

TRANSPORTE COLECTIVO – Naturaleza, control y vigilancia / SERVICIO PUBLICO ESENCIAL - Lo es el transporte colectivo / EMPRESAS DE TRANSPORTE COLECTIVO - Condiciones para ser habilitadas por el Estado

El transporte colectivo es un servicio público esencial [artículo 5 de la Ley 336 de 1996] cuya prestación eficiente está obligado a garantizar el Estado a todos los habitantes del territorio nacional. Corresponde al Estado, además, su regulación, control y vigilancia tal como lo dispone el artículo 365 de la Constitución Política, en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la misma. El transporte público implica la prelación del interés general sobre el particular, en especial para garantizar su prestación eficiente y la protección de los usuarios. Para la prestación de este servicio las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deben estar habilitadas por el Estado y acreditar las condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado. Las Leyes 105 de 1993, 336 de 1996, 769 de 2002, entre otras, han desarrollado las pautas constitucionales para que las autoridades locales dentro de sus respectivas jurisdicciones y de acuerdo con la ley, puedan expedir las normas y medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, y la reglamentación del servicio de transporte público.

VEHICULO DE TRANSPORTE PUBLICO - Concepto de vinculación a empresa de transporte público / COOPERATIVAS DE TRANSPORTE - Conformación / ASOCIADO DE EMPRESA DE TRANSPORTE - Determinación

El artículo 38 del mismo Decreto 175 de 2001, establece que 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 de la autoridad de transporte competente. Las cooperativas de transporte en atención al artículo 75 de la Ley 79 de 1988 están conformadas, separada o conjuntamente, de usuarios del servicio, trabajadores o propietarios asociados para la prestación del mismo. Siendo ello así y en concordancia con los artículos 3° y 4° de la misma Ley, las asociaciones cooperativas están integradas por personas naturales o jurídicas siempre y cuando tengan el carácter de asociado, calidad que ostentan los fundadores desde la fecha de la asamblea de constitución y quienes ingresen posteriormente a partir de la fecha en que sean aceptados por el órgano competente conforme al artículo 22 de la Ley 79 de 1988 y las normas internas de cada asociación

cooperativa. De lo anterior se concluye que el término vinculado se refiere al vehículo y no al asociado cuyos intereses son representados por el Gerente o Representante Legal de la Cooperativa.

MINISTERIO DE TRANSPORTE - No vulnera derechos fundamentales al actuar dentro de los parámetros del Estatuto General del Transporte / VEHICULOS AFILIADOS A COOPERATIVA DE TRANSPORTE - Deben realizar los trámites necesarios para ajustar su capacidad transportadora

Al respecto la Sala señala que la administración, en uso de las facultades otorgadas por la Ley 336 de 1996 y los Decretos 2053 de 2003 y 171 de 2001, inició actuación administrativa y que de las pruebas obrantes no se advierte vulneración de los derechos invocados pues la misma se enmarca dentro de los parámetros y objetivos fijados por el Estatuto General del Transporte, en cuyo articulado se precisan las pautas a seguir en cuanto a la protección de los usuarios, la seguridad, la comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación de este servicio, aspectos que constituyen una prioridad esencial que las autoridades competentes deberán exigir y verificar a los operadores del transporte. Si bien es cierto las decisiones proferidas por la Dirección Territorial del Valle del Cauca del Ministerio de Transporte pueden tener efectos sobre los vehículos vinculados a la Cooperativa de propiedad de sus asociados, dicha calidad no los habilita para actuar directamente en el proceso adelantado con el fin de ajustar la capacidad transportadora de la empresa al máximo establecido por la Resolución No. 880 de 1992, pues sus intereses están siendo representados por ésta. Debe aclararse que los actos administrativos proferidos por la accionada en ningún momento de manera oficiosa proceden a la desvinculación de los vehículos afiliados a la Cooperativa, sino que concede el término de seis meses para que se realicen los trámites correspondientes para ajustar la capacidad transportadora al máximo establecido. La manifestación sobre cuáles vehículos debían ser desvinculados se realizó con ocasión de la solicitud elevada por la Cooperativa bajo la consideración de que no conocía los parámetros para realizar su escogencia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: MARIA INES ORTIZ BARBOSA

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil siete (2007)

Radicación número: 76001-23-31-000-2006-03631-01(AC)

Actor: LUZ ADRIANA NATES RINCON Y OTRO

Demandado: MINISTERIO DEL TRANSPORTE

FALLO

Decide la Sala la impugnación presentada por la parte actora contra la providencia de 7 de diciembre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se negó el amparo solicitado.

ANTECEDENTES

Los señores LUZ ADRIANA NATES RINCON y TULIO ENRIQUE BERNAL SANCHEZ, por medio de apoderado, instauraron acción de tutela como mecanismo transitorio contra el Ministerio de Transporte, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la igualdad.

Indicaron como hechos que dieron origen a la presente acción los siguientes:

El 16 de mayo de 2005 vincularon el vehículo de placas YAQ-470 en reemplazo del vehículo de placas WBB-975 a la Cooperativa Especializada de Motoristas y Transportadores Ltda. "COOMOEPAL" en la ruta Cali – Buenaventura.

El 10 de mayo de 2005 el Ministerio de Transporte a través de la Dirección Territorial del Valle del Cauca expidió la tarjeta de operación No. 315254.

Mediante Resolución No. 0411 de 10 de octubre de 2005, el Ministerio de Transporte ordenó a la Cooperativa ajustar su capacidad transportadora al máximo fijado por la Resolución No. 880 de 7 de febrero de 1992 del INTRA, toda vez que había sobrepasado el tope en seis unidades.

Contra dicho acto administrativo la Cooperativa interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación.

En Resolución No. 0445 de 5 de diciembre de 2005, la Dirección Territorial del Valle del Cauca del Ministerio de Transporte resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmar la decisión impugnada.

El 16 de agosto de 2006, en Resolución No. 3718 el Director de Transporte y Tránsito desató el recurso de apelación y confirmó el término establecido de seis (6) meses para que la empresa ajustara la capacidad a la máxima autorizada y señaló que debía desvincular entre otros, el vehículo de placas YAQ-470, so pena de cancelar la tarjeta de operación del mismo.

Señalaron que las resoluciones en mención ordenaron la notificación única y exclusivamente al apoderado judicial y/o representante legal de Cooperativa Especializada de Motoristas y Transportadores Ltda. "COOMOEPAL" omitiendo la notificación a los terceros directamente interesados y/o perjudicados conforme a lo establecido por el artículo 46 del Código Contencioso Administrativo.

Agregaron que los actos administrativos por los cuales se ordenó la desvinculación del vehículo de su propiedad, afectan sus intereses y por tanto debieron serles notificados con el fin de ejercer su derecho a la defensa.

Sostuvieron que la falta de notificación genera la ineficacia de los actos administrativos.

Solicitaron el amparo de los derechos invocados y en consecuencia se ordene al Ministerio de Transporte a través de la Dirección Territorial del Valle del Cauca reiniciar el proceso administrativo con la correspondiente notificación personal a los terceros directamente interesados y/o perjudicados con el fin de que puedan realizar todas las actuaciones administrativas tendientes a la protección y defensa de sus intereses y derechos.

Una vez avocado el conocimiento por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, se ordenó notificar a la accionada.

LA OPOSICION

El Director Territorial del Valle del Cauca del Ministerio de Transporte manifestó que de acuerdo con el estudio realizado respecto de la capacidad transportadora de la Cooperativa desde el 17 de julio de 2003, fecha en la cual se entiende que tenía 66 vehículos como capacidad máxima, el vehículo *“YAQ-470 (70) entró el 17 de mayo de 2005, en reemplazo del vehículo WBB-975 (72), el cual había sido desvinculado y que a su vez fue vinculado el día 22 de enero de 2004 en reemplazo del TMO-202 (68), quien a su vez había ingresado el 9 de septiembre de 1998 en reemplazo del vehículo VJB-954, el cual ingresó el 27 de septiembre de 1993”*.

Indicó que por lo anterior la Resolución No. 3718 de 16 de agosto de 2006 ordenó a la Cooperativa ajustar su capacidad transportadora dentro de los límites permitidos dentro del término de seis (6) meses so pena de cancelar la tarjeta de operación de, entre otros, el vehículo YAQ-470.

Agregó que no obstante lo anterior, los propietarios que se vean afectados con tal decisión podrán instaurar contra la Cooperativa las acciones pertinentes, por cuanto fue con su consentimiento y conocimiento que llevaron a cabo la anomalía.

Informó que la Resolución No. 3718 de 16 de agosto de 2006 fue notificada en debida forma a la Cooperativa mediante edicto No. 129 fijado el día 7 de septiembre y desfijado el 20 de septiembre de 2006.

Anotó que de conformidad con el artículo 54 del Decreto 171 de 2001, la vinculación de un vehículo a una empresa de transporte público es la incorporación de éste al parque automotor de dicha empresa que 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.

EL FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante providencia de 7 de diciembre de 2006 negó el amparo solicitado al advertir que en el procedimiento administrativo adelantado por el Ministerio de Transporte sólo podía intervenir la Cooperativa como objeto de inspección.

Adujo que si bien es cierto las decisiones proferidas pueden afectar a los propietarios de los vehículos vinculados a la Cooperativa, dicha calidad no los habilita para intervenir en el procedimiento en forma independiente, pues sus intereses están siendo representados por la misma.

Agregó que en el presente caso no se configuran los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio alegado.

LA IMPUGNACION

Los actores inconformes con la decisión de primera instancia la impugnaron e insistieron en la vulneración de los derechos alegados.

Solicitaron que se reinicie el proceso administrativo con el fin de ejercer su derecho a la defensa en tanto sus intereses no se encuentran representados por el Gerente o Representante Legal de la Cooperativa dado que no ostentan la calidad de asociados sino de afiliados.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional se reglamenta mediante el Decreto 2591 de 1991 que en el artículo 1° establece: "**Toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, **la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto", **la cual procederá cuando el afectado no disponga**

de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Mediante el ejercicio de la presente acción los actores pretenden en concreto que se amparen los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la igualdad y en consecuencia se ordene al Ministerio de Transporte a través de la Dirección Territorial del Valle del Cauca reiniciar el proceso administrativo que finalizó con la Resolución No. 3718 de 2006, por la cual se ordenó la desvinculación de, entre otros, el vehículo de placas YQA-470, de su propiedad, de la Cooperativa Especializada de Motoristas y Transportadores Ltda. "COOMOEPAL", previa realización de la notificación personal a los terceros directamente interesados y/o perjudicados.

Advierte la Sala que el transporte colectivo es un servicio público esencial [artículo 5 de la Ley 336 de 1996] cuya prestación eficiente está obligado a garantizar el Estado a todos los habitantes del territorio nacional.

Corresponde al Estado, además, su regulación, control y vigilancia tal como lo dispone el artículo 365 de la Constitución Política, en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la misma.

El transporte público implica la prelación del interés general sobre el particular, en especial para garantizar su prestación eficiente y la protección de los usuarios. Para la prestación de este servicio las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deben estar habilitadas por el Estado y acreditar las condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado.

Las Leyes 105 de 1993, 336 de 1996, 769 de 2002, entre otras, han desarrollado las pautas constitucionales para que las autoridades locales dentro de sus respectivas jurisdicciones y de acuerdo con la ley, puedan expedir las normas y medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, y la reglamentación del servicio de transporte público.

La Administración tiene las facultades de introducir las modificaciones que considere necesarias para obtener una mejor organización y funcionamiento del servicio, exigir al operador del servicio la adaptación del mismo a las nuevas demandas o conveniencias para los usuarios, la vigilancia y control sobre la actividad desarrollada, lo cual se justifica por el interés público que aquella involucra, y el derecho a revocar la licencia de funcionamiento antes de cumplirse el plazo estipulado por razones de interés público o por circunstancias previamente definidas en la Constitución, la ley o los reglamentos.

Ahora bien, el capítulo IV de la Ley 336 de 1996 establece que las condiciones de prestación del servicio público de transporte estarán sujetas a la habilitación y a la expedición de un permiso¹. Por esta razón, la licencia, permiso o habilitación constituye el título sin el cual la actividad desplegada por el particular deviene ilegítima.

¹ Artículo 16 de la Ley 336 de 1996: "De conformidad con lo establecido por el Artículo 3o. numeral 7o. de la Ley 105 de 1993, sin perjuicio de lo previsto en Tratados, Acuerdos o Convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional."

Así las cosas, es necesario indicar que la expedición de tarjetas de operación a vehículos de servicio público se encuentra reglamentada por medio de los Decretos 170, 171, 172, 174 y 175 de 2001 expedidos por el Ministerio del Transporte y su cancelación procede conforme a los artículos 48 de la Ley 336 de 1996 y 46 del Decreto 3366 de 2003, cuando se compruebe por parte de la autoridad de transporte competente que las condiciones de operación que dieron origen a su otorgamiento no corresponden a la realidad.

De otro lado, de conformidad con el Decreto 175 de 2001, la capacidad transportadora es el número de vehículos requeridos y exigidos para la prestación de los servicios de transporte público autorizado y/o registrado. El parque automotor no podrá estar por fuera de los límites de la capacidad transportadora mínima y máxima fijada a la empresa prestadora por la autoridad competente.

El artículo 38 del mismo Decreto establece que 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 de la autoridad de transporte competente.

Las cooperativas de transporte en atención al artículo 75 de la Ley 79 de 1988 están conformadas, separada o conjuntamente, de usuarios del servicio, trabajadores o propietarios asociados para la prestación del mismo.

Siendo ello así y en concordancia con los artículos 3° y 4°² de la misma Ley, las asociaciones cooperativas están integradas por personas naturales o jurídicas siempre y cuando tengan el carácter de asociado, calidad que ostentan los fundadores desde la fecha de la asamblea de constitución y quienes ingresen posteriormente a partir de la fecha en que sean aceptados por el órgano competente conforme al artículo 22 de la Ley 79 de 1988 y las normas internas de cada asociación cooperativa.

De lo anterior se concluye que el término vinculado se refiere al vehículo y no al asociado cuyos intereses son representados por el Gerente o Representante Legal de la Cooperativa.

De los documentos obrantes en el expediente la Sala observa que mediante Resolución No. 880 de 7 de febrero de 1992 proferida por el "INTRA" se fijó la capacidad transportadora de la Cooperativa Especializada de Motoristas y Transportadores Ltda. "COOMOPEPAL" en un mínimo de 55 y un máximo de

² **Artículo 3°.** Es acuerdo cooperativo el contrato que se celebra por un número determinado de personas, con el objetivo de crear y organizar una persona jurídica de derecho privado denominada cooperativa, cuyas actividades deben cumplirse con fines de interés social y sin ánimo de lucro. Toda actividad económica, social o cultural puede organizarse con base en el acuerdo cooperativo.

Artículo 4°. Es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.

Se presume que una empresa asociativa no tiene ánimo de lucro, cuando cumpla los siguientes requisitos:

1. Que establezca la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.
2. Que destine sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados para los mismos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.

66 y que en virtud de que se encontraba por encima del máximo autorizado, la Dirección Territorial del Valle del Cauca del Ministerio de Transporte ordenó el reajuste de la misma.

Al respecto la Sala señala que la administración, en uso de las facultades otorgadas por la Ley 336 de 1996 y los Decretos 2053 de 2003 y 171 de 2001, inició actuación administrativa y que de las pruebas obrantes no se advierte vulneración de los derechos invocados pues la misma se enmarca dentro de los parámetros y objetivos fijados por el Estatuto General del Transporte, en cuyo articulado se precisan las pautas a seguir en cuanto a la protección de los usuarios, la seguridad, la comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación de este servicio, aspectos que constituyen una prioridad esencial que las autoridades competentes deberán exigir y verificar a los operadores del transporte.

Si bien es cierto las decisiones proferidas por la Dirección Territorial del Valle del Cauca del Ministerio de Transporte pueden tener efectos sobre los vehículos vinculados a la Cooperativa de propiedad de sus asociados, dicha calidad no los habilita para actuar directamente en el proceso adelantado con el fin de ajustar la capacidad transportadora de la empresa al máximo establecido por la Resolución No. 880 de 1992, pues sus intereses están siendo representados por ésta.

Además, según el artículo 43 del Decreto 175 de 2001 los asociados pueden ejercer las acciones civiles y comerciales en razón del contrato de vinculación suscrito con la Cooperativa cuando quiera que por la actuación irregular de ésta se vean afectados sus derechos patrimoniales.

Debe aclararse que los actos administrativos proferidos por la accionada en ningún momento de manera oficiosa proceden a la desvinculación de los vehículos afiliados a la Cooperativa, sino que concede el término de seis meses para que se realicen los trámites correspondientes para ajustar la capacidad transportadora al máximo establecido. La manifestación sobre cuáles vehículos debían ser desvinculados se realizó con ocasión de la solicitud elevada por la Cooperativa bajo la consideración de que no conocía los parámetros para realizar su escogencia.

Desde esta perspectiva, no encuentra la Sala vulneración alguna de los derechos alegados por los actores, en tanto la accionada actuó conforme a derecho y en ejercicio de sus funciones con el fin de garantizar la prestación eficiente del servicio público de transporte.

Así mismo, no obra prueba en el expediente de la que se pueda advertir que a personas en situaciones de hecho y derecho idénticas se les haya dado un trato diferente al de los actores, sin mediar justificación para tal fin, por lo que la Sala concluye que el derecho a la igualdad no ha sido vulnerado.

En cuanto a la alegada vulneración al derecho al debido proceso se observa que en tanto los intereses de los asociados son representados por la Cooperativa de la cual hacen parte, no pueden actuar dentro del proceso administrativo de manera independiente y es a la empresa a quien le corresponde realizar la desvinculación de los vehículos sin perjuicio de las pertinentes acciones.

De otro lado se advierte que en el presente caso se tiene que no se demostraron las condiciones de urgencia, gravedad e inminencia que hagan improrrogable el amparo por esta vía, pues la orden dada por la Dirección

Territorial del Valle del Cauca tiene como fin garantizar la prestación adecuada del servicio público de transporte y dentro del marco legal establecido para tal fin.

Así las cosas, al no advertirse la vulneración de los derechos alegados por los actores ni perjuicio irremediable que permita el amparo de los derechos invocados por esta vía, se confirmará la providencia impugnada.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta de su Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

F A L L A

CONFIRMASE la providencia de 7 de diciembre de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, objeto de impugnación.

Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo,

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE

Presidente de la Sección

LIGIA LOPEZ DIAZ

MARIA INES ORTIZ BARBOSA

HECTOR J. ROMERO DIAZ