



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

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., quince (15) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: Acción de nulidad simple

Número único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00

Demandante: José Hernando Pintor Deaza

Demandado: Nación –Ministerio del Transporte

Asunto: Servicio Público de Transporte de Pasajeros - Contrato de vinculación de los vehículos /Procedimiento y causales de desvinculación – Ejercicio de potestad reglamentaria del Gobierno Nacional / Declara de oficio cosa juzgada/ Los actos administrativos no confieren el ejercicio de facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

SENTENCIA UNICA INSTANCIA

La Sala decide, en única instancia, la demanda de nulidad simple presentada, en nombre propio, por el ciudadano José Hernando Pintor Deaza, contra la Nación- Ministerio del Transporte de los decretos números 170 de 2001, 171 de 2001, 172 de 2001, 174 de 2001 y 175 de 2001 expedidos por el Presidente de la República y el Ministro de Transporte.

La presente sentencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación:

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. José Hernando Pintor Deaza presentó demanda¹ en ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, entendida como de nulidad simple, conforme prevé el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, contra el Ministerio del Transporte.

Pretensiones

2. La parte demandante solicitó declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos:

“[...] – Declárese la nulidad del artículo 50 del decreto 170 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.

¹ Cfr. Folio 34 a 42 cuaderno principal



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

- Declárese la nulidad del artículo 51 decreto 170 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.
- Declárese la nulidad del artículo 52 del decreto 170 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.
- Declárese la nulidad del artículo 56 del decreto 171 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.
- Declárese la nulidad del artículo 57 del decreto 171 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.
- Declárese la nulidad del artículo 58 del decreto 171 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.
- Declárese la nulidad del artículo 30 del decreto 172 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.
- Declárese la nulidad del artículo 31 del decreto 172 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.
- Declárese la nulidad del artículo 32 del decreto 172 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.
- Declárese la nulidad del artículo 40 del decreto 174 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.
- Declárese la nulidad del artículo 41 del decreto 174 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.
- Declárese la nulidad del artículo 42 del decreto 174 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.
- Declárese la nulidad del artículo 41 del decreto 175 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.
- Declárese la nulidad del artículo 42 del decreto 175 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional.
- Declárese la nulidad del artículo 43 del decreto 175 de 2001, por ser violatorio de los artículos 116 y 229 de la Constitución Nacional [...].”



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

Presupuestos fácticos

3. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos² para fundamentar sus pretensiones:

3.1. Señaló que, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio del Transporte, expidió en desarrollo de su facultad reglamentaria prevista en el artículo 189 de la Constitución Nacional, los decretos 170 de 5 de febrero 2001³, 171 de 5 de febrero de 2001⁴, 172 de 5 de febrero de 2001⁵, 174 de 5 de febrero de 2001⁶ y 175 de 5 de febrero de 2001⁷.

3.2. Manifestó que, con dichos decretos se reglamentó la actividad del transporte terrestre automotor de pasajeros y de carga, en el radio de acción municipal y/o distrital, por carretera, individual, servicio especial y mixto, dentro del marco legal previsto en las leyes 105 de 30 de diciembre de 1993⁸ y 336 de 20 de diciembre de 1996⁹.

² Cfr. Folios 35 al 40 del cuaderno principal.

³ Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros

⁴ Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera

⁵ Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte individual de Pasajeros en vehículo taxi

⁶ Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial

⁷ Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto

⁸ Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

⁹ Estatuto General del Transporte



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

3.3. Aseveró que, en el desarrollo de su potestad reglamentaria, el Gobierno Nacional, excediendo las facultades previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y vulnerando el artículo 116 inciso 3 *ibídem*, atribuyó función jurisdiccional a autoridades administrativas del orden nacional y municipal.

3.4. Afirmó que, la facultad jurisdiccional se traduce en entregar a órganos de la administración pública del nivel municipal y nacional, la potestad de definir la *desvinculación de vehículos afiliados*, a las empresas de transporte, para ello, calificando el incumplimiento del contrato de vinculación en las causales expresamente señaladas en los decretos reglamentarios, labor que es del resorte de la autoridad jurisdiccional, en la medida en que la ley no le atribuye a la autoridad administrativa, dentro de los parámetros que la Constitución Política lo permite, y que encuentra su desarrollo en los límites dispuestos en el artículo 8 de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996¹⁰, reformado por el artículo 3 de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009¹¹.

3.5. Adujo que, de esta manera, se vulneró el derecho de los asociados de acceder a la administración de justicia, previsto en el artículo 229 de la Constitución Política.

3.6. Preciso que, conforme a cada uno de los decretos acusados, las autoridades competentes para resolver la desvinculación administrativa de vehículos de transporte público de pasajeros, son el alcalde municipal o en quien el mismo delegue y el Ministerio del Transporte.

¹⁰Estatutaria de la Administración de Justicia

¹¹Reformatoria de la Administración de Justicia



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

3.7. Argumentó finalmente que, la Constitución Política en su artículo 116 inciso 3 deja en la ley, la potestad de atribuir excepcionalmente la función de administrar justicia en determinadas autoridades administrativas, exigiendo que esa atribución sea en materias precisas.

Normas violadas y concepto de violación

4. La parte demandante estimó como normas violadas las siguientes: i) artículos 116 inciso 3, 150 numeral 10, 189 numeral 11 y 229 de la Constitución Política; ii) artículo 8 de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996¹²; iii) Ley 105 de 30 de diciembre de 1993¹³; iv) Ley 336 de 20 de diciembre de 1996¹⁴.

5. Indicó que con la expedición de las normas acusadas, se vulnera de manera directa la Constitución Política cuando la misma prevé que la atribución de función jurisdiccional en autoridades administrativas debe hacerse mediante ley, de conformidad con lo previsto en la Ley 270, reformada por la Ley 1285 de 22 de enero de 2009¹⁵, las cuales atribuyen excepcionalmente función judicial a autoridades administrativas, la que debe

¹² Estatutaria de Administración de Justicia

¹³ Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ Estatuto General del Transporte

¹⁵ Reformatoria de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

preservar las garantías al debido proceso, y la condiciones que protejan en debida forma los derechos de las partes.

6. Reiteró que, los decretos reglamentarios no tienen el alcance de norma con carácter legal, siendo esta razón suficiente para declarar que los mismos violan la Constitución Política e impiden, entre tanto estén vigentes, el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes deben estar sometidos a su imperio.

7. Adujo que, en sentido material son leyes, como lo dispone el artículo 150 de la Constitución Política, las expedidas por el Congreso Nacional, para cumplir las funciones allí contenidas. También lo son los decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional en ejercicio de facultades temporales previstas en el numeral 10 *ejusdem*.

8. Preciso que, el asunto objeto de la reglamentación, es de reserva de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia que no puede ser sometido a delegación en los términos del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

9. Finalmente, reiteró la vulneración del artículo 116 de la Constitución Política en relación a la potestad de atribuir excepcionalmente la función de administrar justicia a determinadas autoridades administrativas.

Contestación de la demanda¹⁶

¹⁶ Folio 101 a 112 cuaderno principal.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

10. La parte demandada se opuso a las pretensiones de la demanda considerando que los decretos acusados se expedieron con fundamento en el marco legal previsto en las leyes 105 y 336.

11. Indicó que, el Estatuto de Transporte vigente, Ley 336, faculta al Gobierno Nacional para regular y reglamentar el transporte público en condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad, garantizándole a los habitantes la prestación del servicio básico y de los demás niveles de servicio que se establezcan al interior de cada modo de transporte.

12. Señaló que, los decretos 170, 171, 172, 174 y 175 de 5 de febrero de 2001 establecen tres procedimientos para la desvinculación de un vehículo: i) desvinculación de común acuerdo, en la que existe acuerdo entre la empresa y el propietario; ii) desvinculación administrativa por solicitud del propietario; y iii) desvinculación por solicitud de la empresa.

13. Explicó que las causales para la desvinculación de vehículos automotores son restrictivas, en tanto no existe una causal genérica o sujeta a la interpretación de las partes que pudiera invocarse por ellas y sobre la cual pudiera decidir el Ministerio.

14. Aclaró que, el contrato de vinculación del equipo de transporte, conforme prevé el decreto 170 de 5 de febrero de 2001, se rige por normas del derecho privado, debiendo contener las obligaciones, derechos y prohibiciones de cada una de las partes, su término, las causales de terminación, los preavisos requeridos, así como las condiciones que permitan definir la existencia de prórrogas automáticas.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

15. Aseveró que, en los contratos de vinculación, existe una situación de subordinación e indefensión de los propietarios de los vehículos frente a la empresa, y ello hace que sea lógica la protección gubernamental a favor de la parte débil del contrato.

16. Argumentó que, esa subordinación jurídica se refleja en el hecho que, por virtud de la normatividad vigente, el propietario del vehículo en el contrato de vinculación se encuentra sometido a una relación jerarquizada frente a la empresa, y debe cumplir las órdenes que pueda impartir la misma en cuanto la prestación del servicio no se adelanta en condiciones de independencia y discrecionalidad.

17. Refirió que, teniendo en cuenta el mandato del artículo 78 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional debe intervenir en el control de calidad de bienes y servicios que se ofrezcan a la comunidad, constituyendo la actividad del transporte un servicio público esencial, en la que se resalta la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio y protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones contenidas en la Constitución Política, la ley y los reglamentos.

18. Afirmó que, el transporte público es una actividad reglada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política y, para tales efectos, la norma otorga al legislador la facultad para fijar el régimen jurídico de los servicios públicos, autorizando su prestación a las comunidades organizadas o a particulares, pero en todo caso reservando al Estado su regulación, control y vigilancia.



19. Mencionó que el artículo 3 de la Ley 105 señala que el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad, de acceso, calidad y seguridad de los usuarios.

20. Asimismo, añadió que, la Ley 336 dispuso en su artículo 9º que este servicio será prestado únicamente por empresas de transporte públicas o privadas formadas por personas naturales o jurídicas legalmente constituidas y autorizadas para tal fin.

21. Afirmó que, las disposiciones acusadas se expidieron con fundamento en las leyes 105 y 336, en la medida que estas últimas establecen la potestad para regular el tema de la vinculación y desvinculación de vehículos, de tal manera que, los actos acusados se expiden con fundamento en dichas leyes.

22. Por último, hizo énfasis en que, el Ministerio del Transporte está facultado para “[...] *desarrollar y poner en ejecución, los contenidos normativos de la Constitución, las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, por medio de la expedición de los Decretos impugnados 170, 171, 172, 174 y 175 de 2001, con el fin de garantizar a los habitantes de la República que la prestación del servicio público de transporte se dará en condiciones de seguridad, calidad y oportunidad [...]*”¹⁷

23. Propuso las siguientes excepciones:

¹⁷ Cfr. Folio 110 cuaderno principal.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

23.1. La que denominó como “falsa motivación” al señalar que la parte demandante no explicó en qué se basa para manifestar que hubo normas violadas y no demostró en su exposición en que consiste la violación señalada, teniendo en cuenta que las normas impugnadas desarrollan su reglamentación precisamente dentro de los parámetros señalados en la Constitución Política, artículos 189 numeral 11, las leyes 105 y 336 y la misma Ley 769 de 6 de julio de 2002¹⁸.

23.2. Formuló la excepción genérica establecida en el Código Contencioso Administrativo en virtud de la cual es viable que en la sentencia se decida sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

Trámite de segunda instancia

24. De conformidad con las normas del Código Contencioso Administrativo, a la demanda se le dio el trámite previsto para el proceso ordinario, dentro del cual merecen destacarse las siguientes actuaciones:

25. El Despacho sustanciador, por auto del 25 de octubre de 2010¹⁹, admitió la demanda como de nulidad simple prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo y se negó la suspensión provisional solicitada.

¹⁸ Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

¹⁹ Folios 47 a 56 cuaderno principal



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

26. La parte demandante interpuso recurso de reposición²⁰, entendido como de súplica²¹, contra el numeral segundo del auto admisorio mediante el cual se negó la suspensión provisional de los actos acusados.

27. La Sala, mediante auto de 9 de febrero de 2012²² resolvió el recurso de súplica interpuesto considerando que:

27.1. En el plenario no se estudió la suspensión bajo el entendido de que la misma no fue fundamentada, siendo que se observa claramente que a folios 43 y 44 del expediente, la parte demandante sí sustentó de manera expresa la petición de suspensión, razón que por sí sola conduciría a revocar el numeral 2º de la providencia recurrida y, en su lugar, ordenar que se provea de fondo sobre su procedencia.

27.2. Los actos demandados se refieren a la reglamentación que hizo el Gobierno Nacional de la actividad de transporte terrestre automotor de pasajeros y de carga, en el radio de acción Metropolitano, Distrital y/o Municipal. De manera particular, en ellos se dispuso lo referente a la desvinculación de los vehículos afiliados a las empresas de transporte, lo cual en el entender de la parte demandante supone la atribución de una función jurisdiccional.

27.3. La Sala estimó que, no basta confrontar las normas acusadas con el texto de los artículos 111, inciso 3; 150, numeral 10 y 189, numeral 11 de la Constitución Política, que según el demandante resultan quebrantados, sino

²⁰ Folio 59 a 63 cuaderno principal

²¹ Cfr. Folio 71 y 72 *ibídem*.

²² Cfr. Folios 74 a 82 *ibídem*.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

que es menester, entre otros aspectos, estudiar el contenido y alcance de las leyes 105 y 336, citadas como sustento de los decretos contentivos de los actos acusados.

27.4. Se requiere efectuar un análisis de los artículos acusados, los cuales hacen referencia a los presupuestos para la desvinculación de los automotores y el procedimiento que se debe seguir, para determinar si se está ejerciendo o no una función jurisdiccional.

27.5. La Sala consideró que la solicitud de suspensión provisional entraña un estudio de fondo impropio de efectuar en la mencionada etapa procesal siendo del caso denegar la medida solicitada.

27.6. La Sala confirmó el numeral 2 de la providencia recurrida, por las razones expuestas *infra*.

28. El Despacho sustanciador corrió traslado²³, por una parte, a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y, por la otra, vencido el anterior, al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

29. La parte demandada, dentro del término legal, mediante escrito de 13 de agosto de 2015,²⁴ presentó alegatos de conclusión en los que, en esencia, reiteró los argumentos que fueron planteados en su oportunidad en la contestación de la demanda.

²³ Cfr. Folio 174 del cuaderno principal.

²⁴ Cfr. Folios 175 a 179 del cuaderno principal.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

30. El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia de la Sala

31. Visto el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo²⁵ sobre la competencia del Consejo de Estado, en única instancia, y el artículo 13 del Acuerdo compilatorio núm. 80²⁶ de 12 de marzo de 2019²⁷, sobre distribución de procesos entre las secciones, esta Sección es competente para conocer del presente asunto.

32. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) actos administrativos acusados; ii) cuestión previa; iii) problemas jurídicos; iv) marco jurídico y desarrollos jurisprudenciales de la cosa juzgada declarada de oficio; v) análisis del caso concreto del primer problema jurídico; vi) marco normativo y desarrollos jurisprudenciales del ejercicio de la potestad reglamentaria ; vii) generalidades, marco normativo y desarrollos jurisprudenciales de las funciones jurisdiccionales ejercidas por autoridades administrativas; viii) generalidades y marco normativo del procedimiento de

²⁵ “[...] Artículo 128. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden [...]”.

²⁶ “[...] Artículo 13.- Distribución de los procesos entre las secciones. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

Sección Primera:

[...] 1-. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos no asignados a otras secciones [...]”.

²⁷ Por medio del cual se expide el “Reglamento Interno del Consejo de Estado”.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

desvinculación de vehículos de transporte público; ix) análisis del caso concreto del segundo problema jurídico y, x) conclusiones, los cuales se desarrollarán *infra*:

Actos administrativos acusados

32. Los artículos de los actos acusados son los siguientes:

32.1. Decreto núm. 170 de 2001²⁸:

"[...] DECRETO 170 DE 2001

(Febrero 5)

"Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros".

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 y el Código de Comercio,

DECRETA:

TÍTULO I

Parte general

CAPÍTULO I

Objeto y principios

ARTICULO 50.-Desvinculación administrativa por solicitud del propietario. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista

²⁸ Cfr. Folios 2 al 8 cuaderno principal



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

acuerdo entre las partes para la desvinculación del vehículo, el propietario podrá solicitar ante la autoridad de transporte competente la desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales, imputables a la empresa:

- 1. El trato discriminatorio en el plan de rodamiento señalado por la empresa.*
- 2. El cobro de sumas de dinero por conceptos no pactados en el contrato de vinculación.*
- 3. El no gestionar oportunamente los documentos de transporte, a pesar de haber reunido la totalidad de requisitos exigidos en el presente decreto.*

PARÁGRAFO: *El propietario interesado en la desvinculación de un vehículo de una empresa de transporte, no podrá prestar sus servicios en otra empresa hasta tanto no le haya sido autorizada.*

ARTICULO 51.-*Desvinculación administrativa por solicitud de la empresa. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las partes para la desvinculación del vehículo, el representante legal de la empresa podrá solicitar a la autoridad de transporte competente la 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 la autoridad competente.*
- 2. No acreditar oportunamente ante la empresa la totalidad de los requisitos exigidos en el presente decreto para el trámite de los documentos de transporte.*
- 3. No cancelar oportunamente a la empresa los valores pactados en el contrato de vinculación.*
- 4. Negarse a efectuar el mantenimiento preventivo del vehículo, de acuerdo con el plan señalado por la empresa.*
- 5. No efectuar los aportes obligatorios al fondo de reposición.*



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

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

PARÁGRAFO 2º-Si con la desvinculación solicitada afecta la capacidad transportadora mínima exigida a la empresa, ésta tendrá un plazo de seis (6) meses improrrogables, contados a partir de la ejecutoria de la resolución correspondiente, para suplir esta deficiencia en su parque automotor.

Si en ese plazo no sustituye el vehículo, se procederá a ajustar la capacidad transportadora de la empresa, reduciéndola en esta unidad.

ARTICULO 52.-Procedimiento. Para efectos de la desvinculación administrativa establecida en los artículos anteriores, se deberá observar el siguiente procedimiento:

1. Petición elevada ante la autoridad de transporte competente indicando las razones por las cuales se solicita la desvinculación, adjuntando copia del contrato de vinculación y las pruebas respectivas.
2. Traslado de la solicitud de desvinculación al representante legal de la empresa o al propietario del vehículo, según el caso por el término de cinco (5) días para que presente por escrito sus descargos y para que presente las pruebas que pretende hacer valer.
3. Decisión mediante resolución motivada dentro de los quince (15) días siguientes.

La resolución que ordena la desvinculación del automotor reemplazará el paz y salvo que debe expedir la empresa, sin perjuicio de las acciones civiles y comerciales que se desprendan del contrato de vinculación [...].”

32.2. Decreto núm. 171 de 2001²⁹:

²⁹ Folios 8 a 14 cuaderno principal.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

“[...] DECRETO 171 DE 2001
(febrero 5)

***por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre
Automotor de Pasajeros por Carretera.***

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

***en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las
conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de
Colombia, las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 y el Código de Comercio.***

DECRETA:

TÍTULO I

PARTE GENERAL

CAPÍTULO I

Objeto y principios

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:

- 1. Trato discriminatorio en el plan de rodamiento señalado por la empresa.*
- 2. El cobro de sumas de dinero por conceptos no pactados en el contrato de vinculación*
- 3. No gestionar oportunamente los documentos de transporte, a pesar de haber reunido la totalidad de requisitos exigidos en el presente decreto o en los reglamentos.*

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.

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



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

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.*
- 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.*

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.*

Parágrafo 2o. *Si con la desvinculación que autorice el Ministerio de Transporte se afecta la capacidad transportadora mínima exigida a la empresa, ésta tendrá un plazo de seis (6) meses improrrogables, contados a partir de la ejecutoria de la resolución correspondiente, para suplir esta deficiencia en su parque automotor.*

Si en ese plazo no sustituye el vehículo, se procederá a ajustar la capacidad transportadora de la empresa, reduciéndola en esta unidad.

Artículo 58. *Procedimiento. Para efecto de la desvinculación administrativa establecida en los artículos anteriores se observará el siguiente procedimiento:*

- 1. Petición elevada ante el Ministerio de Transporte, indicando las razones por las cuales solicita la desvinculación, adjuntando copia del contrato de vinculación y anexando para ello las pruebas respectivas.*
- 2. Traslado de la solicitud de desvinculación al propietario del vehículo o al representante legal de la empresa, según el caso, por el término de cinco (5) días para que presente por escrito sus descargos y las pruebas que pretende hacer valer.*
- 3. Decisión dentro de los quince (15) días siguientes, mediante resolución motivada.*

La Resolución que ordena la desvinculación del vehículo, proferida por el Ministerio de Transporte, remplazará el paz y salvo que debe expedir la empresa, sin perjuicio de las acciones civiles y comerciales que se desprenden del contrato de vinculación suscrito entre las partes [...].”



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

32.3. Decreto núm. 172 de 2001³⁰:

“ [...] DECRETO 172 DE 2001

(febrero 5)

**por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre
Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi.**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

**en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas
por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, las
Leyes 105 de 1993, y 336 de 1996 y el Código de Comercio.**

DECRETA:

TÍTULO I

PARTE GENERAL

CAPÍTULO I

Objeto y principios

Artículo 30. *Desvinculación administrativa por solicitud del propietario. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las partes, el propietario podrá solicitar a la autoridad de transporte competente, la desvinculación invocando alguna de las siguientes causales imputables a la empresa:*

- 1. El cobro de sumas de dineros por conceptos no pactados en el contrato de vinculación.*
- 2. No gestionar oportunamente los documentos del transporte a pesar de haber reunido la totalidad de los requisitos exigidos en el presente decreto.*

Parágrafo. *El propietario interesado en la desvinculación de un vehículo no podrá prestar el servicio en otra empresa hasta tanto la misma, no le haya sido autorizada.*

³⁰ Folios 14 al 19 cuaderno principal.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

Artículo 31. *Desvinculación administrativa por solicitud de la empresa. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las partes para la desvinculación del vehículo, el representante legal de la empresa podrá solicitar a la autoridad de transporte competente, la desvinculación invocando alguna de las siguientes causales imputables al propietario del vehículo:*

- 1. No acreditar oportunamente ante la empresa la totalidad de los requisitos exigidos en este Decreto para el trámite de los documentos de transporte.*
- 2. No cancelar oportunamente a la empresa los valores pactados en el contrato de vinculación.*
- 3. Negarse a efectuar el mantenimiento preventivo del vehículo de acuerdo con el plan señalado por la empresa.*

Parágrafo. *En todo caso, la empresa a la cual está vinculado el vehículo tiene la obligación de permitir que continúe trabajando en la misma forma en que lo venía haciendo hasta que se decida sobre la solicitud de desvinculación.*

Artículo 32. *Procedimiento. Para efectos de la desvinculación administrativa establecida en los artículos anteriores, se observará el siguiente procedimiento:*

- 1. Petición elevada ante la autoridad de transporte competente indicando las razones por las cuales solicita la desvinculación, adjuntando copia del contrato de vinculación y las pruebas respectivas.*
- 2. Traslado de la solicitud de desvinculación al representante legal de la empresa o propietario del vehículo según el caso por el término de cinco (5) días para que presente por escrito sus descargos y las pruebas que pretenda hacer valer.*
- 3. Decisión mediante resolución motivada dentro de los quince (15) días siguientes.*

La Resolución que ordena la desvinculación del automotor, reemplazará el paz y salvo que debe expedir la empresa, sin perjuicio de las acciones civiles y comerciales que se desprendan del contrato de vinculación suscrito entre las partes [...].

32.4. Decreto núm. 174 de 2001³¹:

**“[...] DECRETO 174 DE 2001
(febrero 5)**

³¹ Folios 21 a 25 cuaderno principal.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

***por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre
Automotor Especial.***

El Presidente de la República de Colombia,

***en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las
conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de
Colombia, las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 y el Código de Comercio,***

DECRETA:

TÍTULO I

PARTE GENERAL

CAPÍTULO I

Objeto y principios

Artículo 40. Desvinculación administrativa por solicitud del propietario. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las partes, el propietario podrá solicitar al Ministerio de Transporte, la desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales, imputables a la empresa:

- 1. Trato discriminatorio en el plan de rodamiento señalado por la empresa.*
- 2. El cobro de sumas de dineros por conceptos no pactados en el contrato de vinculación.*
- 3. No gestionar oportunamente los documentos de transporte a pesar de haber reunido la totalidad de los requisitos exigidos en el presente Decreto.*

Parágrafo. El propietario interesado en la desvinculación de un vehículo, no podrá prestar el servicio en otra empresa hasta tanto no le haya sido autorizada.

Artículo 41. 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, la desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales imputables al propietario del vehículo:



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

- 1. No cumplir con el plan de rodamiento registrado por la empresa ante la autoridad competente.*
- 2. No acreditar oportunamente ante la empresa la totalidad de los requisitos exigidos en este Decreto para el trámite de los documentos de transporte.*
- 3. No cancelar oportunamente a la empresa los valores pactados en el contrato de vinculación.*
- 4. Negarse a efectuar el mantenimiento preventivo del vehículo, de acuerdo con el plan señalado por la empresa.*
- 5. No efectuar los aportes obligatorios al fondo de reposición.*

Parágrafo. *En todo caso la empresa a la cual está vinculado el vehículo tiene la obligación de permitir que continúe trabajando en la misma forma en que lo venía haciendo hasta que se decida sobre la solicitud de desvinculación.*

Artículo 42. Procedimiento. *Para efectos de la desvinculación administrativa establecida en los artículos anteriores, se observará el siguiente procedimiento:*

- 1. Petición elevada ante el Ministerio de Transporte indicando las razones por las cuales solicita la desvinculación, adjuntando copia del contrato de vinculación y las pruebas respectivas.*
- 2. Traslado de la solicitud de desvinculación al representante legal o propietario del vehículo, según el caso, por el término de cinco (5) días para que presente por escrito sus descargos y las pruebas que pretenda hacer valer.*
- 3. Decisión mediante resolución motivada dentro de los 15 días siguientes.*

La Resolución que ordena la desvinculación del automotor remplazará el paz y salvo que debe expedir la empresa, sin perjuicio de las acciones civiles y comerciales que se desprendan del contrato de vinculación suscrito entre las partes [...]

32.5. Decreto núm. 175 de 2001³²:

“[...] DECRETO 175 DE 2001

(febrero 5)

³² Folios 25 a 30 cuaderno principal



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

***por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre
Automotor Mixto.***

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

***en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las
conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de
Colombia, las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 y el Código de Comercio,***

DECRETA:

TÍTULO I

PARTE GENERAL

CAPÍTULO I

Objeto y principios

Artículo 41. Desvinculación administrativa por solicitud del propietario. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las partes, el propietario del vehículo podrá solicitar a la autoridad competente su desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales imputables a la empresa:

- 1. Trato discriminatorio en el plan de rodamiento señalado por la empresa.*
- 2. El cobro de sumas de dinero por conceptos no pactados en el contrato de vinculación.*
- 3. No gestionar oportunamente los documentos de transporte, a pesar de haber reunido la totalidad de requisitos exigidos en el presente Decreto o en los reglamentos.*

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.

Artículo 42. 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 a la autoridad competente 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 la autoridad competente*
- 2. No acreditar oportunamente ante la empresa la totalidad de los*



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

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.

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.

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.*

Parágrafo 2o. *Si con la desvinculación que autorice la autoridad competente se afecta la capacidad transportadora mínima exigida a la empresa, esta tendrá un plazo de seis (6) meses improrrogables, contados a partir de la ejecutoria de la resolución correspondiente, para suplir esta deficiencia en su parque automotor.*

Si en ese plazo no sustituye el vehículo, se procederá a ajustar la capacidad transportadora de la empresa, reduciéndola en esta unidad.

Artículo 43. *Para efecto de la desvinculación administrativa establecida en los artículos anteriores se observará el siguiente procedimiento:*

1. Petición elevada ante la autoridad competente, indicando las razones por las cuales solicita la desvinculación, adjuntando copia del contrato de vinculación y las pruebas respectivas.

2. Traslado de la solicitud de desvinculación al propietario del vehículo o al representante legal de la empresa, según el caso, por el término de cinco (5) días para que presente por escrito sus descargos y las pruebas que pretende hacer valer.

3. Decisión dentro de los quince (15) días siguientes, mediante resolución motivada [...]”.

La resolución que ordena la desvinculación del vehículo, proferida por la autoridad competente remplazará el paz y salvo que debe expedir la empresa, sin perjuicio de las acciones civiles y comerciales que se desprenden del contrato de vinculación suscrito entre las partes [...]”.

Cuestión Previa



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

33. La Sala precisa que, verificado el Sistema de Información Judicial Colombiano, las normas acusadas del Decreto 171 de 5 de Febrero de 2001 expedido por el Presidente de la República y el Ministro de Transporte, mediante el cual “[...] se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera [...]”, fueron demandadas dentro de la acción de nulidad presentada por el señor Carlos Iván Fernández Hernández, proceso identificado con el número único de radicación 11001-03-24-000-2008-00199-00 en el que se declaró la nulidad del numeral 2 del artículo 56 y de los numerales 3 y 5 del artículo 57 mediante la sentencia proferida el 22 de septiembre de 2011, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

Problemas jurídicos

34. Los problemas jurídicos que la Sala debe resolver, se contraen a determinar lo siguiente:

34.1. Si es procedente o no declarar probada de oficio la excepción de cosa juzgada *erga omnes* y por identidad de *causa petendi* juzgada contenida en la sentencia proferida por la Sección Primera de esta Corporación el 22 de septiembre de 2011, dentro del proceso identificado con el número único de radicación 11001-03-24-000-2008-00199-00, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta en relación a los cargos de nulidad de los artículos 56, 57 y 58 del decreto 171 de 5 de febrero de 2001 expedido por el Presidente de la República y el Ministro de Transporte.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

34.2. Resuelto lo anterior, si llegaré a proceder tal declaratoria, se deberá determinar, respecto de las demás normas acusadas que no fueron objeto de demanda de nulidad en el proceso con el número único de radicación 11001-03-24-000-2008-00199-00, si el Gobierno Nacional tenía o no competencia para reglamentar la desvinculación de los vehículos de las empresas de transporte público de pasajeros por carretera y de carga, y si lo dispuesto en los artículos acusados contradice o no las normas superiores señaladas en la demanda por los cargos aducidos, al definir las causales que dan lugar a la desvinculación administrativa de los vehículos y al establecer el procedimiento que debe seguirse para tales efectos.

Marco jurídico y desarrollos jurisprudenciales de la cosa juzgada declarada de oficio

35. La Sala procederá a estudiar las características, los elementos y los efectos de la cosa juzgada tratándose de la nulidad o no de actos administrativos en los siguientes términos.

36. Visto el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, sobre excepciones de fondo textualmente señala:

[...]

Artículo 164. En todos los procesos podrán proponerse excepciones de fondo en la contestación de la demanda, cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos.

En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad de la pretensión.

El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la reformatio in pejus

[...]”.

Características de la cosa juzgada

37. Esta Sección³³ ha señalado que el concepto de cosa juzgada que se predica de las sentencias judiciales, hace referencia a las características de *imperatividad, coercibilidad e inmutabilidad* de las cuales los fallos ejecutoriados están dotadas; es decir, cuando las decisiones de los funcionarios judiciales hacen tránsito a cosa juzgada, significa que luego de ciertos trámites, pasan a ser imperativas, son susceptibles de cumplirse coercitivamente y no pueden ser modificadas por una decisión posterior, salvo las excepciones expresamente reguladas por la ley en tal sentido.

38. En relación con el fenómeno de la cosa juzgada, la Corte Constitucional en diversas oportunidades ha indicado que:

“[...] Sobre la cosa juzgada, ha dicho la Corte Constitucional³⁴ que es una cualidad inherente a las sentencias ejecutoriadas, por la cual aquellas resultan inmutables, inimpugnables y obligatorias, lo que hace que el asunto sobre el cual ellas deciden no pueda volver a debatirse en el futuro, ni dentro del mismo proceso, ni dentro de otro entre las mismas partes y que persiga igual objeto.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de abril de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, número único de radicación 11001 03 24 000 2012 00165 00

³⁴ Sentencia C-522 de 2009.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

El fin primordial de este principio radica en impedir que la decisión en firme sea objeto de nueva revisión o debate, o de instancias adicionales a las ya cumplidas, o que se reabra el caso judicial dilucidado mediante el fallo que reviste ese carácter, con total independencia de su sentido y alcances, dotando de estabilidad y certeza las relaciones jurídicas y dejando espacio libre para que nuevos asuntos pasen a ser ventilados en los estrados judiciales³⁵.

La cosa juzgada responde a la necesidad social y política de asegurar que las controversias llevadas a conocimiento de un juez tengan un punto final y definitivo, a partir del cual la sociedad pueda asumir sin sobresaltos la decisión así alcanzada³⁶.

El fenómeno de la cosa juzgada opera cuando mediante decisión de fondo, debidamente ejecutoriada, la jurisdicción ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la causa petendi juzgada en proceso posterior.

Como tal, dicha figura jurídica impide que se expidan pronunciamientos futuros sobre el mismo asunto, dada su previa definición o juzgamiento a través de providencias en firme, en clara salvaguarda de la seguridad jurídica [...]³⁷

39. De esta forma, el hecho que la figura de la cosa juzgada impida que los asuntos decididos mediante sentencia en firme sean nuevamente sometidos a la controversia judicial, permite dar seriedad a las sentencias judiciales y poner término a la incertidumbre que se produciría si quien obtuvo una sentencia judicial contraria a sus intereses, pudiera seguir planteando su caso ante los tribunales hasta que fuera fallado conforme a ellos.

Elementos y efectos de la cosa juzgada

³⁵ Sentencia C-543 de 1992

³⁶ Ídem 11

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de veinticinco (25) de noviembre de dos mil catorce (2014); C.P Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; número único de radicación: 760012331000200701330 02



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

40. De acuerdo con el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, aplicable en virtud del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, la sentencia ejecutoriada proferida en un proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior, y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.

41. La citada sentencia señaló que la identidad jurídica entre las partes, es un presupuesto que carece de relevancia para la configuración de la cosa juzgada cuando se trata de acciones públicas de nulidad, en la medida que, estando habilitado todo ciudadano para *“interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”*³⁸, no es necesario que la parte demandante del segundo proceso corresponda a la parte demandante del primero, precisamente, porque entre uno y otro existe un interés común, como es la defensa de la Constitución y la Ley, resultando irrelevante por lo mismo la identidad de las personas jurídicamente consideradas.

42. En acciones de simple nulidad el citado fenómeno entraña además la siguiente particularidad en cuanto tiene que ver con sus efectos. Al respecto, el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo³⁹ prevé en sus dos primeros incisos, lo siguiente:

“[...] Artículo 175. Cosa juzgada. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada “erga omnes”.

La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada “erga omnes” pero sólo en relación con la “causa petendi” juzgada.

³⁸ C.P., artículo 40, numeral 6.

³⁹ Aplicable al caso concreto.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

La sentencia dictada en procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento, producirá cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes; la proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en el proceso y obtenido esta declaración a su favor.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo intendencial, comisarial, distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente los decretos reglamentarios [...].”
(Subrayas de la Sala)

43. De acuerdo con las disposiciones citadas se colige:

43.1. En la sentencia el juez se pronunciará de las excepciones propuestas y sobre las que de oficio encuentre probadas.

43.2. Los efectos de la cosa juzgada dependerán de lo decidido en la sentencia.

43.2.1. Por un lado, si la sentencia accede a las pretensiones de la demanda, producirá efectos de cosa juzgada *erga omnes*, “[...] lo cual significa que la decisión judicial en firme que haya declarado la nulidad de un acto administrativo, se hace extensiva a aquellos procesos en los cuales el acto demandado sea exactamente el mismo, independientemente de cuál sea la causa invocada para sustentar la nulidad deprecada [...]”⁴⁰.

43.2.2. En efecto, la sentencia que declare la nulidad de un acto

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 21 de octubre de 2010, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, número único de radicación 11001-03-25-000-2006-00388-00.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

administrativo tiene fuerza de cosa juzgada *erga omnes*, para todo el mundo y sin importar la *causa petendi* o los argumentos alegados, situación que impide que pueda presentarse un nuevo pronunciamiento en relación con el acto acusado.

43.2.3. Por el otro, si se trata de una sentencia desestimatoria de las pretensiones, producirá efectos de cosa juzgada *erga omnes* pero solo en relación con la *causa petendi* que, entendida como la razón o los motivos por los cuales se demanda, está contenida en los cargos esgrimidos o en el concepto de la violación que se invoca como sustento de la solicitud de nulidad; de ello se infiere que la sentencia desestimatoria de las pretensiones de una acción de nulidad hace tránsito a cosa juzgada *erga omnes*, solo respecto de los cargos que dan lugar a su interposición.

Análisis del caso en concreto del primer problema jurídico.

44. La Sala procede al estudio de los elementos de configuración de la cosa juzgada para resolver el primer problema jurídico, en los siguientes términos:

Identidad jurídica

45. Conforme lo señalado *supra*, por corresponder el proceso identificado con el número único de radicación 11001-03-24-000-2008-00199-00 y el caso *sub examine* bajo el número único de radicación 11001- 0324- 000- 2010- 00283 00 acciones públicas de nulidad, no es relevante el estudio de la identidad jurídica entre las partes.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

Identidad de objeto

46. Existe identidad de objeto, toda vez que, tanto en el proceso identificado con el número único de radicación 11001-03-24-000-2008-00199-00 como en el caso *sub examine* bajo el número 11001-0324-000- 2010-00283 00 , se pretende la declaratoria de nulidad del artículo 56 numeral segundo; el artículo 57 numerales tres y cinco; el artículo 58, integralmente considerado, del Decreto 171 de 5 de Febrero de 2001 expedido por el Presidente de la República y el Ministro de Transporte, mediante el cual “[...] *se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera* [...]”.

Identidad de *causa petendi*

47. Respecto a la identidad de *causa petendi*, se observa que:

Problemas jurídicos resueltos por la Sección en el proceso identificado con el número único de radicación 11001-03-24-000-2008-00199-00 , C.P Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta	Problema jurídico a resolver en el presente proceso bajo el número 11001-0324-000- 2010-00283 00
En dicho asunto la Sección se pronunció sobre la legalidad de los artículos 53, 54, 56, 57 y 58 del decreto 171 de 5 de febrero de 2001 expedido por el Presidente de la República y el Ministro de Transporte, mediante el cual “[...] <i>se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera</i> [...]” Se resaltan los apartes relevantes de las normas acusadas en el proceso para dilucidar el primer problema jurídico: ARTICULO 56: DESVINCULACIÓN ADMINISTRATIVA POR SOLICITUD DEL PROPIETARIO; <u>Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las</u>	Las disposiciones acusadas del decreto son: ARTÍCULO 56. <u>DESVINCULACIÓN ADMINISTRATIVA POR SOLICITUD DEL PROPIETARIO.</u> <u>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:</u> <u>1. Trato discriminatorio en el plan de rodamiento señalado por la empresa.</u> <u>2. El cobro de sumas de dinero por conceptos no</u>



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

<u>partes, el propietario del vehículo podrá solicitar al Ministerio de Transporte su desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales imputables a la empresa:</u> <u>1. Trato discriminatorio en el plan de rodamiento señalado por la empresa.</u> <u>2. El cobro de sumas de dinero por conceptos no pactados en el contrato de vinculación</u> <u>3. No gestionar oportunamente los documentos de transporte, a pesar de haber reunido la totalidad de requisitos exigidos en el presente Decreto o en los reglamentos...”</u> 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. ARTÍCULO 57. DESVINCULACIÓN ADMINISTRATIVA POR SOLICITUD DE LA EMPRESA. <u>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:</u> <u>1. No cumplir con el plan de rodamiento registrado por la empresa ante el Ministerio de Transporte.</u> <u>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.</u> <u>3. No cancelar oportunamente a la empresa las sumas pactadas en el contrato de vinculación.</u> <u>4. Negarse a efectuar el mantenimiento preventivo del vehículo, de acuerdo con el programa señalado por la empresa.</u> <u>5. No efectuar los aportes obligatorios al fondo de</u>	<u>pactados en el contrato de vinculación.</u> <u>3. No gestionar oportunamente los documentos de transporte, a pesar de haber reunido la totalidad de requisitos exigidos en el presente decreto o en los reglamentos.</u> 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. ARTÍCULO 57. DESVINCULACIÓN ADMINISTRATIVA POR SOLICITUD DE LA EMPRESA. <u>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:</u> <u>1. No cumplir con el plan de rodamiento registrado por la empresa ante el Ministerio de Transporte.</u> <u>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.</u> <u>3. No cancelar oportunamente a la empresa las sumas pactadas en el contrato de vinculación.</u> <u>4. Negarse a efectuar el mantenimiento preventivo del vehículo, de acuerdo con el programa señalado por la empresa.</u> <u>5. No efectuar los aportes obligatorios al fondo de reposición de la empresa.</u> 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. PARÁGRAFO 2o. Si con la desvinculación que autorice el Ministerio de Transporte se afecta la capacidad transportadora mínima exigida a la
---	--



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

reposición de la empresa.

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.

PARÁGRAFO 2o. Si con la desvinculación que autorice el Ministerio de Transporte se afecta la capacidad transportadora mínima exigida a la empresa, ésta tendrá un plazo de seis (6) meses improrrogables, contados a partir de la ejecutoria de la resolución correspondiente, para suplir esta deficiencia en su parque automotor.

Si en ese plazo no sustituye el vehículo, se procederá a ajustar la capacidad transportadora de la empresa, reduciéndola en esta unidad.

Artículo 58 integralmente considerado:

ARTÍCULO 58. PROCEDIMIENTO. Para efecto de la desvinculación administrativa establecida en los artículos anteriores se observará el siguiente procedimiento:

1. Petición elevada ante el Ministerio de Transporte, indicando las razones por las cuales solicita la desvinculación, adjuntando copia del contrato de vinculación y anexando para ello las pruebas respectivas.

2. Traslado de la solicitud de desvinculación al propietario del vehículo o al representante legal de la empresa, según el caso, por el término de cinco (5) días para que presente por escrito sus descargos y las pruebas que pretende hacer valer.

3. Decisión dentro de los quince (15) días siguientes, mediante resolución motivada.

La Resolución que ordena la desvinculación del vehículo, proferida por el Ministerio de Transporte, reemplazará el paz y salvo que debe expedir la

PARÁGRAFO 2o. Si con la desvinculación que autorice el Ministerio de Transporte se afecta la capacidad transportadora mínima exigida a la empresa, ésta tendrá un plazo de seis (6) meses improrrogables, contados a partir de la ejecutoria de la resolución correspondiente, para suplir esta deficiencia en su parque automotor.

Si en ese plazo no sustituye el vehículo, se procederá a ajustar la capacidad transportadora de la empresa, reduciéndola en esta unidad.

ARTÍCULO 58. PROCEDIMIENTO. Para efecto de la desvinculación administrativa establecida en los artículos anteriores se observará el siguiente procedimiento:

1. Petición elevada ante el Ministerio de Transporte, indicando las razones por las cuales solicita la desvinculación, adjuntando copia del contrato de vinculación y anexando para ello las pruebas respectivas.

2. Traslado de la solicitud de desvinculación al propietario del vehículo o al representante legal de la empresa, según el caso, por el término de cinco (5) días para que presente por escrito sus descargos y las pruebas que pretende hacer valer.

3. Decisión dentro de los quince (15) días siguientes, mediante resolución motivada.

La Resolución que ordena la desvinculación del vehículo, proferida por el Ministerio de Transporte, reemplazará el paz y salvo que debe expedir la empresa, sin perjuicio de las acciones civiles y comerciales que se desprenden del contrato de vinculación suscrito entre las partes.

Los cargos de la demanda:

Si es procedente declarar o no la nulidad de los apartes demandados de los artículos 56, 57 y del artículo 58, integralmente considerado, del Decreto 171 de 5 de Febrero de 2001 expedido por el Presidente de la República y el Ministro de



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

<u>empresa, sin perjuicio de las acciones civiles y comerciales que se desprenden del contrato de vinculación suscrito entre las partes.</u> Los cargos de la demanda : El aparte del artículo 56 viola los artículos 150 numeral 1° y 189 numerales 11 y 22 de la Constitución Política, artículos 1494, 1495, 1502 y 1602 del Código Civil, artículos 822 y 824 del Código de Comercio, pues la administración no es competente para definir los alcances del contrato de vinculación en lo que respecta al termino o plazo de la relación contractual. Al ocuparse de tales materias, ejerció indebidamente la potestad reglamentaria al hacer depender la existencia del contrato de vinculación de la expedición de la tarjeta de operación. Adicionalmente, este precepto desconoce el postulado según el cual, un contrato solo puede ser invalidado por el consentimiento de las partes o por causas legales. <u>En este caso, el ejecutivo sustituyó al Legislador al señalar nuevas causales para la terminación del contrato. Insiste en señalar además que las solemnidades solo pueden ser exigidas por la ley.</u> El aparte del artículo 57, viola los artículos 150 numeral 1°, 189 numerales 11 y 22 de la Constitución Política de Colombia; los artículos 1494, 1495, 1502 y 1602 del Código Civil; y los artículos 822 y 824 del Código de Comercio, <u>por las mismas razones anteriores</u> El artículo 58, integralmente considerado, viola los artículos 150 numerales 1 y 2, 189 numeral 11, 116, 333 y 334 de la Constitución Política de Colombia; y artículos 1602 y 1546 del Código Civil por los mismos motivos y por establecer limitaciones a la capacidad contractual de las empresas del sector, al estipular un término de vigencia de los contratos de vinculación y al establecer las causales de terminación del mismo. Aduce igualmente el demandante que en este caso <u>se está encomendando a la administración una función jurisdiccional</u>, al atribuirle la facultad de adoptar decisiones de fondo con respecto a la vinculación de los automotores las empresas de transporte, pasando por alto que la celebración	Transporte, mediante el cual <i>"[...] se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera [...]"</i> por presuntamente: i) ser expedido sin competencia toda vez que los decretos no tienen fuerza legal correspondiendo <u>dicha función al Congreso de la República conforme al artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política</u> ; ii) ser expedido en el desarrollo de su <u>potestad reglamentaria excediendo las facultades previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política</u> y vulnerando el artículo 116 inciso 3 <i>ibídem</i>, en cuanto atribuyó función <u>jurisdiccional a autoridades administrativas del orden nacional y municipal.</u>
---	--



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

contrato es distinta de la expedición de la tarjeta de operación	
--	--

48. La Sección Primera en la sentencia señalada *et supra*⁴¹ al examinar la legalidad de los apartes demandados de los artículos 56 y 57 así como el artículo 58, integralmente considerado, del Decreto 171 de 5 de febrero de 2001 que establecen la desvinculación administrativa por solicitud del propietario, la desvinculación administrativa por solicitud de la empresa, y el procedimiento mismo para llevarla a cabo, por los cargos de vulneración de los artículos 150 numeral 1 y 189 numeral 11 y 22 de la Constitución Política consideró:

“ [...] Sin embargo, la Sala decretará la nulidad de la condición que se impone en el sentido de que el Contrato de Vinculación deberá contener lo relativo a “...y los mecanismos alternativos de solución de conflictos al que se sujetarán las partes”, a que se refiere el inciso primero del artículo 54 controvertido, por cuanto dado el desplazamiento del Juez Natural del conflicto, la utilización obligatoria de tales mecanismos se encuentra reservada a la potestad configurativa del Legislador, tal como se ha regulado en las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998 y 640 de 2001.

Lo anterior no excluye que en cualquier momento las partes, de mutuo acuerdo, puedan recurrir a la utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, sin que obligatoriamente deban anticipadamente estipularlo así en el Contrato de Vinculación.

*En cuanto a los excesos que se le atribuyen a los **artículos 56 y 57** del Decreto impugnado, la Sala considera oportuno expresar que los cargos formulados por el actor se estructuran a partir de una falsa premisa, al manifestar que los preceptos acusados están disponiendo la terminación de los contratos de vinculación, cuando lo cierto es que, como queda dicho, **lo que en ellos se está regulando no es nada distinto a la Desvinculación Administrativa de los vehículos del parque automotor de las empresas a las cuales se encuentren vinculados, mediando la solicitud previa y expresa ya sea del propietario o de la propia empresa de transporte,***

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Primera; sentencia de 22 de septiembre de 2011; C.P Rafael Ostau de Lafont Pianetta; número único de radicación 11001-03-24-000-2008-00199-00



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

sobre la base de que el contrato se haya vencido y no exista acuerdo entre las partes en relación con la continuidad de la vinculación del vehículo a la empresa. Lo anterior también desvirtúa la afirmación del actor en el sentido de que tales normas están creando nuevas causales de terminación del contrato de vinculación.

Así mismo, la Sala observa que cuando los referenciados artículos **56 y 57** estipulan ciertas causales que tanto el propietario del vehículo como el representante legal de la empresa, pueden invocar para solicitar ante el Ministerio de Transporte la **Desvinculación Administrativa del automotor, dicha actuación ostenta un carácter eminentemente administrativo, que tiene que ver con el control de la capacidad transportadora que por mandato legal (artículo 22 de la Ley 336 de 1996) debe asignársele a cada empresa en beneficio de la adecuada prestación del servicio.**

Por lo tanto, 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.

En ese orden, **la Sala decretará la nulidad del numeral 2 del artículo 56**, que le permite al propietario del vehículo solicitar la Desvinculación Administrativa del mismo, imputándole a la empresa: "... 2. El cobro de sumas de dinero por conceptos no pactados en el contrato de vinculación."; **también se decretará la nulidad de los numerales 3 y 5 del artículo 57** que le permiten a la empresa solicitar igualmente la Desvinculación Administrativa del vehículo, imputándole al propietario del mismo: "...3. No cancelar oportunamente a la empresa las sumas pactadas en el contrato de vinculación... 5. No efectuar los aportes obligatorios al fondo de reposición de la empresa."

[...]

Carecen igualmente de sustento las aseveraciones con respecto al artículo 58 del Decreto demandado, por cuanto en dicha norma en manera alguna se usurpan funciones del Legislador, ni mucho menos se le confieren facultades judiciales a las Autoridades de Transporte; por el contrario, en dicha norma se desarrolla el procedimiento para desvincular administrativamente los vehículos, lo que implica el ejercicio complementario de una función administrativa que le



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

corresponde a la Autoridad de Transporte en el sentido de controlar la capacidad transportadora asignada a cada Empresa, y a la que se refieren los artículos 48, 49 y 52 del Decreto 171 de 2001, los cuales encuentran pleno sustento en lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 336 de 1996, que dice:

“Artículo 22.- Toda empresa operadora del servicio público de transporte contará con la capacidad transportadora autorizada para atender la prestación de los servicios otorgados. De conformidad con cada modo de transporte, el reglamento determinará la forma de vinculación de los equipos a las empresas, señalando el porcentaje de su propiedad y las formas alternas de cumplir y acreditar el mismo.”

En el fallo de la Sala antes citado se aborda ésta temática de la siguiente manera:

El Decreto 170 del 2001 prevé la Desvinculación Administrativa de vehículos cuando no existe acuerdo entre las partes para ello, desvinculación que puede ser solicitada por el propietario del vehículo en la forma prevista en el artículo 50, ibídem, o por la empresa, tal como lo dispone el artículo 51 del mismo decreto por las causales allí establecidas. Si bien el contrato de vinculación se rige por el derecho privado de modo que las controversias que pudieren surgir en torno al mismo deberían resolverse por la justicia ordinaria, no debe olvidarse que el servicio público de transporte es un servicio esencial que está bajo el control y vigilancia del Estado lo que lo faculta para tomar este tipo de medidas.

En el artículo 52 del decreto 170 de 2001 se establece el Procedimiento para la desvinculación administrativa. Mal puede afirmarse, como lo hace el actor, que este artículo (52) viola el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política puesto que, precisamente está señalando el trámite que debe seguirse en los casos de desvinculación administrativa de vehículos la cual es totalmente procedente en aras de la prevalencia del interés general.

[...]

En los artículos 50 a 52 se regula lo relativo a la desvinculación administrativa de vehículos cuando, existiendo un contrato de vinculación, no



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

es posible hacerla por mutuo acuerdo, lo cual es distinto de la cancelación de licencias, registros o habilitaciones a que alude el artículo 48 de la Ley 336 de 1996.

*Si bien el fallo anteriormente transcrito corresponde al juzgamiento que hizo la Sala del Decreto 170 del 5 de febrero de 2001, “Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros”, publicado en el Diario Oficial 44318, de 5 de febrero de 2001”, las mismas consideraciones podrían referirse al Decreto 171 de la misma fecha, “Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por carretera.”⁴². **En otras palabras, en el caso que ocupa la atención de la Sala, no es dable señalar que el ejecutivo no estuviese facultado para adoptar las decisiones que aquí son objeto de cuestionamiento, pues, en efecto, estamos en presencia de un servicio público esencial que se encuentra sometido al control y vigilancia del Estado. En ese sentido, no resulta contrario a la normativa comentada, que el ejecutivo, en ejercicio de las facultades de reglamentación que le son propias, haya incorporado en el Decreto acusado los preceptos que tratan del contenido mínimo de los contratos de vinculación;** de la desvinculación administrativa de los vehículos de las empresas operadoras del servicio público de transporte de pasajeros por carretera; y del procedimiento a aplicar en tales casos, **pues al fin y al cabo las facultades reglamentarias invocadas por el Presidente de la República no solo tienen arraigo constitucional, sino que en el caso bajo examen, fueron ejercidas sin desbordar lo dispuesto en las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996,** salvo en los apartes ya referenciados anteriormente y que serán anulados en esta providencia.*

*Si bien en un Estado Unitario como el nuestro corresponde al legislador regular la prestación del servicio público de transporte en sus distintas modalidades, **no cabe la menor duda que, conforme a lo preceptuado por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional y sin perjuicio de respetar las facultades constitucionalmente asignadas al Congreso de la República, el Gobierno Nacional pueda ejercer la potestad reglamentaria que le es propia,** en aras de garantizar la cumplida ejecución de la ley.*

⁴² No sobra añadir a lo anterior, que lo dispuesto en los artículos 53, 54, 56, 57 y 58 del Decreto demandado, corresponde a lo dispuesto en los artículos 47, 48, 50, 51 y 52 del Decreto 170 de 2001.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

[...]

*El acervo de razones que antecede lleva a la Sala a concluir que la demanda solo está llamada a prosperar parcialmente en los aspectos ya analizados, pues en lo demás, y tal como queda expuesto, **no se advierte que el Presidente de la República, al expedir el Decreto reglamentario censurado, haya obrado sin competencia o que al menos haya incurrido en una violación del ordenamiento jurídico superior [...]**.*

49. Para la Sala, conforme a la sentencia proferida por esta Sección mediante la cual se declaró la nulidad del numeral 2 del artículo 56 y de los numerales 3 y 5 del artículo 57 del decreto 171 de 5 de febrero de 2001 y denegó las demás pretensiones de nulidad por la misma *causa petendi* respecto de las mismas disposiciones, resulta aplicable lo previsto en el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo en relación con la figura procesal de la cosa juzgada.

50. Conforme a lo anterior, cabe precisar que en el *sub lite*, al igual que el proceso de nulidad simple radicado bajo el número 11001-03-24-000-2008-00199-00 se trata de efectuar el juicio de legalidad de los artículos 56, 57 y 58 del decreto 171 de 5 de febrero de 2001 por los cargos de violación de los artículos 116 inciso 3⁴³, 150 numeral 10⁴⁴, y 189 numeral 11⁴⁵ de la Constitución Política.

⁴³ Artículo 116 inc. 3 Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

⁴⁴ Artículo 150: Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

⁴⁵ Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

51. Como se ha señalado, la identidad jurídica entre las partes, es un requisito que carece de relevancia para la configuración de la cosa juzgada tratándose de acciones públicas de nulidad, debido a que, estando habilitado todo ciudadano para “*interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley*”⁴⁶, no resulta indispensable que el accionante del segundo proceso corresponda al accionante del primero, justamente porque entre uno y otro existe un interés común, como es la defensa de la Constitución y la Ley, siendo entonces irrelevante por lo mismo la identidad de las personas jurídicamente consideradas⁴⁷.

52. Así las cosas, para la Sala, en el *sub lite*, conforme a la declaratoria de nulidad de los numerales 2 y 3 del artículo 56, y los numeral 3 y 5 del artículo 57 del Decreto 171 de 5 de febrero de 2001, mediante sentencia proferida por esta Corporación el 22 de septiembre de 2011 número único de radicación 11001-03-24-000-2008-00199-00 se declarará probada la excepción de cosa juzgada con los efectos *erga omnes* previstos en el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo. De la misma manera, respecto de los cargos de nulidad desestimados en la misma providencia, se declarará igualmente probada de oficio la excepción de cosa juzgada en relación con los artículo 56, con excepción de su párrafo único, el artículo 57 con excepción del párrafo 2º y el artículo 58 integralmente considerado, por identidad de causa de *causa petendi* juzgada en los dos procesos, con

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

⁴⁶ C.P., artículo 40, numeral 6.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 14 de septiembre de 2007, radicación número 11001-03-28-000-2007-00018-00 (00018), Consejera Ponente María Nohemí Hernández Pinzón.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

los efectos previstos en el inciso 2 del artículo 175 del Código Contencioso Administrativo.

53. Precisado lo anterior, la Sala procederá pronunciarse frente al segundo problema jurídico en relación a los cargos de nulidad de los restantes actos administrativos acusados en el *sub lite* no incluidos en la declaratoria oficiosa de cosa juzgada, en tanto no fueron objeto de pronunciamiento en la sentencia proferida bajo el número único de radicación 11001-03-24-000-2008-00199-00, como se desarrollará *infra*:

Marco normativo y desarrollos jurisprudenciales del ejercicio de la potestad reglamentaria

54. Visto el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, que señala:

“[...] ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

[...]

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes [...].”

55. Atendiendo a que esta Sección⁴⁸ ha señalado que la norma transcrita faculta al Presidente de la República, en su condición de suprema autoridad administrativa, para dictar normas necesariamente orientadas a la correcta

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de abril de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 11001 03 24 000 2009 00571 00



ejecución de la ley sin necesidad de disposición expresa que la conceda y que la potestad comentada es inversamente proporcional a la extensión de la ley; esto es, que ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y viceversa.

56. De hecho, el alcance de la potestad reglamentaria depende de la valoración política que el legislador haga de la materia que desarrolla en la medida que puede regular íntegramente una materia sin dejar margen alguna a la reglamentación, o abstenerse de reglar algunos aspectos, que el Presidente de la República la reglamente para su debida aplicación.

57. La citada sentencia señaló que la potestad en estudio no es absoluta porque tiene como límite y radio de acción a la Constitución Política y a la ley, y no puede ejercerse para alterar o modificar el contenido y espíritu de la ley.

58. Asimismo, la Corte Constitucional⁴⁹ se ha pronunciado sobre esta figura, expresando que el ejercicio de la potestad reglamentaria se amplía o restringe en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos. En este sentido, ha expresado:

“[...] La doctrina y la práctica han demostrado que la potestad reglamentaria del ejecutivo es inversamente proporcional a la extensión de la ley. De suerte que, ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y viceversa.

¿Qué factores determinan que ello ocurra?

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-372 de 2009, expediente D-7473. M. P.: Nilson Pinilla Pinilla.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

En esencia, la mayoría de las veces, el ejercicio íntegro o precario de la potestad de configuración normativa depende de la voluntad del legislador, es decir, ante la valoración política de la materia a desarrollar, el Congreso de la República bien puede determinar que regula una materia en su integridad, sin dejar margen alguna a la reglamentación o, por el contrario, abstenerse de reglar explícitamente algunos aspectos, permitiendo el desenvolvimiento posterior de las atribuciones presidenciales de reglamentación para que la norma pueda ser debidamente aplicada.

No obstante, esta capacidad del Congreso para determinar la extensión de la regulación de una institución, tiene distintos límites que vienen dados por las especificidades de las materias objeto de dicha regulación. Así, por ejemplo, el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, somete a estricta reserva legal, entre otras, la regulación de materias tales como impuestos o leyes estatutarias. Para esta Corporación, es claro que la regulación de los elementos esenciales de materias sometidas a reserva de ley, no son susceptibles de ser regulados a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, salvo en cuestiones accesorias y de detalle, so pena de contrariar disposiciones imperativas de raigambre Superior (C.P. arts. 152 y 338) [...].”

59. En ese mismo sentido, señaló que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno Nacional (conformado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo), exige que la ley haya previamente configurado una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual el Gobierno Nacional pueda ejercer la función de reglamentar la ley, con miras a su debida aplicación, de tal suerte que si el legislador no define ese presupuesto normativo básico estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución Política ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley, dado que el requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria es la existencia previa de un contenido legal por reglamentar.

60. En suma, el ejercicio de la potestad reglamentaria conlleva: i) el ejercicio de una función administrativa; ii) tiene como propósito precisar y detallar la ley



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente; iii) finaliza con la expedición de actos de carácter general y abstracto, los cuales, en el caso del Presidente de la República, reciben el nombre de decretos reglamentarios; iv) el acto que resulta no es una nueva ley, sino un acto complementario de esta; v) promueve la organización y el funcionamiento de la administración; vi) representa un mecanismo de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo; vii) no puede ejercerse en el caso de materias que deben necesariamente regularse a través de una ley y viii) no es posible ejercer la potestad reglamentaria cuando se trate de una ley que incorpore disposiciones precisas y claras que no requieren de una regulación adicional para su ejecución.

Generalidades, marco normativo y desarrollos jurisprudenciales de las funciones jurisdiccionales ejercidas por autoridades administrativas

61. Visto el artículo 116 de la Constitución Política., luego de señalar que la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura⁵⁰, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, y la Justicia Penal Militar administran Justicia, prevé que ***“[e]xcepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”***, advirtiendo que *“[s]in embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”*.

⁵⁰ Sustituida la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” por la de “Comisión Nacional de Disciplina Judicial”, por el artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015.



62. En concordancia con el artículo 116 de la Constitución Política, la Ley 270, “*Estatutaria de la Administración de Justicia*”, establece en su artículo 1º que la

administración de justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades establecidos en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional.

63. Asimismo, el artículo el artículo 8º inciso 2 de la Ley 1285, dispone que *“[e]xcepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las parte”*.

64. La Corte Constitucional, en la sentencia C-713 de 2008⁵¹, declaró exequible el artículo 3º de la Ley 1285, modificadorio del artículo 8º de la Ley 270, mediante el cual se otorgaron de manera excepcional facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas considerando al efecto:

“[...] Es conveniente precisar que el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas hace parte de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, por cuanto constituye una modalidad de resolución asistida donde la adjudicación del derecho corresponde a un

⁵¹ Corte Constitucional, sentencia C-713 del 15 de julio de 2008, M.P Clara Inés Vargas, expediente P.E 030



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

tercero neutral –una autoridad administrativa-, que no hace parte del sistema tradicional de justicia⁵².

En este orden de ideas, el inciso segundo del artículo 3º del proyecto resulta ajustado a la Constitución, pues la propia Carta reconoce expresamente la posibilidad, por supuesto excepcional, de atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas⁵³. Más aún, la norma precisa que esas funciones serán aquellas que por su naturaleza y cuantía puedan ser resueltas por éstas de manera adecuada y eficaz, siempre y cuando no implique la instrucción de sumarios o investigación de delitos y el juzgamiento de los mismos, lo que armoniza plenamente con la restricción prevista en el artículo 116 de la Constitución.

Así mismo, la exigencia de que este tipo de decisiones sea siempre susceptible de recursos ante los órganos de la Rama Judicial del Estado, es una regulación propia de la libertad de configuración atribuida al Congreso, que se refleja como garantía adicional y de alguna manera pretende asegurar una cierta coherencia e integridad en las decisiones judiciales [...]”.

Generalidades, marco normativo del procedimiento de desvinculación de vehículos automotores

65. De acuerdo con lo previsto en los artículos 2 y 3 de la Ley 336, la seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios constituye prioridad esencial del sector y del sistema de transporte. Para estos efectos, las autoridades competentes pueden exigir y verificar las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizar una eficiente prestación del servicio. Asimismo el Estado regulará y vigilará la industria de transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-1195 de 2001, M.P Manuel José Cepeda y Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵³ La Corte ha estudiado la posibilidad de otorgar facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas, en las Sentencias C-592 de 1992, C-212 de 1999, C-037 de 1996. C-672 de 1999, C-384 de 2000, C-1691 de 2000 y C-415 de 2002, entre otras.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

66. La vinculación de un vehículo a una empresa de transporte público es la incorporación de este 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.

67. Los Decretos 170, 171, 172, 174 y 175 de 5 de febrero de 2001 prevén la figura de la *Desvinculación Administrativa* de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros; para el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera; para el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi; para el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial y para el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto, respectivamente.

68. La desvinculación de vehículos a las empresas afiliadas opera de varias maneras: i) por acuerdo entre las partes; ii) cuando no existe acuerdo entre las partes para ello, pudiendo ser solicitada por el propietario del vehículo; y iii) por la empresa, de conformidad con las causales allí establecidas.

69. Esta Sección, en sentencia proferida el 22 de septiembre de 2010⁵⁴ precisó el contenido y alcance de la potestad reglamentaria en materia del servicio público de transporte señalando:

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 29 de abril de 2010; C.P María Claudia Rojas Lasso número único de radicación 11001-03-24-000-2004-00204-01



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

[...] El demandante pretende que se declare la nulidad de los artículos 48, 49-5, 50 y 51 del Decreto 172/01 (...) El demandante afirmó que al exigir la tarjeta de control que deben portar los conductores de los vehículos taxi vinculados a empresas habilitadas para prestar el servicio de transporte, el Gobierno Nacional desbordó la potestad reglamentaria porque las leyes reglamentadas no establecen este documento como requisito para ejercer la actividad transportadora en la modalidad individual ni para sancionar a los propietarios de vehículos taxi que no lo posean. Además, en caso de que fuera exigible dicha tarjeta debería sancionarse a las empresas transportadoras porque son ellas las habilitadas por el Estado para prestar el servicio y no el conductor de los vehículos afiliados a ella. Este cargo no prospera porque parte de la consideración de que los decretos reglamentarios no pueden establecer en ningún caso requisitos que no estén previstos en las leyes reglamentadas. **Esa concepción es equivocada porque, como lo ha señalado esta Sección del Consejo de Estado en forma reiterada, “los límites de esta facultad o potestad los señala la necesidad de cumplir debidamente el estatuto desarrollado, porque si los ordenamientos expedidos por el Congreso suministran todas las nociones indispensables para su ejecución, el órgano administrativo no tendría nada que agregar, y por lo tanto no habría oportunidad de ejercitarla.** También ha dicho esta Corporación que el reglamento debe desarrollar no solo lo que hay expreso en la ley sino lo que hay implícito en ella, de suerte que no se convierta en mera reproducción de aquella”. **En el presente caso es claro que el Código de Comercio facultó al Gobierno Nacional para reglamentar las condiciones de creación y funcionamiento de las empresas dedicadas al transporte público (artículo 983); especialmente en cuanto a la seguridad de los pasajeros y vehículos y la escala de sanciones por la violación de normas legales y reglamentarias (artículo 997) y en general para reglamentar las disposiciones atinentes al contrato de transporte (artículo 997) y la Ley 105 de 1993 estableció en el artículo 2º entre sus principios fundamentales la necesidad de intervención del Estado en el control, regulación y vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas y consagró la seguridad de las personas como prioridad del Sistema y del Sector Transporte.** Esos principios fueron invocados como fundamento del Decreto 172/01 demandado en el artículo 1º y si bien es evidente que la exigencia de una tarjeta de control que deben portar los conductores no está instituido expresamente en las leyes reglamentadas, sí es un mecanismo que permite identificar a quienes prestan legítimamente el servicio de transporte individual en vehículos tipo taxi para efectos de ejercer control sobre la actividad de este tipo de vehículos y garantizar la seguridad de los usuarios de dicho servicio. **En conclusión, el requisito en estudio sí constituye un desarrollo de las normas y principios enunciados en las leyes reglamentadas [...]**”.



Análisis del caso concreto del segundo problema jurídico

70. La parte demandante señala que, con los decretos acusados, se reglamentó la actividad del transporte terrestre automotor de pasajeros y de carga, en el radio de acción municipal y/o distrital, por carretera, individual, servicio especial y mixto, dentro del marco legal previsto en las leyes 105 y 336. Para el efecto indicó los siguientes cargos:

71. Adujo que, en el desarrollo de su potestad reglamentaria, el Gobierno Nacional, excediendo las facultades previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y vulnerando el artículo 116 inciso 3 *ibídem*, atribuyó función jurisdiccional a autoridades administrativas del orden nacional y municipal.

72. En el mismo sentido, señaló que se concretó dicha facultad jurisdiccional, en entregar a órganos de la administración pública del nivel municipal y nacional, la potestad de definir la *desvinculación de vehículos afiliados*, a las empresas de transporte, para ello, calificando el incumplimiento del contrato de vinculación en las causales expresamente señaladas en los decretos reglamentarios, labor que es de competencia de la autoridad jurisdiccional, en la medida en que la ley no le atribuye dicha función a la autoridad administrativa, dentro de los parámetros que la Constitución Política lo permite, vulnerando el derecho de los asociados de acceder a la administración de justicia previsto en el artículo 229 de la Constitución Política.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

73. Adujo que, en sentido material son “ [...] leyes, como lo dispone el artículo 150 de la Constitución Política, las expedidas por el Congreso Nacional, para cumplir las funciones allí contenidas [...] ” y lo “[...] son los decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional en ejercicio de facultades temporales previstas en el numeral 10 [...]” . En ese sentido, reiteró que, “[...] los decretos reglamentarios no tienen el alcance de norma con carácter legal, siendo esta razón suficiente para declarar que los mismos violan la Constitución Política [...] ”

El servicio de transporte público de transporte de pasajeros por carretera y de carga y los contratos de vinculación

74. La Sala, previamente al análisis del caso concreto, se referirá a algunos aspectos básicos relativos a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros por carretera.

75. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 365 de la Constitución Política de 1991, el servicio de transporte público de pasajeros por carretera es catalogado como un servicio público de carácter esencial, sujeto a la regulación, el control y la vigilancia del Estado⁵⁵

⁵⁵ “ [...] Artículo 5 Ley 336 de 1996. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo [...]”



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

76. Para poder prestar el servicio de transporte público de pasajeros por carretera, se requiere la respectiva habilitación señalada en el artículo 11⁵⁶ de la Ley 336, previa demostración de su capacidad técnica, operativa, financiera y de seguridad y de la procedencia del capital aportado.

77. Dentro de los requisitos establecidos para la obtención de la referida Habilitación, se encuentra el de acreditar los denominados contratos de vinculación de los vehículos a la empresa, celebrados entre ésta y los propietarios de los mismos, bajo las cláusulas pactadas en el marco del mismo⁵⁷, con plena observancia de las normas que regulan el servicio público de transporte.

⁵⁶ **ARTÍCULO 11.** Las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte o constituidas para tal fin, deberán solicitar y obtener Habilitación para operar. La Habilitación, para efectos de esta Ley, es la autorización expedida por la autoridad competente en cada Modo de transporte para la prestación del servicio público de transporte.

El Gobierno Nacional fijará las condiciones para el otorgamiento de la Habilitación, en materia de organización y capacidad económica y técnica, igualmente, señalará los requisitos que deberán acreditar los operadores, tales como estados financieros debidamente certificados, demostración de la existencia del capital suscrito y pagado, y patrimonio bruto, comprobación del origen del capital, aportado por los socios, propietarios o accionistas, propiedad, posesión o vinculación de equipos de transporte, factores de seguridad, ámbito de operación y necesidades del servicio.

⁵⁷ **ARTICULO 48 Decreto 171 de 2001.-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, causales de terminación y preavisos requeridos para ello, así como aquellas condiciones especiales que permitan definir la existencia de prórrogas automáticas y los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

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.

[...]



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

78. En ese sentido, los artículos 983 y 999 del Código de Comercio⁵⁸ posibilitan la expedición de normas reglamentarias del Contrato de Vinculación, en armonía con lo dispuesto por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución.

79. Para la Sala, en consecuencia, los artículos 50, 51 y 52 del decreto 171 de 5 de febrero de 2001; artículos 56, 57 y 58 del decreto 171 de 5 de febrero de 2001; artículos 31, 31 y 32 del decreto 172 de 5 de febrero de 2001; artículos 40, 41 y 42 del decreto 174 de 5 de febrero de 2001; artículos 41, 42 y 43 del decreto 175 de 5 de febrero de 2001, expedidos por el Presidente de la República y el Ministro del Transporte, se ocupan de regular el procedimiento para la desvinculación de vehículos de transporte terrestre automotor en las diferentes modalidades, bajo el marco del denominado contrato de vinculación, entendido como la incorporación de este al parque automotor de dicha empresa, formalizado con la celebración del respectivo contrato entre el propietario del vehículo y la empresa, como se señaló *supra*.

⁵⁸ “**ARTÍCULO 983. EMPRESAS DE TRANSPORTE.** Las empresas de transporte son de servicio público o de servicio particular. El Gobierno fijará las características de las empresas de servicio público y reglamentará las condiciones de su creación y funcionamiento. Las empresas de servicio público someterán sus reglamentos a la aprobación oficial y, si 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.

PARÁGRAFO. Para la constitución de personas jurídicas que tengan por objeto el servicio público de transporte automotor, sujeto a rutas y horarios, además del lleno de los requisitos legales, será necesaria la autorización previa del Instituto Nacional del Transporte y Tránsito o de la entidad que haga sus veces, autorización que se protocolizará en copia auténtica con la respectiva escritura.”

“**ARTÍCULO 999. REGLAMENTACIÓN Y APLICACIÓN DE DISPOSICIONES.** El Gobierno reglamentará las disposiciones de este Título, las que se aplicarán al transporte cualquiera que sea el medio empleado para realizarlo, sin perjuicio de normas contenidas en disposiciones especiales.”



80. En este sentido, frente a los excesos que se le atribuyen a los artículos acusados de los decretos impugnados referidos a la desvinculación administrativa por solicitud del propietario y por solicitud de la empresa, la Sala prohíba las consideraciones de la sentencia indicada *ut supra* que declaró la nulidad del numeral 2 del artículo 56, numerales 3 y 5 del Decreto 171 señalando:

“[...] la Sala considera oportuno expresar que los cargos formulados por el actor se estructuran a partir de una falsa premisa, al manifestar que los preceptos acusados están disponiendo la terminación de los contratos de vinculación, cuando lo cierto es que, como queda dicho, lo que en ellos se está regulando no es nada distinto a la Desvinculación Administrativa de los vehículos del parque automotor de las empresas a las cuales se encuentren vinculados, mediando la solicitud previa y expresa ya sea del propietario o de la propia empresa de transporte, sobre la base de que el contrato se haya vencido y no exista acuerdo entre las partes en relación con la continuidad de la vinculación del vehículo a la empresa. Lo anterior también desvirtúa la afirmación del actor en el sentido de que tales normas están creando nuevas causales de terminación del contrato de vinculación.

Así mismo, la Sala observa que cuando los referenciados artículos 56 y 57 estipulan ciertas causales que tanto el propietario del vehículo como el representante legal de la empresa, pueden invocar para solicitar ante el Ministerio de Transporte la Desvinculación Administrativa del automotor, dicha actuación ostenta un carácter eminentemente administrativo, que tiene que ver con el control de la capacidad transportadora que por mandato legal (artículo 22 de la Ley 336 de 1996) debe asignársele a cada empresa en beneficio de la adecuada prestación del servicio.

Por lo tanto, 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 [...]”.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

81. De conformidad con lo anterior, la Sala declarará la nulidad de las disposiciones contenidas en los artículos acusados de los decretos 170, 173, 174 teniendo en cuenta los efectos jurídicos que produjo este último durante su vigencia y 175 de 5 de febrero de 2001 por corresponder a situaciones que no tienen carácter administrativo al no referirse directamente a las condiciones de prestación del servicio, las cuales quedan por fuera de la órbita y la competencia de la Autoridad Transportadora al regular conflictos económicos derivados del incumplimiento de las partes en la ejecución del contrato de vinculación, los que deberían ser asumidos por el Juez Natural del contrato, que en este caso es el ordinario.

82. En consecuencia, los apartes que se declararán nulos permiten al propietario del vehículo solicitar la Desvinculación Administrativa del mismo, imputándole a la empresa el cobro de sumas de dinero por conceptos no pactados en el contrato de vinculación y a la empresa solicitar igualmente la Desvinculación Administrativa del vehículo, imputándole al propietario del mismo no cancelar oportunamente a la empresa las sumas pactadas en el mismo contrato y no efectuar los aportes obligatorios al fondo de reposición de la empresa, conforme al siguiente cuadro en el que se subrayan los numerales que se declararán nulos así:

Decreto 171 de 2001 (Servicio público de pasajeros por carretera) Arts. 56, 57 y 58 del Decreto 171 de 2001, numerales	Decreto 170 de 2001 (Servicio público de (Transporte Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de	Decreto 172 de 2001¹ (Servicio público de Transporte individual taxis) Arts. 30, 31 y 32	Decreto 174 de 2001 (Servicio público de Transporte terrestre Especial)	Decreto 175 de 2001 (Servicio público de Transporte terrestre Mixto) Arts. 41, 42 y 43 del Decreto 175
---	---	--	--	---



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

anulados mediante sentencia de 22 de septiembre de 2011 Expediente 2008-00199- 00	Pasajeros) Artículos 50, 51 y 52 del Decreto 170 de 2001.	del Decreto 172 de 2001.	Arts. 40, 41 y 42 del Decreto 174 de 2001.	de 2001.
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: 1. [...]. 2. El cobro de sumas de dinero por conceptos no pactados en el contrato de vinculación. Numeral declarado Nulo por el Consejo de Estado mediante Fallo 199 del 22 de septiembre de 2011, Expediente 2008-00199- 00. [...]	Artículo 50.- Desvinculación administrativa por solicitud del propietario. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las partes para la desvinculación del vehículo, el propietario podrá solicitar ante la autoridad de transporte competente la desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales, imputables a la empresa: 1- [...] 2. <u>El cobro de sumas de dinero por conceptos no pactados en el contrato de vinculación.</u>	Artículo 30. Desvinculación administrativa por solicitud del propietario. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las partes, el propietario podrá solicitar a la autoridad de transporte competente, la desvinculación invocando alguna de las siguientes causales imputables a la empresa: 1. <u>El cobro de sumas de dineros por conceptos no pactados en el contrato de vinculación.</u> [...]	Artículo 40. Desvinculación administrativa por solicitud del propietario. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las partes, el propietario podrá solicitar al Ministerio de Transporte, la desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales, imputables a la empresa: 1. [...] 2. <u>El cobro de sumas de dineros por conceptos no pactados en el contrato de vinculación.</u> [...]	Artículo 41. Desvinculación administrativa por solicitud del propietario. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las partes, el propietario del vehículo podrá solicitar a la autoridad competente su desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales imputables a la empresa: 1. [-] 2. <u>El cobro de sumas de dinero por conceptos no pactados en el contrato de vinculación.</u> [...]
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	ARTICULO 51.- Desvinculación administrativa por solicitud de la empresa. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las partes para la desvinculación del	ARTÍCULO 31 Desvinculación administrativa por solicitud de la empresa.- Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las	ARTICULO 41.- Desvinculación administrativa por solicitud de la empresa. - Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las	ARTICULO 42. Desvinculación administrativa por solicitud de la empresa. Vencido el contrato de vinculación, cuando no exista acuerdo entre las



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

solicitar al Ministerio de Transporte su desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales imputables al propietario del vehículo: [...] 3. No cancelar oportunamente a la empresa las sumas pactadas en el contrato de vinculación. Numeral declarado Nulo por el Consejo de Estado mediante Fallo 199 del 22 de septiembre de 2011, Expediente 2008-00199- 00. 4. [...] 5. No efectuar los aportes obligatorios al fondo de reposición de la empresa. Numeral declarado Nulo por el Consejo de Estado mediante Fallo 199 del 22 de septiembre de 2011, Expediente 2008-00199-	vehículo, el representante legal de la empresa podrá solicitar a la autoridad de transporte competente la desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales, imputables al propietario del vehículo: [...] 3. <u>No cancelar oportunamente a la empresa los valores pactados en el contrato de vinculación.</u> 4. [...] 5. <u>No efectuar los aportes obligatorios al fondo de reposición.</u>	partes para la desvinculación del vehículo, el representante legal de la empresa podrá solicitar a la autoridad de transporte competente, la desvinculación invocando alguna de las siguientes causales imputables al propietario del vehículo: 1. [...] 2. <u>No cancelar oportunamente a la empresa los valores pactados en el contrato de vinculación.</u>	partes el representante legal de la empresa podrá solicitar al Ministerio de Transporte, la desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales imputables al propietario del vehículo: 1. [...] 3. <u>No cancelar oportunamente a la empresa los valores pactados en el contrato de vinculación.</u> 4. [...] 5. <u>No efectuar los aportes obligatorios al fondo de reposición</u>	partes, el representante legal de la empresa podrá solicitar a la autoridad competente su desvinculación, invocando alguna de las siguientes causales imputables al propietario del vehículo: 1. [...] 2. <u>No cancelar oportunamente a la empresa las sumas pactadas en el contrato de vinculación.</u> [...] 5. <u>No efectuar los aportes obligatorios al Fondo de Reposición de la empresa.</u>
---	---	--	--	--

Atribuciones de autoridades administrativas en materia de transporte no comporta ejercicio de facultades jurisdiccionales

83. La Sala no encuentra que, con la expedición de los decretos acusados, se hayan transgredido las disposiciones contenidas en las leyes 105 y 336,



citadas como sustento de los decretos contentivos de los actos acusados, así como los artículos 116, inciso 3; 150, numeral 10 y 189, numeral 11 de la Constitución Política, y que los mismos hayan conferido atribuciones jurisdiccionales a autoridades administrativas al establecer los requisitos para la desvinculación de los vehículos automotores y el procedimiento que se debe seguir en los términos allí contenidos, que permita inferir que tales mecanismos tengan connotación jurisdiccional.

84. Los actos acusados desarrollan el procedimiento para desvincular administrativamente los vehículos, lo que implica el ejercicio complementario de funciones administrativas que le corresponde a la Autoridad de Transporte en el sentido de controlar la capacidad transportadora asignada a cada Empresa, de conformidad con lo dispuesto la Ley 336 de 1996, siendo esta una actuación que ostenta un carácter eminentemente administrativo, que tiene que ver con el control de la capacidad transportadora que por mandato legal del artículo 22 de la Ley 336 de 1996 debe asignársele a cada empresa en beneficio de la adecuada prestación del servicio.

Potestad reglamentaria de los contratos de vinculación y de los procedimientos para la desvinculación de los vehículos automotores no vulnera el principio de ley

85. Para la Sala los actos acusados en manera alguna usurpan funciones del Legislador en la medida que fueron expedidos en desarrollo de las leyes 105 y 336 que establecen los principios rectores del transporte entre los cuales se encuentra el de la intervención del Estado, señalando que corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas, lo cual implica que el interés general



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

prevalece sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y la protección de los usuarios.

86. En este sentido, los actos acusados son el desarrollo de facultades que le permiten al poder ejecutivo, tratándose de un servicio público esencial que se encuentra sometido al control y vigilancia del Estado, la reglamentación de los denominados contratos de vinculación y de los procedimientos para la desvinculación de los vehículos automotores, con aplicación de las causales contenidas en los artículos acusados para los diferentes modalidades de este servicio público.

Conclusiones

87. En el *sub lite*, conforme a la declaratoria de nulidad de los numerales 2 y 3 del artículo 56, y los numeral 3 y 5 del artículo 57 del Decreto 171 de 5 de febrero de 2001, mediante sentencia proferida por esta Corporación el 22 de septiembre de 2011 número único de radicación 11001-03-24-000-2008-00199-00 se declarará probada la excepción de cosa juzgada con los efectos *erga omnes* previstos en el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo. De la misma manera, respecto de los cargos de nulidad desestimados en la misma providencia, se declarará probada de oficio la excepción de cosa juzgada en relación con los artículos 56, con excepción de su párrafo único, el artículo 57 con excepción del párrafo 2º y el artículo 58 integralmente considerado, por identidad de causa de *causa petendi* juzgada en los dos procesos, con los efectos previstos en el inciso 2 del artículo 175 del Código Contencioso Administrativo.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

88. La Sala declarará nulos los apartes de los actos acusados que permiten al propietario del vehículo solicitar la Desvinculación Administrativa del mismo, imputándole a la empresa el cobro de sumas de dinero por conceptos no pactados en el contrato de vinculación y a la empresa solicitar igualmente la Desvinculación Administrativa del vehículo, imputándole al propietario del mismo no cancelar oportunamente a la empresa las sumas pactadas en el mismo contrato y no efectuar los aportes obligatorios al fondo de reposición de la empresa, al estar los mismos fuera de la órbita de la Autoridad de Transporte y corresponder a conflictos económicos derivados del incumplimiento de las partes en la ejecución del contrato de vinculación, los que deberían ser asumidos por el Juez Natural del contrato.

89. Para la Sala, con los decretos acusados en manera alguna se usurpan funciones del Legislador, ni se le confieren facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas; por el contrario, dichas disposiciones desarrollan el procedimiento para desvincular administrativamente los vehículos, lo que implica el ejercicio complementario de una función que le corresponde a la Autoridad de Transporte.

90. El Ministerio de Transporte estaba facultado para adoptar las disposiciones objeto de cuestionamiento, tratándose de un servicio público esencial que se encuentra sometido al control y vigilancia del Estado y, en ejercicio de esa facultad de reglamentación, le es dable desarrollar los preceptos que tratan del contenido mínimo de los contratos de vinculación; de la desvinculación administrativa de los vehículos de las empresas operadoras del servicio público de transporte de pasajeros por carretera; y



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

del procedimiento a aplicar en tales casos, cuyo desarrollo se efectuó sin desbordar lo dispuesto en las leyes 105 y 336.

91. Para la Sala, las consideraciones expuestas conducen a la no prosperidad de los cargos planteados en la demanda.

92. Finalmente, atendiendo a que la abogada Gloria Cecilia Pacheco Ochoa, identificada con cédula de ciudadanía 32.711.538 y Tarjeta Profesional 49.290 del Consejo Superior de la Judicatura, con el escrito de los alegatos de conclusión, allegó poder para actuar en calidad de apoderada del Ministerio de Transporte, visible a folio 163, y considerando que el poder cumple con los requisitos de ley, la Sala le reconocerá la respectiva personería.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

III. RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR probada de oficio la excepción de cosa juzgada frente a los cargos de nulidad del numeral 2 del artículo 56, numerales 3 y 5 del artículo 57 del Decreto 171 de 5 de febrero de 2001, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, y por lo tanto, estarse a los efectos *erga omnes* de la sentencia proferida el 22 de septiembre de 2011 con número único de radicación 11001-03-24-000-2008-00199-00.



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

SEGUNDO: DECLARAR probada de oficio la excepción de cosa juzgada frente a los cargos de nulidad formulados contra el artículo 56 con excepción del párrafo único, el artículo 57 con excepción del párrafo 2, y el artículo 58, integralmente considerado, del Decreto 171 de 5 de febrero de 2001 por identidad de *causa petendi* juzgada y, por lo tanto, estarse a lo resuelto en la sentencia del 22 de septiembre de 2011, radicación 11001-03-24-000-2008-00199-00.

TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD del numeral 2 del artículo 50; numerales 3 y 5 del artículo 51 del Decreto 170 de 2001; numeral 1 del artículo 30 y numeral 2 del artículo 31 del Decreto 172 de 2001; numeral 2 del artículo 40, numerales 3 y 5 del artículo 41 del Decreto 174 de 2001; numeral 2 del artículo 41, numerales 3 y 5 del artículo 42 del Decreto 175 de 2001, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: ORDENAR a la Secretaría de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que, una vez en firme esta sentencia, archive el expediente, previas las anotaciones a que haya lugar.

SEXTO: RECONOCER personería a la abogada Gloria Cecilia Pacheco Ochoa, identificada con cédula de ciudadanía 32.711.538 y Tarjeta Profesional 49.290 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, para



Núm. único de radicación: 11001 0324 000 2010 00283 00
Demandante: José Hernando Pintor Deaza

actuar en calidad de apoderada de del Ministerio de Transporte los términos y para los efectos del poder conferido.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado