



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA
Sala de Decisión Escritural - 005**

Popayán, catorce (14) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Magistrado Ponente: **JAIRO RESTREPO CÁCERES**

Expediente: **19001 33 31 010 2007 00220 01**

Demandante: **COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL CAUCA -
COOMOTORISTAS**

Demandado: **NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE**

Acción: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

SENTENCIA No. 192

I. OBJETO A DECIDIR

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Sentencia No. 154 del 30 de septiembre de 2019 proferida por el Juzgado Décimo Administrativo Mixto del Circuito de Popayán, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda¹

La COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL CAUCA, de ahora en adelante COOMOTORISTAS, actuando a través de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE, pretende se declare la nulidad de la Resolución No. 00610 del 17 de marzo de 2004 dictada por el director del ministerio, que revocó la Resolución No. 00110 del 21 de octubre de 2002 emanada de la Dirección Territorial Cauca del Ministerio de Transporte, y en su lugar ordenó a COOMOTORISTAS gestionar la renovación de las tarjetas de operación de los vehículos automotores de placas VAE-522 y SYB-278..

Como consecuencia de la declaración anterior, y a título de restablecimiento del derecho solicita que se condene a la entidad demandada al pago de todos los perjuicios que se llegaren a ocasionar en virtud de la decisión inmersa en el acto demandado, los cuales serán liquidados en la oportunidad prevista en el artículo 172 del C.C.A.; finalmente solicita el reconocimiento de intereses moratorios sobre el monto reconocido desde la ejecutoria del fallo hasta el pago efectivo.

2.2. Los hechos

Los argumentos fácticos de la demanda se sintetizan así:

¹ Folios 86 a 128 Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

COOMOTORISTAS es una entidad de economía solidaria de derecho privado que se encuentra habilitada por el Ministerio de Transporte para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor, destaca que a través del Decreto 101 de febrero de 2000 se modificó la estructura de dicha cartera nacional, delegando en la Superintendencia de Puertos y Transporte las funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte, función que se otorga inicialmente al presidente de la República en el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política.

Con ocasión al mandato previsto en el artículo 22 de la Ley 79 de 1988, resalta que la única forma de hacer parte de una cooperativa es obteniendo la calidad de asociado, aquella que otorga una condición *intuitu persona* no transmisible por acto entre vivos o *mortis causa*, así, previene que en el caso de COOMOTORISTAS una vez el interesado es aceptado como asociado, se le permite suscribir un contrato para vincular su vehículo automotor, por ende, quien no sea asociado no puede suscribir dicho contrato y la pérdida de dicha calidad implica *per se* la terminación del contrato de vinculación.

Sostiene entonces que el extinto GERARDO JACOBO SADOVNIK SANCHEZ fue asociado de COOMOTORISTAS y en virtud a ello, suscribió contratos de vinculación de varios automotores identificados con placas UZA-088, SYB-278, VKJ-515, VKJ-518, VAE-522, VKJ-551, SYJ-987, SBY-250 y WLJ-767.

Seguidamente manifiesta que para el 30 de marzo de 2000 se llevó a cabo Asamblea Ordinaria de Asociados de COOMOTORISTAS, y en desarrollo de la misma el señor SADOVNIK SANCHEZ incurrió en actos graves contra la asamblea, circunstancias que derivaron en la exclusión como asociado, previo agotamiento de un proceso disciplinario, decisión que no pudo ser notificada debido al fallecimiento del disciplinado el día 8 de octubre de 2000, fatalidad que a partir del artículo 25 de la Ley 79 de 1988 implicó la pérdida de su calidad como asociados a la cooperativa, así como la terminación de los contratos *intuitu persona* suscritos.

Asevera que mediante escrito del 28 de marzo de 2001 COOMOTORISTAS solicitó ante la Dirección Territorial Cauca del Ministerio de Transporte la desvinculación administrativa de todos los automotores propiedad del señor SADOVNIK, invocando el fallecimiento de aquel ligado a la pérdida de calidad de asociado, causales contempladas en el artículo 57 del Decreto 171 de 2001.

Expone que mediante Resolución No. 017 del 12 de junio de 2001 la Territorial Cauca del ministerio autorizó la desvinculación administrativa de los automotores señalados en la petición con ocasión de la pérdida de la calidad de asociado del señor SADOVNIK, negando posteriormente la interposición del recurso de apelación por falta de cumplimiento de requisitos formales, no obstante, mediante Resolución No. 0008427 del 16 de octubre de 2001 el Director General de Tránsito y Transporte resolvió el recurso de queja y dispuso la revocatoria de la resolución de desvinculación, ordenando a COOMOTORISAS renovar las tarjetas de operación de los vehículos.

Aduce que acatando aquella decisión, COOMOTORSITAS solicitó el 1 de noviembre de 2001 la renovación de las tarjetas de operación, previniendo que además del fallecimiento del asociado, no se contaba con contrato de vinculación ni pólizas de responsabilidad, exponiendo así la imposibilidad de cumplir con los requisitos legales de renovación (Art. 65 Dto. 171/2001), eventualidad e imposibilidad reconocida por la Dirección Territorial Cauca del

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ministerio con escritos del 6 de noviembre de 2001 y 15 de enero de 2002, negando así la renovación de las tarjetas de operación de los vehículos señalados.

Para el 21 de noviembre de 2001, COOMOTORISTAS solicitó nuevamente a la Dirección Territorial Cauca del Ministerio de Transporte la desvinculación administrativa de los vehículos UZA-088, SYB-278, VKJ-515, VKJ-518, VAE-522, VKJ-551, SYJ-987, SBY-250 y WLJ-767, vinculados a la empresa por el ya fallecido SADOVNIK SANCHEZ, invocando la aplicación del artículo 57 del Decreto 171 de 2001, ante lo cual la entidad territorial decide en diversos actos administrativos sobre la petición de desvinculación.

En relación con el asunto objeto de análisis, sostiene que mediante Resolución No. 00110 del 21 de octubre de 2002 la territorial Cauca autoriza la desvinculación de los automotores SYB-278 y VAE-522, amparado en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 57 del Decreto 171 de 2001, decisión apelada por los presuntos herederos del extinto SADOVNIK SÁNCHEZ, la cual fuese revocada por el acto enjuiciado.

A partir de la decisión anterior, COOMOTORISTAS solicita el 22 de julio de 2004 a la Dirección Territorial Cauca del Ministerio de Transporte la renovación de las tarjetas de operación de los vehículos SYB-278 y VAE-522, previniendo sobre la carencia de contrato vigente con el propietario, el fallecimiento de aquel, la ausencia de voluntad para suscribir un nuevo contrato, dando a entender sobre la imposibilidad de cumplir los requisitos legales para la renovación, solicitud frente a la cual la entidad territorial niega la renovación de dichas tarjetas de operación reconociendo las falencias en el cumplimiento de las exigencias legales.

Finalmente previene que los herederos del extinto SADOVNIK SÁNCHEZ no tienen la calidad de asociados a la cooperativa, lo cual impide que se firme un nuevo contrato de vinculación y la consecuente renovación de tarjetas de operación.

2.3. Normas violadas y concepto de violación

Constitución Política: artículo 29.
Artículos 30 de la Ley 153 de 1887.
Artículos 3, 4, 28, 29 y 31 del Decreto 196 de 1971.
Artículos 52, 53, 84 y 175 del C.C.A.
Artículos 22, 25 y 75 de la Ley 79 de 1988.
Artículo 332 del C.P.C.
Artículos 47, 48, 49, 57, 58 del Decreto 1557 de 1998.
Artículos 53, 54, 57, 58, 65, 66 del Decreto 171 de 2001.
Artículo 27 lit. B del Decreto 3366 de 2003.

Se argumentó, en síntesis, que el acto enjuiciado se dictó desconociendo las normas que rigen para las cooperativas, su afiliación y requisitos necesarios para suscribir los contratos de vinculación con la empresa prestadora del servicio público de transporte terrestre, además, que el fallecimiento del afiliado operó como causal de terminación de la vinculación siendo imposible la suscripción de un nuevo contrato entre las partes, requisito indispensable para el trámite de la tarjeta de operación de los vehículos respectivos.

Concluyó entonces que la solicitud de desvinculación se interpuso en vigencia del Decreto 171 de 2001, previniendo que no se requiere pronunciamiento en sede judicial o administrativa para dar por concluidos los contratos de vinculación, a partir del hecho de la muerte del asociado.

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Adicionalmente sostiene que se interpretó erróneamente la norma aplicable para dirimir la situación objeto de análisis, dando así lugar a la irregular tramitación de la tarjeta de operación en favor de los vehículos del asociado ya fallecido, previniendo que los herederos de aquel no son beneficiarios automáticamente de tal calidad dentro de la cooperativa, en virtud de las normas aplicables, por ende, no resultaba procedente emprender los trámites de expedición de la nueva tarjeta de operación ante la imposibilidad de cumplir los requisitos legales previstos para el efecto.

2.4. La contestación a la demanda

La **NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE**² declaró su oposición a las pretensiones, expresando inicialmente que viene evidenciando desde hace más de siete años los diversos conflictos contractuales suscitados entre COOMOTORISTAS y los asociados de la familia SADOVNIK, litigio que ha involucrado diferentes entes estatales y se circunscribe a la vinculación o desvinculación de una serie de vehículos propiedad de los asociados, aunado a la continua interferencia de la cooperativa en la tramitación de las tarjetas de operación de aquellos automotores incumpliendo con los requisitos a su cargo, destacando que a la fecha de presentación de la demanda aquella no ha acudido ante la autoridad competente para dirimir el conflicto contractual.

Expuso que debido al incumplimiento de COOMOTORISTAS, el Ministerio de Transporte a través de la Dirección Territorial Cauca asumió a través de auto del 14 de diciembre de 2004 la posición de tramitar las tarjetas de operación para los vehículos de placas VAE-522 y SBY-278, las cuales fueron expedidas con vencimiento al 14 de diciembre de 2006, vinculados con la empresa COOMOTORISTAS, pese al continuo incumplimiento de aquella en sus obligaciones legales.

En igual orden de ideas, sostiene que la decisión adoptada no contraviene el debido proceso conforme erradamente lo sostiene la parte actora, iterando que la norma aplicable dispone que hasta tanto se decida de fondo sobre la desvinculación por parte de la autoridad competente, debe expedirse la tarjeta de operación del automotor en garantía de la continuidad de la prestación del servicio público de transporte.

Concluye entonces que la demandante interpreta a su conveniencia el concepto emanado del Consejo de Estado, siendo necesaria su estudio completo, a partir del cual se asevera que el Ministerio de Transporte no es el funcionario competente para dirimir las controversias entre el asociado y su cooperativa, su desvinculación y demás asuntos que corresponden definir a la autoridad judicial, por ende, hasta tanto los pleitos contractuales entre la familia SADOVNIMK y COOMOTORISTAS no sea resuelta por la justicia ordinaria, se debe proceder con la expedición de la tarjeta de operación de los automotores.

2.5. La sentencia apelada³

El Juzgado Décimo Administrativo Mixto del Circuito de Popayán, mediante Sentencia No. 154 del 30 de septiembre de 2019 resolvió denegar las pretensiones de la demanda, como fundamento de la decisión, la A quo consideró de la siguiente manera:

² Folios 153 a 173 del Cuaderno Principal No. 1

³ Folios 232 a 240 del Cuaderno Principal No. 3

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

“(…) se constató que el señor Gerardo Jacobo Sadovnik Sánchez celebró 2 contratos de administración con Coomotoristas del Cauca para la administración de los vehículos de placas VAE-522 y SYB-278 con una duración de 2 años, el primero de ellos iba desde el 28 de enero de 1998 hasta el 28 de enero de 2000 y el segundo iba desde el 8 de enero de 1999 hasta el 8 de enero de 2001, es decir que la ley vigente al momento de celebración del contrato de vinculación era el Decreto 1557 de 1998 y no el Decreto 171 de 2001, toda vez que este último decreto empezó a regir desde el 5 de febrero de 2001 hacia adelante…

(…)

El Despacho encuentra que la norma que regula el presente asunto y de cara a la cual se debe confrontar la legalidad del acto administrativo enjuiciado es el Decreto 1557 de 1998, en el Capítulo VI “SECCIÓN II Vinculación y desvinculación de vehículos”, no habla expresamente de desvinculación administrativa, sino de desvinculación de vehículos y en ninguna parte hace referencia a que ello ocurra ante el vencimiento del plazo de contrato, ni de las tarjetas de operación, ni de la falta de pólizas, ni mucho menos de la muerte del asociado, simplemente señala que cuando entre las partes surjan discrepancias sobre el contrato de vinculación, entre tanto quien tenga la función de administrar justicia resuelva el asunto, la empresa y el propietario o el tenedero del vehículo tienen la obligación de continuar operando en la misma forma en que lo veían haciendo (Artículo 49 ibídem).

(…)

En este orden de ideas, el acto acusado está ajustado a la ley, toda vez que el Ministerio de Transporte no era el competente para dirimir el conflicto suscitado entre los herederos del señor Sadovnik Sánchez y Coomotoristas del Cauca en relación con la desvinculación de los automotores VAE-522 y SYB-278, sino la jurisdicción ordinaria, por lo cual la obligación de la Cooperativa según el artículo 49 del Decreto 1557 de 1998, era dejar que siguieran operando los vehículos de placas VAE-522 y SYB-278 hasta tanto se definiera la situación en vía judicial.

(…)

De esta forma, cuando el acto administrativo ordenó tramitar las tarjetas de operación para que siguieran circulando los vehículos mencionados, hasta que se resolviera el conflicto en la jurisdicción ordinaria, lo hizo con apego de la ley, tal y como lo prevé el artículo 49 del Decreto 1557 de 1998, hasta el punto que mediante providencia de 12 de agosto de 2001 proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Descongestión de Popayán, se declaró probada la excepción de terminación de los contratos por acaecimiento del plazo extintivo de los automotores de placas VAE-522 y SYB-278, la cual fue confirmada por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Popayán mediante sentencia de 15 de noviembre de 2012.”

2.6. El recurso de apelación⁴

La parte demandante, inconforme con la decisión de instancia, formuló recurso de apelación en el cual, luego de iterar las pretensiones y los hechos de la demanda, así como la decisión de la A quo, procedió a efectuar el análisis de las pruebas y de lo que, en su consideración, se encontraba demostrado en el proceso.

Seguidamente sostuvo que se realizó una errónea interpretación de los artículos 47 y 49 del Decreto 1557 de 1998 enfatizando que los contratos de vinculación no se prorrogaron al llegar a su fecha de vencimiento, situación acreditada a partir de la solicitud de desvinculación formulada ante la entidad demandada para el 21 de noviembre de 2001, previniendo que no resulta procedente que en el acto acusado únicamente se pretenda esperar la decisión judicial sobre una situación que a su juicio, no requiere declaración y se encuentra demostrada.

Reiteró que luego de la orden emanada en el acto acusado, COOMOTORISTAS al menos en tres oportunidades solicitó al Ministerio de Transporte la renovación de las tarjetas de operación para los automotores de placas VAE-522 y SYB-278, las cuales

⁴ Folios 242 a 251 del Cuaderno Principal No. 3

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

fueron negadas por incumplimiento de requisitos a cargo de los interesados, además que no existía la voluntad para suscribir un nuevo contrato de vinculación, situación que imposibilitaba jurídicamente el cumplimiento del requisito exigido en el artículo 65 del Decreto 171 de 2001.

Conforme lo enunciado, solicitó revocar el fallo apelado para en su lugar acceder a las pretensiones de la demanda, destacando que no resulta cierto afirmar que la cooperativa se negó a tramitar las tarjetas de operación, aseveraciones que desconocen a su juicio el acervo probatorio arrojado al expediente y en especial, las omisiones del propietario de los vehículos en relación con los requisitos exigidos para la renovación de las tarjetas de operación.

2.7. Las alegaciones finales

La NACIÓN – MINSITERIO DE TRANSPORTE⁵ confirma la totalidad de argumentos expuestos en la contestación de la demanda así como en las demás etapas procesales, solicitando entonces la confirmación de la sentencia de primera instancia, toda vez que considera acertada la valoración realizada por la A quo, concluyendo que el acto demandado fue sustentado conforme a la normatividad aplicable para el momento en que se requería renovar la tarjeta de operación y se solicitaba a su vez la desvinculación de los automotores.

A su turno, COOMOTORISTAS⁶ adujo que no se debía permitir que unos vehículos continuaran operando con desconocimiento de las normas previstas en el artículo 57 de la norma aplicable, relativas a los requisitos para obtener tarjeta de operación, así, sostiene que los contratos de vinculación – *uno de los requisitos exigidos*- se encontraban vencidos, siendo imposible su prórroga automática o nueva suscripción por el fallecimiento del asociado.

Sostiene también que la jurisdicción ordinaria resuelve las discrepancias entre las partes sobre el contrato de vinculación pero carece de competencia para ordenar al Ministerio de Transporte la desvinculación del vehículo, aunado a que en sentencia de primera instancia se omitió valorar que el Juzgado Quinto Civil de Circuito de Descongestión de Popayán encontró probada la excepción de terminación de contrato por plazo extintivo.

Finalmente expone que el contrato de vinculación con plazo extintivo al carecer de prórroga automática, impide que se tramite la nueva tarjeta de operación, por lo tanto, solicita revocar el fallo apelado y acceder a las peticiones de la demanda.

2.8. El concepto del Ministerio Público

La representante del Ministerio Público se abstuvo de rendir concepto.

III. CONSIDERACIONES

3.1. La competencia

Por la naturaleza del proceso, el Tribunal es competente para decidir el presente asunto en SEGUNDA INSTANCIA, al tenor de lo dispuesto en el artículo 133 -1 del Código Contencioso Administrativo.

⁵ Folios 9 a 13 del Cuaderno de Segunda Instancia

⁶ Folios 14 a 19 del Cuaderno de Segunda Instancia

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

3.2. El ejercicio oportuno de la acción

Teniendo en cuenta el término de caducidad de cuatro (4) meses previstos en el numeral 2º del artículo 136 del CCA aplicable para asuntos como el de la referencia, se evidencia que la Resolución No. 00610 del 17 de marzo de 2004⁷ proferida por el director Ad-Hoc de la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, fue notificada mediante edicto desfijado el 3 de mayo de 2004⁸, por ende, los 4 meses de que trata el término de caducidad se extenderían hasta el día 4 de septiembre de 2004.

Ahora bien, al haberse presentado la demanda el día 3 de septiembre de 2004⁹, se tiene que la demanda se formuló dentro del término dispuesto para el efecto.

3.3. El asunto materia de debate

La jurisprudencia del Tribunal Supremo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha reiterado que la competencia del Ad quem se encuentra estrictamente limitada a los argumentos que exponen las partes en el respectivo recurso de apelación; de suyo que no puede abarcarse un estudio completo o total del proceso, sino circunscribir su análisis a desatar los planteamientos señalados en la alzada.¹⁰

Entonces, corresponde a la Sala determinar de acuerdo a los argumentos planteados en la apelación, si la Resolución No. 00610 del 17 de marzo de 2004 que ordenó a COOMOTORISTAS tramitar las tarjetas de operación a los vehículos de placas VAE-522 y SYB-278 hasta tanto la justicia ordinaria realizara un pronunciamiento frente al incumplimiento contractual, se encuentra viciada de nulidad al realizar una errónea interpretación de los artículos 47 y 49 del Decreto 1557 de 1998 y no haber confirmado la decisión que dispuso la desvinculación administrativa de los automotores enunciados, y conforme a ello, acceder a las pretensiones incoadas.

3.4. Parámetros legales y jurisprudenciales aplicables en materia de tarjetas de operación para automotores al servicio público de transporte de pasajeros

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.

⁷ Folios 6 - 20 del Cuaderno Principal No. 1

⁸ Folio 21 del Cuaderno Principal No. 1

⁹ Folio 129 del Cuaderno Principal No. 1

¹⁰ 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 Estado¹⁰, 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...".

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Todo ello a fin de garantizar que la prestación del servicio, que es de 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 reglamentarios 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 se reguló mediante el Decreto 1557 de 1998.

3.4.1. Decreto 1557 de 1998

A partir de lo enunciado, la Sala considera indispensable advertir inicialmente, que comparte la apreciación de la A quo al considerar que el asunto *sub examine* se debe analizar teniendo en cuenta las previsiones del Decreto 1557 de 1998 *"Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de pasajeros por carretera"*, teniendo en cuenta que no se presenta objeción en relación con la existencia de los contratos de vinculación suscritos entre Gerardo Jacobo Sadovnik Sánchez, asociado y propietario de los vehículos de placas VAE-522 y SYB-278, con la cooperativa COOMOTORISTAS, los cuales se extendían por dos años en los siguientes periodos a saber, entre el 7 de enero de 1998 hasta el 7 de enero de 2000, y entre el 28 de enero de 1999 hasta el 28 de enero de 2001, respectivamente, es decir que expiraron en vigencia del Decreto 1557 de 1998.

De conformidad con lo expuesto, se observa que en el Título II *"De la prestación del servicio"* Capítulo VI *"Requisitos de operación"* Sección II de la norma en comento, reglamenta todo lo relacionado con la *"Vinculación y desvinculación de vehículos"* como se pasa a reseñar:

"SECCION II Vinculación y desvinculación de vehículos

Artículo 45. Vinculación es el contrato mediante el cual el propietario o tenedor de un vehículo, lo sujeta a la prestación del servicio público de transporte, a través de una determinada empresa habilitada.

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

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.

Artículo 46. La empresa y el propietario o el tenedor de un vehículo, celebrarán el correspondiente contrato de vinculación.

La vinculación hará solidariamente responsable a la empresa y al propietario o al tenedor del vehículo, del cumplimiento de las obligaciones que surjan de la operación del servicio.

Artículo 47. La vinculación de un vehículo a una empresa de Transporte Público Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera, es la adición de una unidad al parque automotor de dicha empresa. Se formaliza con la suscripción del contrato entre el propietario del vehículo y la empresa, y se remitirá al Ministerio de Transporte para la expedición de la tarjeta de operación.

Artículo 48. La empresa y el propietario o tenedor del vehículo, en forma conjunta, informarán al Ministerio de Transporte la desvinculación del vehículo dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su ocurrencia.

Artículo 49. Cuando entre las partes surjan discrepancias sobre el contrato de vinculación, entre tanto quien tenga la función de administrar justicia resuelva el asunto, la empresa y el propietario o el tenedor del vehículo tienen la obligación de continuar operando en la misma forma en que lo venían haciendo.

Artículo 50. En ningún caso la empresa podrá cobrar suma alguna a los propietarios o tenedores de vehículos, por concepto de la vinculación ni por la expedición del paz y salvo para efectos de desvinculación.

Artículo 51. En el evento de pérdida o destrucción del vehículo, su propietario o tenedor tendrá derecho a reponerlo por otro, bajo el mismo contrato de vinculación dentro del término de un (1) año contado a partir de la fecha en que ocurrió el hecho. Si el contrato de vinculación vence antes de este término, se entenderá prorrogado hasta el cumplimiento del año.

Artículo 52. Para efectos del cambio de empresa, el propietario o tenedor del vehículo debe acreditar ante el Ministerio de Transporte los siguientes requisitos:

1. Solicitud en formato suministrado por el Ministerio de Transporte, suscrito por el representante legal de la empresa a la que se vinculará el vehículo.
 2. Copia del contrato de vinculación con la nueva empresa.
 3. Indicación del número de la tarjeta de operación.
 4. Fotocopia autenticada de la Licencia de Tránsito.
 5. Carta conjunta entre la empresa y el propietario o tenedor del vehículo, en la que conste el acuerdo sobre su desvinculación, o en su defecto, fotocopia autenticada de la decisión de autoridad competente sobre desvinculación.
 6. Copia al carbón de la consignación a favor del Ministerio de Transporte por pago de los derechos correspondientes al Ministerio de Transporte.
- En todo caso el Ministerio de Transporte verificará la existencia de disponibilidad de la capacidad transportadora de la empresa a la cual pretende vincularse."

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

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

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, la Sección III del decreto citado establece:

“SECCION III
Tarjetas de operación

Artículo 53. La tarjeta de operación es el documento que acredita a los vehículos automotores para prestar el servicio público de transporte de pasajeros por carretera bajo la responsabilidad de una empresa de transporte, de acuerdo con los servicios autorizados y/o registrados.

Artículo 54. El Ministerio de Transporte expedirá la tarjeta de operación únicamente a los vehículos vinculados a las empresas de transporte habilitadas, de acuerdo con la capacidad transportadora fijada a cada una de ellas.

Artículo 55. 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 o del permiso para prestar el servicio.

Artículo 56. La tarjeta de operación contendrá, al menos, los siguientes datos:
a) De la empresa: Razón social, sede, radio de acción;
b) Del vehículo: Clase, marca, modelo, número de la placa y capacidad;
c) Otros: Nivel de servicio, fecha de vencimiento, numeración general y firma de la autoridad que la expide.

Artículo 57. Para obtener la tarjeta de operación se presentarán los siguientes documentos:

1. Solicitud suscrita por el representante legal de la empresa adjuntando la relación de los vehículos clasificados por clase y por nivel de servicio, indicando los datos establecidos en el literal b) del artículo anterior, para cada uno de ellos.
2. Fotocopia autenticada de los contratos de vinculación de los vehículos que no son de propiedad de la empresa.
3. Fotocopia autenticada de la licencia de tránsito.
4. Fotocopia autenticada del seguro obligatorio de accidentes de tránsito.
5. Constancia de la revisión técnico-mecánica.
6. Recibo de pago de los derechos que se causen por concepto de la expedición de la tarjeta de operación.

Parágrafo. Para renovar o modificar la tarjeta de operación, será necesario presentar fotocopia autenticada de la anterior, además de los requisitos establecidos en el presente artículo.

Para solicitar duplicado en caso de pérdida, será necesario adjuntar copia auténtica de la denuncia respectiva. La tarjeta de operación que se expida no podrá tener una vigencia superior a la de la tarjeta originalmente autorizada.

Artículo 58. Es obligación de la empresa de transporte tramitar la obtención de la tarjeta de operación de los vehículos vinculados a la misma y entregarla oportunamente a los propietarios. De igual forma, la empresa deberá solicitar la renovación de las tarjetas de operación por lo menos con tres (3) meses de anticipación a la fecha de vencimiento.

Artículo 59. El conductor del vehículo deberá portar el original de la tarjeta de operación y presentarla a la autoridad competente que la solicite.

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

*Artículo 60. Las autoridades de tránsito y transporte sólo podrán retener la tarjeta de operación en caso de vencimiento de la misma y deberá ser remitida a la autoridad de transporte competente para efectos de iniciar la respectiva investigación.”
(Negrilla y subraya la Sala)*

Seguidamente se destaca que el Decreto 171 de 2001 en su artículo 73 deroga expresamente el Decreto 1557 de 1998 y demás normas que le sean contrarias, y a su vez rige a partir de su publicación, la cual se realizó en el Diario Oficial 44318 del 5 de febrero de 2001.

En este estado del análisis y teniendo en cuenta el problema jurídico decantado, es importante precisar que en la normativa aplicable desde febrero de 2001 – Decreto 171- también se previeron los trámites necesarios para la desvinculación administrativa del vehículo, especificando que se puede adelantar por común acuerdo (Art. 55), por solicitud del propietario del vehículo (Art. 56), e incluso por solicitud de la empresa de transporte público de pasajeros por carretera (Art. 57), así, siguiendo la línea de pensamiento utilizada por esta Corporación¹¹ en un asunto similar relacionado con la interpretación que se otorgó a las normas contenidas en ese decreto reglamentario sobre la desvinculación de vehículos, es preciso traer a colación la orientación dada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 3 de abril de 2003¹², 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 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,

¹¹ Tribunal Administrativo del Cauca, M.P. Pedro Javier Bolaños Andrade, sentencia del 22 de febrero de 2018, Rad. 19001333100320070007801, Actor: Cooperativa de Motoristas del Cauca, Demandado: Nación – Ministerio de Transporte, Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

¹² 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.

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

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 esta, 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

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

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". (Subraya y Negrilla por la Sala)

3.5. El caso concreto

Como quedó visto, la demanda interpuesta encuentra su génesis en la obtención por parte de COOMOTORISTAS de la declaratoria de nulidad del acto administrativo dictado por el Director Ad-Hoc de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, por el cual revocó la Resolución No. 110 del 21 de octubre de 2002 expedida por el Director Territorial Cauca donde se había ordenado la desvinculación de los vehículos de placas VAE-522 y SYB-278, conforme lo solicitado por la cooperativa transportadora mediante oficio GG. 901 del 20 de noviembre de 2001.

La Juez de instancia desestimó las pretensiones de la demanda y consideró ajustado a la ley el acto acusado, argumentando que resultó comprobado que bajo la norma aplicable, esto es el Decreto 1557 de 1998, el Ministerio de Transporte no tenía competencia para dirimir el conflicto contractual suscitado entre los herederos del asociado SADOVNIK SÁNCHEZ y la cooperativa COOMOTORISTAS, pues hasta tanto la jurisdicción ordinaria dictara un pronunciamiento resolviendo el conflicto, ambos tenían la obligación de continuar operando en la misma forma que lo venían haciendo, así, la obligación de tramitar la tarjeta de propiedad de los vehículos de placas VAE-522 y SYB-278 a cargo de la cooperativa se ajustaba a las previsiones legales aplicables.

A su turno, la parte demandante en el recurso de apelación incoado, refrenda la totalidad de afirmaciones y reproches de legalidad contra los actos demandados, según formuló en la demanda inicial, aseverando además que el fallador de primera instancia incurrió en una "errónea interpretación de los artículos 47y 49 del Decreto 1557 de 1998", al considerar que se procedió de manera irregular durante el proceso de desvinculación administrativa de vehículos que se discute.

En ese orden de ideas, para dar solución al asunto materia de debate, la Sala considera oportuno destacar los documentos asociados al trámite de desvinculación administrativa de vehículos promovido por COOMOTORISTAS que

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

llevaron a la decisión administrativa que objeta mediante la presente acción, así, conforme los documentos arrojados a la foliatura, se tiene:

- Contrato para la administración de vehículos No. 3169 suscrito el 7 de enero de 1998 entre Jacobo Sadovnik Sánchez y COOMOTORISTAS¹³, vinculando a la capacidad transportadora de la cooperativa transportadora el vehículo de placas VAE-522, con un término de duración de 2 años, destacando que en la cláusula octava se incorporan condiciones de terminación unilateral del contrato por parte de la empresa, entre las que se señalan: “...cuando: a) el socio o los conductores incumplan lo pactado. – b) en caso de que el vehículo objeto de este contrato se encuentre en imposibilidad de prestar los servicios que la empresa ofrece al público como cooperativa. – c) cuando el vehículo entre en litigio por cualquier motivo. – d) por las causas expresadas en las normas que regulan la materia.” Se previene que esta vinculación del vehículo VAE-522 data desde el año 1991 acorde los diversos contratos suscritos entre las partes.
- Tarjeta de operación No. 0045960¹⁴ expedida el 7 de febrero de 2000, del vehículo de placas VAE-522, con vencimiento para el 6 de febrero de 2001. Se destaca que obra solicitud de COOMOTORISTAS para la renovación respectiva, por un año, a través de oficio del 31 de enero de 2000.
- Contrato para la administración de vehículos No. 3596 suscrito el 28 de enero de 1999 entre Jacobo Sadovnik Sánchez y COOMOTORISTAS¹⁵, vinculando a la capacidad transportadora de la cooperativa transportadora el vehículo de placas SYB-278, con un término de duración de 2 años, destacando que en la cláusula octava se incorporan condiciones de terminación unilateral del contrato por parte de la empresa, entre las que se señalan: “...cuando: a) el socio o los conductores incumplan lo pactado. – b) en caso de que el vehículo objeto de este contrato se encuentre en imposibilidad de prestar los servicios que la empresa ofrece al público como cooperativa. – c) cuando el vehículo entre en litigio por cualquier motivo. – d) por las causas expresadas en las normas que regulan la materia.” Se previene que esta vinculación del vehículo SYB-278 data desde el año 1993 acorde los diversos contratos suscritos entre las partes.
- Tarjeta de operación No. 0045929¹⁶ expedida el 2 de febrero de 2000, del vehículo de placas SYB-278, con vencimiento para el 2 de febrero de 2001. Se destaca que obra solicitud de COOMOTORISTAS para la renovación respectiva, por un año, a través de oficio del 31 de enero de 2000.
- Registro civil de defunción serial No. 2812067¹⁷ expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el cual da cuenta del deceso del señor GERARDO JACOBO SADOVNIK SANCHEZ el día 12 de octubre de 2000.
- Mediante oficio con radicación 02611 del 21 de noviembre de 2001, la representante legal de COOMOTORISTAS presentó ante el Director Territorial Cauca del Ministerio de Transporte solicitud de “desvinculación administrativa” frente a los vehículos VAE-522 y SYB-278 propiedad del señor SADOVNIK SÁNCHEZ, petición refrendada mediante oficio del 24 de septiembre de 2002¹⁸, las cuales se

¹³ Folio 296 del Cuaderno de Pruebas No. 2

¹⁴ Folio 285 del Cuaderno de Pruebas No. 2

¹⁵ Folio 258 del Cuaderno de Pruebas No. 2

¹⁶ Folio 249 del Cuaderno de Pruebas No. 2

¹⁷ Folio 743 del Cuaderno de Pruebas No. 5

¹⁸ Folios 206 - 227 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

sustentaron con ocasión de la pérdida de la calidad de asociado de aquel y de la falta de cumplimiento de los requisitos legales.

- Resolución 0006160 del 17 de marzo de 2004¹⁹ suscrito por el Director Ad-Hoc de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, en el cual resolvió “Revocar en todas sus partes la Resolución 110 del 21 de octubre de 2002 proferida por la Dirección Territorial Cauca...” ordenando a COOMOTORISTAS “tramitar- conforme al lleno de los requisitos legales – ante la Dirección Territorial del Cauca las tarjetas de operación correspondiente a los vehículos de placas VAE-522 y SBY-278 afiliados a dicha empresa, hasta tanto la jurisdicción ordinaria competente se pronuncie”, dicha decisión se fundamentó, en síntesis de la siguiente manera:

“Los contratos de vinculación arimados al proceso... de acuerdo con su fecha de celebración, se suscribieron en su orden el 7 y 28 de enero de 1998 y 1999 y el plazo de los mismos (dos años) expiro (el 7 y 28 de enero de 2000 y 2001 respectivamente) bajo la vigencia del Decreto 1557 del 4 de agosto de 1998, derogado por el Decreto 171 del 5 de febrero de 2001.

(...)

Con base en lo hasta aquí analizado se concluye que para el caso sub-examine **la autoridad competente para dirimir el conflicto planteado es la jurisdicción ordinaria y no el Ministerio de Transporte**, toda vez que los contratos de vinculación arriba mencionados se rituaron, se ejecutaron y su plazo venció bajo la vigencia del referido Decreto 1557 de 1998.

(...)

Por lo dicho la desvinculación administrativa ordenada inicialmente por el a-quo es ilegal por las siguientes razones:

a) Porque es la jurisdicción ordinaria la competente para declarar el conflicto planteado, porque los presupuestos fácticos que lo fundamentan se presentaron durante el término de la vigencia de los contratos de vinculación arriba descritos, por haberse celebrado y ejecutado éstos durante la vigencia del Decreto 1557 de 1998.

b) Porque tampoco existe prueba alguna en el proceso en relación con los vehículos sub-análisis que acrediten que la Cooperativa de Motoristas del Cauca cumplió con la carga legal del trámite para la obtención de la tarjeta de operación y de la solicitud de renovación de los mismos con tres (3) meses de antelación al vencimiento.” (Negrilla por la Sala)

- Auto fechado 14 de diciembre de 2004²⁰ proferido por el Director Territorial Cauca del Ministerio de Transporte, mediante el cual dispone “EXPEDIR la tarjeta e operación de los vehículos de placas SYB-278 y VAE-522, afiliados a la empresa Cooperativa de Motoristas del Cauca “COOMOTORISTAS DEL CAUCA”, toda vez que aportaron los documentos requeridos y se cumplió con lo establecido en el artículo 65 del Decreto 171 de 2001”, de las consideraciones expuestas se destaca lo siguiente:

“(...) Con fundamento en el texto antes transcrito se concluye: el hecho que la empresa manifieste no tener voluntad para suscribir un nuevo contrato de vinculación con el afiliado, dicha afirmación no es argumento legal válido para que la administración no proceda a expedir las tarjetas de operación; **porque como lo expresamos el contrato de vinculación suscrito entre la empresa y el afiliado se debe**

¹⁹ Folios 6 – 20 del Cuaderno Principal No. 1

²⁰ Folios 195 – 201 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

entender vigente a que el fue prorrogado por mandato legal y cualquier conflicto interpartes deberá ser resuelto en consecuencia, por la justicia ordinaria. Es más, si bien la normatividad cooperativa es especial; ella no puede – de manera alguna – contravenir la normatividad igualmente y en especial de transporte; y, en caso de un eventual conflicto normativo entre ambas disposiciones se deberá aplicar o prevalecerá siempre ésta última; porque la misma – por mandato constitucional – regula un servicio público (memorando MT-1100-1-53333 del 21/10/2004)” (Negrilla por la Sala)

- Memorando MT-1350-1 emanado de la Oficina Jurídica del Ministerio de Transporte y dirigido al Director de Transporte y Transito, fechado 8 de septiembre de 2006²¹, del cual se resalta para efectos de dirimir el problema jurídico:

*“(…)cuando no se estipule cláusula relacionada con la prórroga automática, necesariamente se necesita que una de las partes manifieste por escrito su voluntad y deseo de no prorrogar el contrato de vinculación, **mientras esto no ocurra el contrato se encuentra vigente, así el término inicial pactado haya expirado**, ya que con posterioridad a este el vehículo siguió operando amparado en la tarjeta de operación que tramitó la sociedad transportadora previo cumplimiento de los requisitos exigidos para tal fin.”* (Negrilla por la Sala)

- Sentencia No. 082 expedida el 12 de agosto de 2011²² por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Descongestión de Popayán dentro del proceso de responsabilidad civil contractual promovido por Eva María Rojas de Sadovnik y otros en contra de COOMOTORISTAS, en la cual se declaró probada la excepción de “*terminación de los contratos por acaecimiento del plazo extintivo*” entre otras.
- Sentencia del 15 de noviembre de 2012²³ dictada por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Popayán, mediante la cual confirma la decisión del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Descongestión de Popayán en sentencia del 12 de agosto de 2011.

De conformidad con lo expuesto, se encuentra plenamente acreditado que COOMOTORISTAS suscribió con el señor GERARDO JACOBO SADOVNIK SANCHEZ los contratos No. 3169 del 7 de enero de 1998 y No. 3596 del 28 de enero de 1999, cuyo objeto era la vinculación de los vehículos de placas VAE-522 y SYB-278, respectivamente, para el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.

Que el referido propietario falleció el día 12 de octubre de 2000, y por ello COOMOTORISTAS, para el 21 de noviembre de 2001 presentó ante el Director Territorial Cauca del Ministerio de Transporte solicitud de “*desvinculación administrativa*” frente a los vehículos VAE-522 y SYB-278 propiedad del señor SADOVNIK SÁNCHEZ, petición refrendada mediante oficio del 24 de septiembre de 2002²⁴, petición sustentada en la pérdida de la calidad de asociado del propietario, así como la falta de cumplimiento de los requisitos legales, resaltando que sus herederos no podía continuar ni suscribir el contrato de vinculación conforme las normas aplicables.

Dicha solicitud fue resuelta en primera instancia de manera favorable mediante Resolución No. 110 del 21 de octubre de 2002 proferida por la Dirección Territorial Cauca, pero revocada en segunda instancia por la Resolución No. 0006160 del 17

²¹ Folio 9 del Cuaderno Principal No. 2

²² Folios 124 - 151 del Cuaderno Principal No. 2

²³ Folios 152 - 166 del Cuaderno Principal No. 2

²⁴ Folios 206 - 227 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

de marzo de 2004²⁵ -acto demandado- suscrito por el Director Ad-Hoc de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, 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 había acreditado que COOMOTORISTAS cumpliera con su obligación legal relacionada con la tramitación de las tarjetas de operaciones de los vehículos señalados, con antelación a su vencimiento conforme lo ordenaba la norma aplicable.

A partir de lo expuesto, conviene señalar de modo similar a lo previsto por la A quo, que los contratos de vinculación No. 3169 del 7 de enero de 1998 y No. 3596 del 28 de enero de 1999 son regulados por el trámite previsto en el Decreto 1557 de 1998, pues su vencimiento acaeció aún en vigencia de aquel decreto, el mismo que en su artículo 49 imponía la obligación tanto a la empresa prestadora del servicio de transporte como al propietario de los automotores, a continuar operando en la misma forma que lo venían haciendo en la eventualidad de existir discrepancias en relación con la prórroga o finalización de dicho contrato de vinculación, pugnando que la misma ley obliga a que sean dirimidas por la justicia ordinaria.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que luego del deceso del señor SADOVNIK SÁNCHEZ, para el 21 de noviembre de 2001 COOMOTORISTAS solicita a la Dirección Territorial Cauca del Ministerio de Transporte la desvinculación de los vehículos de placas VAE-522 y SYB-278, alegando además de la pérdida de calidad de asociado del propietario de los mismos, causales previstas en el Decreto 171 de 2001 -no aplicable, incluyendo también la imposibilidad de suscribir el nuevo contrato de vinculación, al respecto, debe refrendar esta Corporación las consideraciones expuestas tanto en el acto acusado como en la providencia de primera instancia objeto del recurso que ahora se dirime, pues las previsiones del Decreto 1557 de 1998 relativas a la desvinculación de un vehículo, son concretas, categóricas y restrictivas, previniendo que en este último evento, se impide que la autoridad administrativa defina la desvinculación de un automotor, hasta tanto no se tenga pronunciamiento en sede de la justicia ordinaria.

En ese orden de ideas, para la Sala, las apreciaciones de la A quo no yerran en la interpretación que se debe otorgar a los artículos 47, y en especial el 49 del Decreto 1557 de 1998, por ende, no resulta procedente aceptar los argumentos de apelación expuestos relativos al vencimiento del contrato de vinculación y a la pérdida de la calidad de asociado del propietario de los vehículos como justificación para que proceda la desvinculación administrativa, toda vez que acorde las consideraciones *ut supra* emanadas del Consejo de Estado, “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”, previniendo que dichas conclusiones se adoptan incluso en vigencia de la norma posterior al Decreto 1557 de 1998.

En esta etapa de la digresión, se debe exaltar la importancia que para las normas objeto de análisis se otorga a la prestación y garantía de continuidad del servicio público de transporte de pasajeros por carretera, pues los litigios que surjan en relación con el contrato de vinculación entre propietario y empresa de transporte, sin importar la naturaleza jurídica de ésta última, no son un impedimento para que empresa y propietario se vean inmersos en la obligación de garantizar la continuidad de prestación del servicio hasta tanto la autoridad competente, esto es, la justicia ordinaria, se pronuncie de fondo sobre las divergencias contractuales,

²⁵ Folios 6 – 20 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

lo cual para el caso concreto, acaeció hasta el año 2012 con la sentencia del 15 de noviembre dictada por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Popayán, mediante la cual confirma la decisión del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Descongestión de Popayán en sentencia del 12 de agosto de 2011, según se relacionó en el acápite respectivo.

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 49 del Decreto 1557 de 1998, 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.

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 SADOVNIK SÁNCHEZ, entre otras, resulta claro que el Ministerio de Transporte no era competente para pronunciarse sobre la misma, situación que definió claramente la Resolución No. 0006160 del 17 de marzo de 2004 revocando la decisión de primera instancia que había ordenado la desvinculación administrativa de los vehículos de placas VAE-522 y SYB-278 sin sustento normativo alguno, es decir, el Ad-quem de la instancia administrativa obró bajo las previsiones legales aplicables enmendando el error de la primera instancia.

No deja de lado la Sala, que el artículo 58 del Decreto 1557 de 1998 obligaba a la empresa prestadora del servicio de transporte, a que por lo menos con tres (3) meses de anticipación tenía que solicitar la renovación de las tarjetas de operación, las cuales para los vehículos VAE-522 y SYB-278 vencían el 6 y 2 de febrero de 2001, respectivamente, así, revisada la foliatura no existe evidencia alguna que COOMOTORISTAS gestionara la renovación de aquellas con la temporalidad exigida en la norma aplicable, situación también advertida dentro del acto ahora acusado.

Ahora, en lo relacionado con el argumento de apelación, consistente en la negativa por parte del Ministerio de Transporte a la solicitud de renovación de las tarjeta de operación luego de la orden prevista por el acto acusado, observa la Corporación que se comprueba todo lo contrario a lo expuesto en la alzada, esto, a razón que mediante Auto del 14 de diciembre de 2004 emanado por la Dirección Territorial Cauca se expidieron las tarjetas de operación para los vehículos VAE-522 y SYB-278 luego de acreditar los requisitos legales para el efecto, destacando que la autoridad administrativa en la parte considerativa reprocha la actuación de COOMOTORISTAS al presentar las solicitudes de renovación de manera incompleta, impidiendo la gestión de las tarjetas de operación, al punto que tuvo que requerir a la parte interesada para allegar la documentación faltante, situación que desdibuja a todas luces los fundamentos de las pretensiones incoadas así como del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

Concluye la Sala entonces, que las disposiciones adoptadas mediante la Resolución No. 0006160 del 17 de marzo de 2004 se encuentran ajustadas a la normatividad aplicable al caso concreto, pues no existe duda en relación con la falta de competencia de la autoridad administrativa en decidir sobre la desvinculación de vehículos mientras no exista pronunciamiento de la autoridad judicial respecto las divergencias que se presenten en el contrato de vinculación, resaltando que las disposiciones aplicables obligan a la empresa y al propietario

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

del vehículo a garantizar en todo evento la continuidad de la prestación del servicio, según se adujo con anterioridad.

Por tal motivo, se comprueba que la decisión del Ministerio de Transporte sobre la desvinculación de los vehículos VAE-522 y SYB-278, las actuaciones adoptadas dentro de aquellos procedimientos y la obligación impuesta a COOMOTORISTAS para tramitar la tarjeta de operación de aquellos automotores, no constituyen en modo alguno una vulneración o desconocimiento a las normas aplicables ni a los derechos de la parte demandante, la cual de acuerdo a lo expuesto, no desvirtuó la presunción de legalidad que ampara el acto acusado proferidos por la Nación – Ministerio de Transporte, por tanto, hay lugar a desestimar las pretensiones de la demanda, coincidiendo con las consideraciones de la A quo.

Corolario de lo enunciado, siendo carga de la parte demandante probar los supuestos fácticos que soportaban sus pretensiones, y habida cuenta que ésta no lo hizo, la Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

3.7. De las costas

Estima esta Sala que en el Sub examine no hay lugar a la imposición de la condena costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto una actuación temeraria de parte de la demandante, en los términos establecidos por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, que dispone: *“ART. 55.- Condena en costas. El artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, quedará así: ...Artículo 171. Condena en costas. En todos los procesos con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil.”*

IV. DECISIÓN

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

FALLA:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Sentencia No. 154 del treinta (30) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) proferida por el Juzgado Décimo Administrativo Mixto del Circuito de Popayán, al tenor de las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO.- Sin costas, por no haberse causado.

TERCERO.- REMITIR el expediente al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Popayán, con competencia en el sistema escritural para continuar conociendo del proceso.

Expediente: 19001 33 31 010 2007 00220 01
Demandante: COOMOTORISTAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

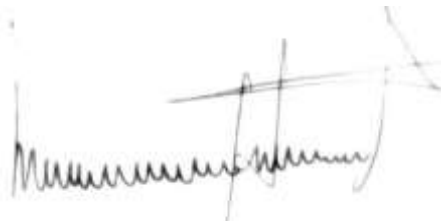
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

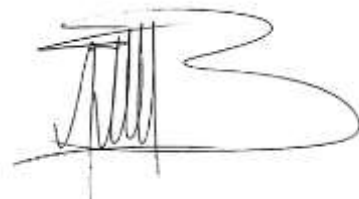
Los Magistrados,



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

Firmado Por:

**Jairo Restrepo Cáceres
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial
División De Sistemas De Ingeniería
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

11190d96fcd3798c0282d4f73b1417c2b50ce70a6cf2a9f37bd79d4ab5d4f94e

Documento generado en 20/10/2021 01:07:01 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**