

INGRESO DE VEHICULOS DE CARGA POR REPOSICION-Prevalencia del interés general: seguridad de los usuarios%REPOSICION DE VEHICULOS DE CARGA-Ingreso previa desintegración física y anulación de licencia y del Registro Nacional de Carga%INTERES GENERAL-Ingreso de vehículos de carga únicamente por reposición

La parte actora endilga al acto acusado falsa motivación y desviación de poder, por cuanto, a su juicio, los fines para los cuales fue expedido no son otros que los de favorecer a la Asociación Colombiana de Camioneros, sin que sea cierto que fomente la reposición de vehículos, argumento que resulta desacertado, por las siguientes razones: Examinado el contenido de la Resolución 10500 de 9 de diciembre de 2003, la Sala encuentra que el fin perseguido no es otro que la prevalencia del interés general, en cuanto al ordenar la reposición de vehículos obsoletos y ordenar su chatarrización da cumplimiento a uno de los principios que orientan el servicio público de transporte, cual es el de la seguridad de las personas, que a voces del artículo 2º, literal b), de la Ley 105 de 1993 "... constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte". En efecto, en el expediente obra un estudio sobre la "DISTRIBUCIÓN DE VEHÍCULOS DE CARGA POR CONFIGURACIÓN Y CLASE DE SERVICIO A DICIEMBRE DEL AÑO 2002", en el que respecto de la situación, para esa fecha, del parque automotor de transporte de carga, se dejó dicho: "El parque automotor que presta el servicio de transporte de carga en Colombia está compuesto en un 59.31% por vehículos con edad superior a 20 años, en un 17.76 con vehículos cuya edad oscila entre 10 y menores de 20 años y finalmente el 22.94% del parque automotor está compuesto por vehículos con antigüedad menor a 10 años". Así las cosas, para esta Corporación es claro que la motivación de la Resolución 10500 en el sentido de que "... las condiciones técnico mecánicas de los vehículos y la edad de los mismos se constituyen en una de las causas más determinantes de accidentalidad, mortalidad y morbilidad en Colombia" demuestra que su expedición persiguió el fin loable de tratar de disminuir la accidentalidad y sus respectivas consecuencias en la modalidad de transporte de carga, lo cual redundaría en beneficio del interés general y no del interés particular de la Asociación Colombiana de Camioneros, como lo pretende hacer ver la parte actora.

PRINCIPIOS DEL TRANSPORTE PUBLICO-Principio de seguridad de los usuarios%PRINCIPIO DE SEGURIDAD DE LOS USUARIOS-Ingreso de vehículos únicamente por reposición%INGRESO DE VEHICULOS DE CARGA POR REPOSICION-Legalidad de la Resolución 10.500 de 2003

Ahora bien, el artículo 3º de la Ley 105 de 1993, preceptúa: "Artículo 3o. Principios del transporte público. 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 sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios: "2. EL CARÁCTER DEL SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE: La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. "6. DE LA LIBERTAD DE EMPRESA: Para la constitución de empresas o de formas asociativas de transporte no se podrán exigir otros requisitos que los establecidos en las normas legales y en los reglamentos respectivos. "Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, para acceder a la prestación del servicio público, las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deberán

estar habilitadas por el Estado. Para asumir esa responsabilidad, acreditarán condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado. "Las autoridades sólo podrán aplicar las restricciones a la iniciativa privada establecidas en la ley, que tiendan a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad. "El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora. "El transporte de carga será prestado por personas naturales o jurídicas debidamente autorizadas por las autoridades y el Gobierno Nacional regulará su funcionamiento. El Gobierno establecerá los lineamientos para que el transporte de carga se lleve a cabo bajo condiciones de seguridad y eficiencia. Igualmente no existirán restricciones para rutas y frecuencias, estas serán determinadas por el mercado. El Gobierno Nacional podrá establecer condiciones técnicas y de seguridad para la prestación del servicio y su control será responsabilidad de las autoridades de tránsito". Como se observa, la limitación impuesta en el acto acusado en el sentido de que durante su vigencia el ingreso de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga se hará únicamente por reposición está legalmente contemplada, pues, se reitera, no pretende cosa distinta que garantizar la prestación de dicho servicio en condiciones de seguridad, lo cual no se lograría al permitir que circule por las vías del territorio nacional un parque automotor obsoleto.

INGRESO DE VEHICULOS DE CARGA POR REPOSICION-Legalidad de la Resolución 10.500 de 2003 por prevalencia del interés general y del principio de seguridad de los usuarios%LIBERTAD DE EMPRESA-Límite del interés general: ingreso de vehículos de carga únicamente por reposición%CHATARRIZACION DE VEHICULOS DE CARGA-Requisito para ingreso al servicio público de transporte de carga: legalidad resolución 10.500 de 2003

Concluye esta Corporación que no es inconstitucional la limitación impuesta en el acto acusado respecto de que durante su vigencia únicamente ingresarán vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga por reposición y siempre y cuando se demuestre que los vehículos repuestos fueron desintegrados físicamente de manera total y cancelados su licencia de tránsito y su registro nacional de carga, pues el artículo 333 de la Constitución Política preceptúa que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común y que la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, ley que para el caso la constituye la 105 de 1993, cuyo artículo 3º, como ya se vio, autoriza al Gobierno Nacional para que mediante el Ministerio de Transporte establezca los lineamientos para que el transporte de carga se preste bajo condiciones de calidad, seguridad y eficiencia, condiciones que fueron fijadas mediante el acto acusado y que redundan, precisamente, en interés del bien común. Al no haber logrado demostrar la parte demandante los vicios de ilegalidad que endilga a la Resolución 10500 de 9 de diciembre de 2003, es procedente denegar las pretensiones de la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil ocho (2008).

Radicación número: 11001-32-4-000-2004-00095-01

Actora: HERNÁN PUYO FALLA y ASOCIACIÓN NACIONAL EMPRESARIOS DE COLOMBIA

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE

Decide la Sala, en única instancia, la demanda de nulidad incoada por HERNÁN PUYO FALLA y la ASOCIACIÓN NACIONAL EMPRESARIOS DE COLOMBIA en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., contra La Resolución 10500 de 9 de diciembre de 2003, *“Por la cual se regula el ingreso de vehículos al Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga”*, expedida por el Ministerio de Transporte.

I. ANTECEDENTES

a. Hechos

Entre el 1º y el 6 de diciembre de 2003 la Asociación Colombiana de Camioneros promovió un paro del transporte terrestre de carga por carretera, que tuvo como origen, entre otros motivos, el proyecto de ley presentado por el Gobierno al Congreso en materia de *“chatarrización”* y reposición de vehículos del servicio público de transporte, proyecto distinguido con el número 18 de 2003 *“por la cual se establecen normas sobre la vida útil de los vehículos de servicio público y se crea el Sistema General de Reposición y Renovación del Parque Automotor”*.

El 6 de diciembre de 2003 el Ministro de Transporte y otros funcionarios del Gobierno suscribieron con el Presidente Ejecutivo y el Secretario General de la Asociación Colombiana de Camioneros un Acuerdo, unos de cuyos puntos fueron los siguientes:

“1. ...

“4. El MT (Ministerio de Transporte) y la ACC (Asociación Colombiana de Camioneros) convocarán a todos los sectores interesados en la estructuración y discusión de un proyecto de ley sobre reposición, en lo

atinente a la modalidad de carga, partiendo de la propuesta ya elaborada por el MT.

“5...

“9. El MT (Ministerio de Transporte) y la ACC (Asociación Colombiana de Camioneros) convienen dar por terminada la discusión y concertación sobre la regulación del parque automotor del transporte de carga por carretera, sobre la cual declaran suficiente ilustración y existencia de abundante documentación y sólida fundamentación y, por tanto, acuerdan la adopción inmediata de instrumentos jurídicos para su desarrollo.

“10. La ACC, en respuesta a la buena voluntad de diálogo expresada por el Gobierno Nacional, representado en este proceso por el MT (Ministerio de Transporte) invita a sus asociados y simpatizantes a levantar de forma inmediata la inmovilización nacional de equipos”.

El 9 de diciembre de 2003, esto es, sólo tres días después de haber acordado con la Asociación Colombiana de Camioneros la adopción inmediata de instrumentos jurídicos para la regulación del transporte de carga por carretera, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución acusada.

b. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación.

En apoyo de sus pretensiones la parte actora sostiene que el acto acusado viola los artículos 333 de la Constitución Política; 3º, numeral 6, de la Ley 105 de 1993; 66 de la Ley 336 de 1996; y 36 del C.C.A., y estructuró los siguientes cargos de violación:

Primer cargo: Los incisos 1 y 2 del artículo 56 de la Constitución Política garantizan el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador, derecho que será reglamentado por la ley.

El artículo 5º, inciso 1, de la Ley 336 de 1996, por la cual se adoptó el Estatuto Nacional de Transporte, le confirió al transporte el carácter de servicio público esencial, lo cual significa que lo excluyó del derecho de huelga.

Si la huelga, que es un cese de actividades legítimo, siempre y cuando se cumplan los procedimientos y las etapas que señala la ley, no está autorizada en el transporte, mucho menos lo puede estar un cese de actividades como el mencionado en el acápite de los hechos, que no cumplió con procedimiento alguno y que, por tanto, es ilegal.

Segundo cargo.- Del artículo 333, incisos 1 y último de la Constitución Política se deduce que en Colombia la regla general es la libertad económica y la iniciativa privada, cuyas limitaciones tienen como justificación el bien común, el cual debe considerar el interés social, el ambiente, el patrimonio cultural de la Nación y la preservación de la competencia.

Señala que lo anterior quiere decir que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una restricción o limitación a la libertad económica y a la iniciativa privada deriva del grado en que se atiende al bien común, de tal suerte que si la limitación está acorde con el bien común es constitucional y si no es inconstitucional.

Determinar si una limitación a la libertad económica es conforme o no con el bien común es propio de lo que se ha denominado "*Derecho Constitucional Económico*", cuyo fundamento "*es la necesidad de someter al principio de justicia las decisiones económicas por su incidencia en la vida social, en el campo de las prerrogativas individuales y en la problemática del bien común*"¹.

Anota que el principio de justicia, denominado por la Corte Constitucional de razonabilidad, constituye la piedra de toque de toda norma restrictiva de la iniciativa privada, consideración general que aplica a las restricciones a la iniciativa privada en materia de transporte.

En efecto, la Ley 105 de 1993, por la cual se dictan normas básicas sobre el transporte, dispone que "*Las autoridades sólo podrán aplicar las restricciones a la iniciativa privada establecidas en la ley, que tiendan a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad*", lo cual se traduce en que las restricciones al ingreso de vehículos al servicio público de transporte terrestre automotor de carga sólo puede imponerlas el Ministerio de Transporte en la medida en que razonablemente garanticen la eficiencia del sistema y el principio de seguridad.

Tercer cargo.- Sostiene que aunque la Constitución y las Leyes 105 y 336 hayan otorgado competencia al Ministerio de Transporte para restringir la libertad

¹ Ignacio María de Lojendio

económica en el servicio público de transporte terrestre de carga, dicho ente debe ejercer esa competencia para cumplir un propósito específico, esto es, garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad, ya que tal competencia no fue instituida para el beneficio de los promotores de hechos ilegales de fuerza.

Anota que la suspensión de un servicio público esencial por parte de la Asociación Colombiana de Camioneros debe ser sancionado y no recompensado por la autoridad, la cual claudicó ante dicha medida ilegal y expidió la Resolución acusada para dar cumplimiento a un Acuerdo espurio, lo que constituye una flagrante injusticia con todos aquellos operadores y usuarios del servicio que sí cumplen con la ley.

Estima que la Resolución 10500 de 2003 contiene una incoherencia, pues en el mes de julio de 2005 el Ministerio de Transporte presentó a la consideración del Congreso un proyecto de ley para fijar las normas sobre la vida útil de los vehículos de servicio público y crear el Sistema General de Reposición y Renovación del Parque Automotor, en cuya exposición de motivos señaló:

“El problema de la reposición del parque automotor de servicio público de pasajeros y/o mixto no es de origen técnico o tecnológico, ni está asociado a la capacidad de ensamblaje o de los carroceros locales. Tampoco depende, como en el pasado, de las restricciones a la importación de vehículos. El origen del problema es de índole financiera y está basado en la baja generación de ahorro y en el escaso acceso a crédito adecuado para el sector. También influye el tema de la chatarrización que tiene un costo financiero que alguien distinto al propietario del vehículo que se chatarriza tendría que asumir. Por lo tanto, se considera que la solución que permita poner en marcha un efectivo proceso de reposición debe ser de índole financiera.

“Este proyecto de ley pretende subsanar las deficiencias de los programas anteriores de reposición mediante una solución financiera sostenible, basada en el ahorro individual, a través de un Sistema General de Reposición y Renovación en cabeza de entidades privadas administradoras de dichos fondos y el establecimiento de líneas de crédito acordes con las circunstancias del sector, haciendo uso del mecanismo de reposición y renovación en cascada”.

Menciona que transcurridos menos de 5 meses de la presentación del citado proyecto y menos de 4 días de haber celebrado un acuerdo con la Asociación Colombiana de Camioneros el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 10500 para regular, precisamente, el ingreso de vehículos al servicio público de transporte terrestre automotor de carga, resolución del todo ajena al texto y motivación del proyecto de ley.

Se pregunta cómo y qué hizo el Ministerio de Transporte en tan corto tiempo (de julio a diciembre de 2003) para superar los significativos problemas financieros, la baja generación de ahorro y el escaso acceso a crédito adecuado para el sector, problemas que señalaba como determinantes en materia de reposición de vehículos.

Considera, entonces, que el acto acusado es ilegal por estar falsamente motivado y haber sido expedido con desviación de poder, ya que, de una parte, el antecedente primordial de dicho acto lo constituye un paro de transporte que es ilegal por recaer sobre un servicio público esencial y, de otra, los fines a los que tiende no son los que señalan la Constitución y la ley, esto es, el cumplimiento del bien común, lo que impone considerar el interés social, el ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, la preservación de la competencia y la eficiencia y seguridad del sistema de transporte.

Cuarto cargo.- Aduce que el establecimiento de restricciones a la actividad económica y a la iniciativa privada es una facultad discrecional del Estado, razón por la cual la Resolución 10500 debe cumplir con lo previsto en el artículo 36 del C.C.A., lo cual no hace, dado que la medida allí adoptada atiende únicamente a los intereses de la Asociación Colombiana de Camioneros, afecta no sólo a los demás actores que participan en el servicio público de transporte sino a la sociedad en general y no es adecuada a los fines de las leyes que la autorizan ni proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Agrega que el acto acusado trae como consecuencia que el adquirente de un vehículo nuevo para el transporte terrestre de carga tenga que comprar un vehículo antiguo, lo cual, en lugar de fomentar la reposición del parque automotor, la encarece; dicha Resolución sólo beneficia a los dueños de vehículos obsoletos, lo cual es un riesgo que compete exclusivamente a su propietario.

Como la Resolución 10500 hace más costosa la introducción de nuevos vehículos para el transporte de carga, lo que en últimas hace es atentar contra la eficiencia y seguridad del servicio público, ya que mientras más obsoletos sean los vehículos mayores son los riesgos de accidentes y mayores los costos de operación.

Sostiene que además el Ministerio de Transporte interviene en la iniciativa privada sin haber acreditado la existencia de un abuso de posición dominante o de

competencia desleal en materia de reposición del parque automotor de carga, presupuestos éstos que de acuerdo con el artículo 3º de la Ley 105 de 1993 permiten al Estado limitar la iniciativa privada en materia del servicio público de transporte.

Finaliza la parte actora resumiendo así el concepto de violación:

“Falsa motivación y desviación de poder, por cuanto la Resolución 10500 de diciembre 9 de 2003 expedida por el Ministerio de Transporte tiene una causa ilegal, un paro de transporte, y atiende a los intereses de la Asociación Colombiana de Camioneros, esto es, a unos fines diferentes a los que señalan la Constitución y las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996. Igualmente, es irrazonable porque no fomenta la reposición de vehículos y traslada a otros un costo que corresponde naturalmente al dueño de los vehículos obsoletos”.

c. Las razones de la defensa

La Nación – Ministerio de Transporte se opone a las pretensiones de la demanda y sostiene que en los planteamientos de la demanda hay carencia demostrativa e inexistencia dialéctica de cargo alguno que evidencie los vicios que se le endilgan a la Resolución 10500 de 2003.

Anota que en sus considerandos la Resolución enlista de manera ordenada las disposiciones de las cuales dimana la facultad del Ministerio de Transporte, órgano rector del sector para regular los modos de transporte.

Menciona que el acto demandado no establece medida alguna que detenga la adquisición de vehículos nuevos; por el contrario, la incentiva, ordenando la desaparición de los automotores repuestos por el proceso de desintegración física total y jurídica y obliga tanto al adquirente como al oferente a desarrollar nuevos vínculos de orden tecnológico y financiero para satisfacer sus respectivos intereses.

d.- Impugnante

El ciudadano GUILLERMO SALCEDO SALAZAR impugna la demanda y manifiesta “... *coadyuvar la legalidad alegada por el Ministerio de Transporte en relación con la Resolución 010500 de 9 de diciembre de 2003...* ”.

Considera que la acción de nulidad impetrada no tiene asidero jurídico alguno, ya que está fundamentada en consideraciones subjetivas y ajenas a la parte sustancial del acto acusado.

Anota que, al parecer, para la parte actora es más importante el interés privado que el público, pues defiende el interés de los ensambladores e importadores de vehículos, sin importarle que transiten por el territorio nacional vehículos cuya vejez impide su tránsito en la mayoría de países civilizados.

Sostiene que es incuestionable que la oferta de servicios en el transporte de carga es superior a la demanda y que de ahí las continuas controversias entre los generadores de la carga, las empresas y los propietarios y/o conductores de los vehículos.

Solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda.

e.- La actuación surtida

De conformidad con las normas previstas en el C.C.A., a la demanda se le dio el trámite establecido para el proceso ordinario, dentro del cual merecen destacarse las siguientes actuaciones:

Por auto del 20 de mayo de 2004 se admitió la demanda y se ordenó darle el trámite correspondiente.

Dentro del término para alegar de conclusión, hicieron uso de tal derecho la parte actora y el representante del Ministerio Público.

II. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador Primero Delegado en lo Contencioso Administrativo ante el Consejo de Estado considera que la Resolución 10500 no tuvo su origen en el paro de transporte realizado por la Asociación Colombiana de Camioneros,

como tampoco en el Acuerdo suscrito por ésta y Mintransporte el 6 de diciembre de 2003, y que la acción de nulidad propuesta es el resultado de una interpretación equivocada de la parte actora, en tanto confunde dos conceptos completamente distintos, como lo son el de reposición y el de renovación, y concluye que el acto acusado sólo beneficia a los dueños de vehículos obsoletos haciendo más costosa la introducción de nuevos vehículos de carga, cuando lo cierto es que el acceso de vehículos al servicio público de transporte terrestre automotor de carga puede efectuarse por dos vías: por la reposición y la renovación.

Anota que la Resolución trata únicamente de lo relacionado con la reposición de vehículos como parte del parque automotor, para señalar que el ingreso de automotores por esta vía se efectuará solamente demostrando, mediante la respectiva certificación, que el vehículo (s) a reponer fue sometido al proceso de desintegración total y a la cancelación de su licencia de tránsito y del Registro Nacional de Carga.

A su juicio, el Ministerio no incurrió en desvío de poder, en cuanto de la literalidad de la Resolución se advierte que la finalidad de su regulación se aviene a los propósitos del legislador y a las orientaciones impartidas en el ordenamiento superior en materia del transporte en todas sus modalidades, esto es, el bien común y el interés social, atendiendo los supuestos de eficiencia y seguridad en la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de carga.

En consecuencia, solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda.

III CONSIDERACIONES DE LA SALA

El texto del acto acusado, es el siguiente:

“RESOLUCIÓN 010500 DE 2003 (Diciembre 9)

“Por la cual se regula el ingreso de vehículos al Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga”

“El Ministerio de Transporte, en ejercicio de sus facultades legales, en especial las que le confieren las Leyes 105 de 1993, 336 de 1996 y 769 de 2002, y el Decreto 2053 de 2003,

“CONSIDERANDO

“Que las Leyes 105 de 1993, 336 de 1996 y 769 de 2002 establecen como directrices tanto del transporte como del tránsito, la facultad estatal de regulación, la obligación de la garantía de la prestación del servicio público de transporte en condiciones de accesibilidad, comodidad y seguridad.

“Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 66 de la Ley 336 de 1996, las autoridades competentes podrán regular el ingreso de vehículos por incremento al servicio público.

“Que como consecuencia de los estudios y análisis efectuados por el Ministerio de Transporte que demuestran un envejecimiento continuo y acentuado en el parque automotor del servicio público de transporte terrestre de carga, se hace necesario tomar medidas que incentiven su renovación y reposición en condiciones económicas, sociales, financieras y de accesibilidad para los propietarios de este tipo de vehículos.

“Que las estadísticas de accidentalidad en carretera muestran que las condiciones técnico mecánicas de los vehículos y la edad de los mismos se constituyen en una de las causas más determinantes de accidentalidad, mortalidad y morbilidad en Colombia.

“Que el artículo 37 de la Ley 769 de 2002, establece que el registro inicial de un vehículo puede efectuarse en cualquier organismo de tránsito del país.

“Que en mérito de lo expuesto,

“RESUELVE:

“Artículo 1º. *Durante la vigencia de la presente Resolución, el ingreso de vehículos de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga, se hará únicamente por reposición, previa demostración que el o los vehículos repuestos fueron sometidos al proceso de desintegración física total, la cancelación de su licencia de tránsito y del Registro Nacional de Carga.*

“Para los efectos previstos en esta disposición, se entiende por desintegración física total la descomposición de todos los elementos integrantes del automotor hasta convertirlos en chatarra.

“Artículo 2º. *Los organismos de tránsito no podrán efectuar registro inicial a vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga, hasta tanto no se presente la certificación de desintegración física total, del o de los vehículos objeto de la reposición, expedida por la entidad autorizada, se demuestre la cancelación de la licencia de tránsito y la condición de equivalencia de que trata el artículo siguiente.*

“Artículo 3º. *Condición de equivalencia para la reposición. La reposición procede para cualquiera de los siguientes eventos:*

“- Cuando la configuración del vehículo objeto del registro inicial, sea equivalente en capacidad de carga a la del vehículo sometido al proceso de desintegración física total.

“- Cuando la capacidad de carga del vehículo objeto del registro inicial, sea menor a la del vehículo sometido al proceso de desintegración física total.

“- Cuando la capacidad de carga, de acuerdo con la configuración del vehículo sujeto al registro inicial, sea menor o igual a la sumatoria de la capacidad de varios vehículos que fueron sometidos al proceso de desintegración física total para estos efectos.

“Artículo 4º. *El Ministerio de Transporte establecerá las condiciones y requisitos que se deben cumplir para el proceso de desintegración física y total y la expedición del certificado de la misma. En todo caso, las condiciones previstas deberán garantizar la inhabilitación definitiva de todas las partes del vehículo.*

“Artículo 5º. *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.*

La parte actora endilga al acto acusado falsa motivación y desviación de poder, por cuanto, a su juicio, los fines para los cuales fue expedido no son otros que los de favorecer a la Asociación Colombiana de Camioneros, sin que sea cierto que fomente la reposición de vehículos, argumento que resulta desacertado, por las siguientes razones:

Examinado el contenido de la Resolución 10500 de 9 de diciembre de 2003, la Sala encuentra que el fin perseguido no es otro que la prevalencia del interés general, en cuanto al ordenar la reposición de vehículos obsoletos y ordenar su chatarrización da cumplimiento a uno de los principios que orientan el servicio público de transporte, cual es el de la seguridad de las personas, que a voces del artículo 2º, literal b), de la Ley 105 de 1993 *“... constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte”.*

En efecto, en el expediente obra un estudio sobre la *“DISTRIBUCIÓN DE VEHÍCULOS DE CARGA POR CONFIGURACIÓN Y CLASE DE SERVICIO A DICIEMBRE DEL AÑO 2002”*, en el que respecto de la situación, para esa fecha, del parque automotor de transporte de carga, se dejó dicho:

“El parque automotor que presta el servicio de transporte de carga en Colombia está compuesto en un 59.31% por vehículos con edad superior a 20 años, en un 17.76 con vehículos cuya edad oscila entre 10 y menores de 20 años y finalmente el 22.94% del parque automotor está compuesto por vehículos con antigüedad menor a 10 años”.

Así las cosas, para esta Corporación es claro que la motivación de la Resolución 10500 en el sentido de que “... las condiciones técnico mecánicas de los vehículos y la edad de los mismos se constituyen en una de las causas más determinantes de accidentalidad, mortalidad y morbilidad en Colombia” demuestra que su expedición persiguió el fin loable de tratar de disminuir la accidentalidad y sus respectivas consecuencias en la modalidad de transporte de carga, lo cual redundaría en beneficio del interés general y no del interés particular de la Asociación Colombiana de Camioneros, como lo pretende hacer ver la parte actora.

Ahora bien, el artículo 3º de la Ley 105 de 1993, preceptúa:

“Artículo 3o. Principios del transporte público. 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 sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

“1. ...

“2. EL CARÁCTER DEL SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE: La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, **quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.**

“...

“3. ...

“6. DE LA LIBERTAD DE EMPRESA: Para la constitución de empresas o de formas asociativas de transporte no se podrán exigir otros requisitos que los establecidos en las normas legales y en los reglamentos respectivos.

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, para acceder a la prestación del servicio público, las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deberán estar habilitadas por el Estado. Para asumir esa responsabilidad, acreditarán condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado.

“Las autoridades sólo podrán aplicar las restricciones a la iniciativa privada establecidas en la ley, que tiendan a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad.

“El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora.

“El transporte de carga será prestado por personas naturales o jurídicas debidamente autorizadas por las autoridades y el Gobierno Nacional regulará su funcionamiento. El Gobierno establecerá los lineamientos para que el transporte de carga se lleve a cabo bajo condiciones de seguridad y eficiencia. Igualmente no existirán restricciones para rutas y frecuencias, estas serán determinadas por el mercado. El Gobierno Nacional podrá establecer condiciones técnicas y de seguridad para la prestación del servicio y su control será responsabilidad de las autoridades de tránsito”.

Como se observa, la limitación impuesta en el acto acusado en el sentido de que durante su vigencia el ingreso de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga se hará únicamente por reposición está legalmente contemplada, pues, se reitera, no pretende cosa distinta que garantizar la prestación de dicho servicio en condiciones de seguridad, lo cual no se lograría al permitir que circule por las vías del territorio nacional un parque automotor obsoleto.

De otra parte, si bien es cierto que el paro promovido por los transportadores tuvo como razón, entre otras, el rechazo a la chatarrización de los vehículos², también lo es que tal chatarrización o desintegración física total fue precisamente objeto de la Resolución demandada, en cuanto ordenó que previa a su reposición debía desintegrarse totalmente el vehículo inicialmente registrado, es decir, el obsoleto, lo cual demuestra una vez más que lo perseguido apunta a que el servicio público de transporte terrestre de carga se preste en condiciones de seguridad.

La parte actora en su alegato de conclusión señala que lo sostenido por el Director de Transporte y Tránsito en el oficio dirigido a esta Corporación respecto de que *“Esta Resolución no pretende ser una solución definitiva a la reposición de los vehículos automotores de servicio público de transporte terrestre automotor de carga, pero sí permite que el número total de vehículos destinados a esta modalidad de servicio público se mantenga sin incremento, haciendo de esta manera posible que no aumente la sobreoferta vehicular”* demuestra que la finalidad del acto demandado fue evitar el ingreso de nuevos vehículos de carga y

² Folio 39 del expediente.

no solucionar definitivamente la obsolescencia del parque automotor en cuestión, argumento que no es de recibo.

Lo anterior, por cuanto la Sala encuentra que no es lo mismo evitar la sobre oferta de vehículos para el servicio de transporte de carga, que evitar el ingreso de vehículos nuevos para su prestación.

En efecto, la Resolución acusada al ordenar desintegrar físicamente el vehículo a reponer, no prohíbe que el vehículo que se repone sea nuevo, lo cual desvirtúa la afirmación de la actora y reafirma que la finalidad de la reposición del parque automotor es la prestación del servicio en condiciones óptimas de seguridad.

En relación con la reducción de la sobreoferta de vehículos, esta Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse al estudiar la legalidad del artículo 20 del Decreto 115 de abril 16 de 2003, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. *“Por medio del cual se establecen los criterios para la reorganización del transporte público colectivo en el Distrito Capital”*³, precepto en el que se estableció para las empresas de transporte público habilitadas, el deber de acreditar el cumplimiento del índice de reducción de sobreoferta de vehículos para el mejoramiento de la calidad del servicio:

“Al artículo 20 se le censura que establece un nuevo requisito para la prestación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Capital, lo cual no corresponde a la realidad, pues en su texto se lee claramente que se trata de un deber de las empresas que prestan el servicio...”

“Sobra decir que los requisitos son cargas previas y condicionantes para poder acceder al permiso o a la habilitación que se pretende; mientras que los modos son deberes que deben cumplirse con posterioridad al otorgamiento del permiso concomitantemente con el desarrollo de la actividad, y hacen referencia a circunstancias de tiempo, modo, lugar, etc. en que debe darse ese desarrollo, y cuyo incumplimiento lo que puede generar son medidas administrativas coactivas.

*“Los modos son consustanciales a todo acto administrativo que confiera autorizaciones a los particulares, en especial, **para el desarrollo de actividades que tengan o estén vinculadas a una función social** y, por ende a regímenes legales y reglamentarios, propios de normas de orden público. Por lo tanto pueden surgir por cambios sobrevinientes en las*

³ Sentencia de 26 de abril de 2007, exp, núm. 00834 02, actor, Juan Carlos Martínez Sánchez, Consejero Ponente, dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

disposiciones del respectivo régimen legal o reglamentario de la correspondiente actividad.

*“En este caso se trata de un modo que está en consonancia con los principios y fines cuya efectividad ha sido puesta por la ley en manos de las autoridades de transporte competentes, y como tal puede considerarse que hace parte del diseño y ejecución de políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, **racionalizando los equipos apropiados** de acuerdo con la demanda, como se los impone el pluricitado literal c) del numeral 1, del artículo 3º de la Ley 105 de 1993⁴. Como tal, además está concebido como instrumento para verificar **‘las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio en los términos del artículo 3º de la Ley 336 de 1996’**, en la medida en que las empresas de transporte público habilitadas y que cuenten con permiso de operación **‘deberán acreditar’** su cumplimiento.*

“... ”

*“Además, es necesario agregar que toda la temática sobre la capacidad transportadora está sustentada sobre el presupuesto según el cual las empresas solo deben prestar el servicio con los vehículos legal y estrictamente requeridos para ello, consideración que excluye categóricamente el concepto de ‘sobreoferta’ **y que explica la necesidad de eliminarla en beneficio** de la racionalización del parque automotor **y de la calidad del servicio.***

“... ”

*“La autoridad de transporte competente, en razón a que tiene la atribución para diseñar y ejecutar políticas para fomentar el uso de los medios de transporte, **racionalizando los equipos apropiados** de acuerdo con la demanda, resulta facultada para estructurar o conformar instrumentos y mecanismos que permitan la ejecución de dichas políticas, lo cual implica definir quién, cómo, cuándo, dónde, y demás circunstancias y aspectos constitutivos de los mismos, dentro de las opciones que le da el ordenamiento jurídico, esto es, de manera compatible con las normas superiores pertinentes, y es lo que la autoridad de transporte competente ha hecho en este caso mediante el decreto glosado. Darle un cauce institucional y procedimental a las políticas de reducción de la sobreoferta para la racionalización y mejoramiento de la calidad del transporte público colectivo en Bogotá, optando por una de las varias alternativas que le proporciona el ordenamiento jurídico” (las negrillas no son del texto).*

Concluye esta Corporación que no es inconstitucional la limitación impuesta en el acto acusado respecto de que durante su vigencia únicamente ingresarán vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga por reposición y siempre y cuando se demuestre que los vehículos repuestos fueron

⁴ El artículo 3º de la Ley 105 de 1993 regula los principios del Transporte Público y su numeral 1º trata “Del acceso al transporte. El cual implica:c) Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo”.

desintegrados físicamente de manera total y cancelados su licencia de tránsito y su registro nacional de carga, pues el artículo 333 de la Constitución Política preceptúa que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común y que la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, ley que para el caso la constituye la 105 de 1993, cuyo artículo 3º, como ya se vio, autoriza al Gobierno Nacional para que mediante el Ministerio de Transporte establezca los lineamientos para que el transporte de carga se preste bajo condiciones de calidad, seguridad y eficiencia, condiciones que fueron fijadas mediante el acto acusado y que redundan, precisamente, en interés del bien común.

Al no haber logrado demostrar la parte demandante los vicios de ilegalidad que endilga a la Resolución 10500 de 9 de diciembre de 2003, es procedente denegar las pretensiones de la demanda.

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,

F A L L A

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

En firme esta providencia, archívese el expediente previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de 7 de febrero del 2008.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN