

- 1. No cumplir con el plan de rodamiento registrado por la empresa ante el Ministerio de Transporte.*
- 2. No acreditar oportunamente ante la empresa la totalidad de los requisitos exigidos en el presente decreto o en los reglamentos para el trámite de los documentos de transporte.*
- 3. No cancelar oportunamente a la empresa las sumas pactadas en el contrato de vinculación.*²²
- 4. Negarse a efectuar el mantenimiento preventivo del vehículo, de acuerdo con el programa señalado por la empresa.*
- 5. No efectuar los aportes obligatorios al fondo de reposición de la empresa.*²³

Parágrafo 1o. La empresa a la cual está vinculado el vehículo, tiene la obligación de permitir que continúe trabajando en la misma forma como lo venía haciendo hasta que se decida sobre la desvinculación.”.

De este modo, son claras las normas al establecer que la desvinculación de un vehículo de la empresa de transporte público es un trámite que se debe agotar por el interesado ante el Ministerio de Transporte cuando no exista acuerdo entre las partes, autoridad que es en últimas quien decide sobre la procedibilidad de dicha desvinculación.

Respecto a la interpretación de las normas contenidas en el Decreto Reglamentario 171 de 2001, es preciso reiterar la orientación dada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 3 de abril de 2003²⁴, en virtud de la consulta formulada por el Ministro de Transporte, en los siguientes términos:

“[L]a consulta plantea si las causales establecidas en los artículos 56 y 57 del referido decreto para solicitar la desvinculación administrativa y consiguientemente, para decretarla, con base en las pruebas correspondientes, por parte del Ministerio de Transporte, mediante resolución, son taxativas o si por el contrario, son enunciativas y se pueden adicionar con otras.

Al respecto, es necesario señalar que de acuerdo con el artículo 121 de la Carta “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley” y en consecuencia, el Ministerio de Transporte tiene competencia para decretar la desvinculación

²² Numeral declarado Nulo por el Consejo de Estado mediante Fallo 199 del 22 de septiembre de 2011, Expediente 2008-00199-00.

²³ O.p cit 5.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: CÉSAR HOYOS SALAZAR, tres (3) de abril de dos mil tres (2003), Radicación número: 1487, Actor: Ministro de Transporte, Referencia: Empresas de Transporte Público de Pasajeros por Carretera. Desvinculación administrativa de vehículos automotores.

administrativa del vehículo de que tratan los citados artículos 56 y 57, sólo por las causales expresamente contempladas allí, y mediante el procedimiento establecido específicamente por el artículo 57 sin que pueda extenderse a otras causales, pues en ese caso desbordaría la competencia otorgada por tales normas.

Los artículos 56 y 57 enumeran unas causales precisas, que son las que pueden invocar la parte solicitante y sobre las cuales se puede pronunciar el Ministerio, luego de escuchar a la contraparte y de apreciar las pruebas aportadas.

Su competencia en torno a la llamada desvinculación administrativa por dichas normas se refiere únicamente a las causales consagradas en las mismas y por el trámite fijado para ello. Hacerlo sobre una causal no establecida allí sería salirse de ese marco funcional.

Las causales enumeradas en los artículos 56 y 57 son concretas, categóricas, restrictivas, tanto más cuanto que éstos no indican al final una causal genérica o sujeta a la interpretación de las partes que pudiera invocarse por ellas y sobre la cual debiera decidir el Ministerio.

La enumeración se hizo sobre determinados eventos y a ellos se limita la competencia de la autoridad para producir la denominada desvinculación administrativa.

En consecuencia, las causales mencionadas en los artículos 56 y 57 del decreto 171 de 2001 revisten carácter taxativo y son de interpretación restrictiva.

En estas circunstancias, se observa que no se puede adicionar como causal de desvinculación administrativa del vehículo, la pérdida de la calidad de asociado de una cooperativa de transporte público de pasajeros por carretera, pues no está contemplada como tal.

En el caso de una persona que se encuentra asociada a una cooperativa o entidad de economía solidaria que constituye una empresa de transporte público de pasajeros por carretera y es propietaria de un vehículo vinculado a la misma, si pierde la calidad de asociada por muerte, retiro voluntario o exclusión, conforme a lo dispuesto por el artículo 25 de la ley 79 de 1988 y por lo tanto, se da por terminado el contrato de vinculación del vehículo, lo conducente es que se informe al Ministerio de Transporte para que proceda a cancelar la tarjeta de operación del vehículo, pues ésta, de acuerdo con lo establecido por el artículo 63 del Decreto 171 de 2001, se expide únicamente a los vehículos legalmente vinculados a las empresas de transporte público.

Adicionalmente, se requiere la presentación del paz y salvo de la cooperativa para formalizarla desvinculación del vehículo, conforme a lo dispuesto por el numeral 4° del artículo 75 de la ley 79 de 1988. El paz y salvo es la certificación expedida por la empresa al propietario del vehículo sobre la inexistencia de obligaciones derivadas exclusivamente del contrato de vinculación, según la definición dada por el artículo 7° del decreto 171 de 2001.

Finalmente, resulta oportuno indicar que si se presentan divergencias entre el asociado o sus causahabientes y la cooperativa, en torno a la pérdida de la calidad de asociado por estos eventos y sus efectos, tales divergencias deben ser resueltas por una autoridad judicial, no una administrativa, esto es, por el funcionario competente de la jurisdicción ordinaria, no el Ministerio de Transporte.

(...)

2. LA SALA RESPONDE

2.1. Las causales previstas en los artículos 56 y 57 del decreto 171 de 2001, para la desvinculación administrativa de los vehículos de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera, por solicitud del propietario o de la empresa, respectivamente, tienen carácter taxativo y se deben aplicar con observancia del procedimiento establecido por el.

*2.2 y 2.3. La muerte, el retiro voluntario o la exclusión de un asociado de una entidad de economía solidaria de transporte público de pasajeros por carretera, que sea el propietario de un vehículo vinculado a ésta, constituyen causales para la pérdida de la calidad de asociado de la entidad, de acuerdo con el artículo 25 de la ley 79 de 1988, **pero no lo son para la desvinculación administrativa del vehículo prevista en los artículos mencionados en el punto precedente.***

Cuando se presenten tales eventos y consiguientemente, se dé por terminado el contrato de vinculación del vehículo, cualquiera de las partes de éste podrá informar dicha circunstancia al Ministerio de Transporte a fin de que efectúe la cancelación de la respectiva tarjeta de operación.

Si existiere controversia entre el asociado o sus causahabientes y la entidad de economía solidaria, respecto a los mencionados eventos y sus consecuencias, tal controversia deberá ser dirimida por la jurisdicción ordinaria.

2.4 Cuando se trata de la desvinculación administrativa por solicitud de la empresa, continúan las obligaciones derivadas del contrato de vinculación entre la empresa y el propietario del vehículo hasta que se decida sobre la desvinculación, conforme a lo dispuesto por el parágrafo 1° del artículo 57 del decreto 171 de 2001, que se debe entender incorporado al contrato". (Se destaca)

3.5. Lo probado en el proceso

- La Cooperativa de Motoristas del Cauca suscribió con el señor ALBEIRO JIMÉNEZ ZEMANATE un "CONTRATO DE VINCULACIÓN PARA VEHÍCULO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA". Con dicho contrato, identificado con el No. 0006 del 7 de enero de 2003, se vinculó a la capacidad transportadora de COOMOTORISTAS al vehículo de

placas SKE -567²⁵.

Frente a la duración del mismo, en la cláusula segunda se consignó lo siguiente:

“SEGUNDA: TERMINO DE DURACIÓN.- El presente contrato tendrá una duración de UN (1) AÑO, contado a partir de la firma de este documento, improrrogable automáticamente. PARÁGRAFO PRIMERO. Para la terminación del contrato por cumplimiento del plazo no será necesaria la realización de preaviso alguno. PARÁGRAFO SEGUNDO. A la terminación del presente contrato éste podrá prorrogarse por mutuo acuerdo entre las partes, siempre y cuando EL (LA) ASOCIADO (A) no registre antecedentes de sanciones disciplinarias, haya dado cumplimiento estricto a sus obligaciones legales y contractuales, se encuentre gozando de la calidad de asociado hábil y su comportamiento a juicio de LA COOPERATIVA, permitan la celebración de un nuevo contrato”.

Sin embargo, en la parte final del mismo, se observa la siguiente anotación:

“NOTA: EL PRESENTE CONTRATO REEMPLAZA EN SU INTEGRIDAD AL CONTRATO No. 4417 SUSCRITO ENTRE LAS PARTES EL DIA 29 DE OCTUBRE DE DOS MIL DOS AL 29 DE OCTUBRE DE DOS MIL TRES, IMPRORROGABLE AUTOMATICAMENTE”.

Dentro de las causales de terminación de dicho contrato, se destaca la siguiente:

“DECIMA PRIMERA. TERMINACION DEL CONTRATO: El presente contrato podrá darse por terminado por las siguientes causales: (...) 2) POR PARTE DE LA COOPERATIVA; (...) G) Por la pérdida de la calidad de ASOCIADO(A) por cualquiera de las causales legales o estatutarias (...)”.

- El 7 de mayo de 2003, el Consejo de Administración de la Cooperativa de Motoristas del Cauca, confirmó en segunda instancia la sanción disciplinaria de exclusión del señor ALBEIRO JIMÉNEZ ZEMANATE como asociado de "COOMOTORISTAS", en los términos del artículo 25 de la Ley 79 de 1998 y 13 de los Estatutos de la Cooperativa²⁶.
- Mediante comunicación G.G. 775 del 16 de septiembre de 2003, la representante legal de la Cooperativa de Motoristas del Cauca presentó

²⁵ Folio 121-126 del cuaderno de pruebas 1

²⁶ Folio 128-147 del cuaderno de pruebas 1

ante el Director Territorial del Ministerio de Transporte, "**Solicitud de desvinculación Administrativa**" del vehículo de placas SKE-567 de propiedad del señor JIMÉNEZ ZEMANATE, en aplicación del artículo 57 del Decreto 171 de 2001²⁷.

Como causales de desvinculación administrativa, se invocó, en primera medida, la causal automática de desvinculación pactada en el contrato de vinculación por la pérdida de calidad de asociado y, de manera subsidiaria, la establecida en el numeral 3° del artículo 57 del Decreto 171 de 5 de febrero de 2001.

- Una vez agotado el trámite correspondiente señalado en el artículo 58 del Decreto 171 de 2001, el Ministerio de Transporte - Territorial Cauca, mediante Resolución No. 00059 del 8 de noviembre de 2004²⁸, resolvió "**NEGAR LA DESVINCULACIÓN ADMINISTRATIVA** del vehículo de Placas SKE - 567, Clase Bus, Tipo Cerrado, Modelo 1990, Marca Chevrolet, de la Capacidad Transportadora de la Empresa COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL CAUCA LTDA. "COOMOTORISTAS DEL CAUCA". Dicha decisión se fundamentó, en síntesis, de la siguiente manera:

"El análisis de la petición de desvinculación administrativa del vehículo de placas SKE-567 impetrada por la representante legal de la Cooperativa de Motoristas del Cauca se realizará exclusivamente teniendo en cuenta los elementos legales que exige el Art. 57 del Decreto 171 del 5 de febrero de 2001 para que proceda tal solicitud; es decir, lo referente al VENCIMIENTO DEL CONTRATO y NO ACUERDO ENTRE LAS PARTES y se centrará a determinar si se configuró algunas o alguna de las causales establecidas expresamente en la citada normatividad.

Este Despacho no hará ningún pronunciamiento acerca de las causales que se hayan pactado entre las partes a través del contrato de vinculación ni aceptará la causal de pérdida de calidad de asociado para autorizar la Desvinculación Administrativa del vehículo: lo anterior de conformidad con el concepto emitido por el Honorable Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil - plasmado a través de la Memorando - Circular MT-1350-1-36711 de 26 de julio de 2004 (...)

De conformidad con la posición fijada por el Ministerio de Transporte, la causal de desvinculación administrativa "solo procede por hechos acaecidos con posterioridad al vencimiento del término del contrato de vinculación" concluyéndose que para el caso del vehículo de placas SKE-

²⁷ Folio 37-40 del cuaderno de pruebas 2

²⁸ Folios 98-107 del cuaderno de pruebas 1

567, el señor Albeiro Jiménez Zemanate CANCELO la totalidad de las sumas adeudadas a la Cooperativa de Motoristas del Cauca el día 14 de octubre de 2003 aun cuando el contrato de vinculación no había vencido (15 días antes a su vencimiento), así se ratifica con la vinculación del Paz y Salvo por todo concepto expedido por la gerencia de la empresa el día 31 de octubre de 2003, quedando de esa manera subsanada la causal argumentada.

El análisis realizado a cada de los hechos (sic) y anexos presentados por la empresa solicitante y el interesado a título de descargos lleva a este Despacho a concluir que la causal invocada por la Representante Legal de la Cooperativa de Motoristas del Cauca de "no cancelar las sumas pactadas en el contrato de vinculación" no se encuentra demostrada".

- La anterior Resolución fue apelada por la hoy demandante, recurso que fue resuelto mediante Resolución No. 004917 de 3 de noviembre de 2006²⁹, en el sentido de confirmar la decisión de negar la desvinculación administrativa del vehículo de placas SKE-567. En los considerandos de dicho acto, se consignó lo siguiente:

"...Coherentemente con lo señalado en primera instancia, mal haría esta Entidad entrar a dirimir e interpretar asuntos de resorte exclusivo de la jurisdicción del derecho privado, por ende es la justicia ordinaria quien debe señalar si efectivamente se dieron los presupuestos de terminación por las cláusulas pactadas en el mismo cuerpo del contrato.

Por el contrario, el Ministerio de Transporte únicamente está facultado por vía administrativa para efectuar el proceso de desvinculación (común acuerdo, solicitud propietario y solicitud de la empresa) pero ciñéndose de manera taxativa y estricta a lo contemplado en los artículos 54 y subsiguientes del Decreto 171 de 2001 "Por el cual se reglamenta el servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera".

En síntesis, se deben diferenciar las causales de terminación del contrato contempladas en las cláusulas privadas pactadas y declaradas por la jurisdicción ordinaria de las causales de desvinculación administrativa citadas en el Decreto 171 de 2001 y sobre las cuales el Ministerio de Transporte, de manera restrictiva de puede pronunciar.

(...)

Es entonces el 29 de octubre de 2003, la fecha de terminación del contrato la que nos sirve de base para dar inicio al procedimiento establecido para las solicitudes unilaterales de desvinculación (empresa - propietario), ante la ausencia de un acuerdo entre las partes y sin perjuicio de las acciones civiles y contractuales de carácter privado que devienen de estos debates.

Para el caso objeto de nuestro análisis esta situación no se verificó toda vez que con fecha 16 de septiembre de 2003, y a través del radicado No. 02753

²⁹ Folios 44-59 del cuaderno de pruebas 1

la señora MARIA DEL CARMEN FLOREZ FAJARDO, Gerente General de la Cooperativa de Motoristas del Cauca solicita la desvinculación administrativa con base en el artículo 57 del Decreto 171 de 2001, es decir, se solicitó la desvinculación administrativa sin haber finalizado el contrato de vinculación.

Así las cosas, demostrado que este primer requisito sine quantum -sic- para los procedimientos de desvinculación administrativa, no se produjo, es del todo inútil e improductivo entrar a analizar si se dieron las siguientes causales previstas para la desvinculación invocadas por la recurrente, como quiera que así se demostrará (sic) su procedencia no puede este Despacho autorizar la desvinculación, debido a que el contrato de transporte para la fecha de solicitud de desvinculación administrativa no se encontraba vencido".

3.6. El caso concreto

Corresponde a la Sala determinar, conforme a los argumentos expuestos en la alzada, si la Resolución No. 00059 de 8 de noviembre de 2004, mediante la cual se negó la desvinculación administrativa del vehículo de placas SKE-567, así como la Resolución No. 004917 de 3 de noviembre de 2006, mediante la cual se resolvió un recurso de apelación y se confirmó la primera, se encuentran viciadas de nulidad al no haber resuelto de manera positiva la solicitud de **desvinculación administrativa** del vehículo de placas SKE -567, presentada por la empresa Coomotoristas del Cauca.

Se encuentra acreditado que COOMOTORISTAS del Cauca suscribió con el señor ALBEIRO JIMÉNEZ ZEMANATE el contrato No. 0006 del 7 de enero de 2003, cuyo objeto era la vinculación del vehículo de placas SKE -567 para el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.

Que al referido propietario, le fue iniciado al interior de la empresa un proceso disciplinario, el cual finalizó con la decisión proferida el 7 de mayo de 2003 por el Consejo de Administración de la cooperativa, al confirmarse en segunda instancia la sanción de exclusión del señor JIMÉNEZ ZEMANATE como asociado de "COOMOTORISTAS", en los términos del artículo 25 de la Ley 79 de 1998 y 13 de los Estatutos de la Cooperativa.

Por ello, COOMOTORISTAS presentó ante el Ministerio de Transporte una “**Solicitud de desvinculación Administrativa**” del vehículo de placas SKE-567 de propiedad del señor JIMÉNEZ ZEMANATE, en aplicación del **artículo 57 del Decreto 171 de 2001**, alegando, en primer término, la causal de desvinculación pactada en el contrato de vinculación por la pérdida de calidad de asociado y, de manera subsidiaria, la causal de desvinculación establecida en el numeral 3° del artículo 57 del Decreto 171 de 5 de febrero de 2001.

Dicha solicitud fue resuelta de manera negativa mediante Resolución No. 00059 del 8 de noviembre de 2004 y confirmada con la Resolución No. 004917 de 3 de noviembre de 2006 -actos demandados-, bajo las premisas de que **i)** el Ministerio de Transporte no resultaba competente para pronunciarse sobre la causal de terminación del contrato de vinculación, y, **ii)** que no se habían acreditado los presupuestos propios de la causal establecida en el numeral 3° del artículo 57 del Decreto 171 de 2001.

Según se vio en precedencia, el Decreto No. 171 de 2001 regula el trámite para la **desvinculación administrativa** del vehículo, indicando que se puede adelantar **i)** de común acuerdo entre las partes -artículo 55-; **ii)** por el mismo propietario del vehículo -artículo 56-; o, **iii)** por voluntad de la empresa de transporte público de pasajeros por carretera -artículo 57-.

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto rendido el 3 de abril de 2003³⁰, con ocasión de la consulta formulada por el Ministro de Transporte, recalcó que las causales previstas en los artículos 56 y 57 del Decreto 171 de 2001 son concretas, categóricas y restrictivas, de manera que la competencia del Ministerio de Transporte en torno a la desvinculación administrativa se encontraba estrictamente limitada a las causales que taxativamente señala la norma, fundamentalmente porque en dichos artículos no se indica alguna “causal

³⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: CÉSAR HOYOS SALAZAR, tres (3) de abril de dos mil tres (2003), Radicación número: 1487, Actor: Ministro de Transporte, Referencia: Empresas de Transporte Público de Pasajeros por Carretera. Desvinculación administrativa de vehículos automotores.

genérica o sujeta a la interpretación de las partes que pudiera invocarse por ellas y sobre la cual debiera decidir el Ministerio". La Alta Corporación reiteró que *"no se puede adicionar como causal de desvinculación administrativa del vehículo, **la pérdida de la calidad de asociado de una cooperativa de transporte público de pasajeros por carretera**, pues no está contemplada como tal"*.

Conforme a lo acreditado en el plenario, resulta evidente que el trámite de desvinculación administrativa fue iniciado por la respectiva empresa –hoy demandante-, de manera que le resultan aplicables las previsiones del artículo 57 ibídem, dentro de cuyas causales de procedencia de la desvinculación no está prevista la pérdida de la calidad de asociado de la cooperativa de transporte público de pasajeros por carretera.

De esta manera, tal y como lo aclara el Consejo de Estado en su concepto, *"La muerte, el retiro voluntario o la **exclusión de un asociado** de una entidad de economía solidaria de transporte público de pasajeros por carretera, que sea el propietario de un vehículo vinculado a ésta, constituyen causales para la pérdida de la calidad de asociado de la entidad, de acuerdo con el artículo 25 de la ley 79 de 1988, **pero no lo son para la desvinculación administrativa del vehículo prevista en los artículos mencionados en el punto precedente"**.*

Así, teniendo en cuenta que la petición presentada por COOMOTORISTAS, correspondió desde un inicio a una **"Solicitud de desvinculación Administrativa"**, con ocasión de la pérdida de calidad de asociado del señor JIMÉNEZ ZEMANATE, resulta claro que el Ministerio de Transporte no era competente para pronunciarse sobre la misma, pues -se itera- no está incluida como tal en el artículo 57 del Decreto 171 de 2001.

No deja de lado la Sala que en el mismo concepto utilizado como fundamento para negar la referida solicitud de desvinculación, se pone de presente que la opción con que contaba la accionante era la de solicitar al Ministerio que efectuara la cancelación de la tarjeta de operación, pero

no así, como lo hizo COOMOTORISTAS, la de solicitar la desvinculación administrativa del vehículo por una causal no prevista en el trámite señalado en el mencionado Decreto.

Por otra parte, frente a la segunda causal alegada por COOMOTORISTAS en el trámite de desvinculación administrativa, establecida en el numeral 3° del artículo 57 del Decreto 171 de 5 de febrero de 2001, cuyo tenor correspondía a *"3. No cancelar oportunamente a la empresa las sumas pactadas en el contrato de vinculación"*, debe indicar la Sala que dicho numeral fue declarado nulo por el Consejo de Estado mediante sentencia del 22 de septiembre de 2011³¹, sentencia en la que se recalcó que la solicitud de desvinculación administrativa de un automotor ante el Ministerio de Transporte no procede por conflictos económicos derivados del incumplimiento de las partes en la ejecución del contrato de vinculación.

En los términos planteados por la Alta Corporación, las *"situaciones que no tengan el carácter administrativo aludido por no referirse directamente a las condiciones de prestación del servicio, quedan por fuera de la órbita y la competencia de la Autoridad Transportadora, como por ejemplo los conflictos económicos derivados del incumplimiento de las partes en la ejecución del contrato de vinculación, los que en principio deberían ser asumidos por el Juez Natural del contrato, que en este caso es el ordinario"*.

De esta manera, ante la declaratoria de nulidad del numeral 3° del artículo 57 del Decreto 171 de 2001, resulta inocuo analizar el argumento planteado por la Cooperativa demandante, referido a la falta de pago oportuno de las sumas pactadas en el contrato de vinculación.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00199-00- Actor: Carlos Iván Fernández Hernández - Demandado: Presidente de la Republica - Referencia: Acción de Nulidad

Por lo todo anteriormente expuesto, concluye la Sala que no se logró desvirtuar la legalidad de la cual gozan los actos administrativos demandados, razón por la cual se procederá a confirmar la decisión de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. - CONFIRMAR la sentencia de treinta (30) de noviembre de dos mil quince (2015) proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán.

SEGUNDO.- REMITIR el proceso al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Popayán, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión de la fecha.

Los Magistrados,

Expediente
Demandante
Demandado
Acción
Asunto

19001 33 31 003 2007 00078 01
COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL CAUCA –COOMOTORISTAS-
NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO