

Constancia de Recepción de demandas para reparto
 FOLIOS DE LA DEMANDA 50
 FOLIOS ANEXOS DE LA DEMANDA 115
 NUMERO DE TRÁFICOS 4
 FOLIOS TRÁFICOS 165
 FOLIOS ANEXOS A LOS TRÁFICOS _____
 CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN FOLIOS _____

Bogotá, diciembre 10 de 2017

Honorables Magistrados
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA (Reparto)
 Ciudad

FIRMA DE QUIEN RECIBE _____
 FECHA _____ 11 DIC. 2017

Referencia: **ACCIÓN DE TUTELA**
 Demandante: **HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA**
 Demandado: **MINISTERIO DE TRANSPORTE.**

HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA ciudadano Colombiano, identificado con la C.C. No. 91.264.753 de Bucaramanga, mayor y vecino de Bogotá, por el presente escrito respetuosamente ocurro ante el H. Tribunal en ejercicio de la **ACCIÓN POPULAR** consagrada en el artículo 88 Superior, en contra del Señor Ministro de Transporte y la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI) con el fin de obtener la protección de los siguientes:

1. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS AMENAZADOS Y/O VULNERADOS

De conformidad con el Art. 4º de la Ley 472 de 1998, estimo vulnerados los derechos consagrados en los siguientes literales, referidos a:

- b) *La moralidad administrativa;*
- d) *El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;*
- j) *El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;*
- m) *La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;*
- n) *Los derechos de los consumidores y usuarios.*

2. HECHOS, ACTOS, ACCIONES U OMISIONES QUE MOTIVAN LA PRESENTE ACCIÓN CONSTITUCIONAL.

2.1. El alcalde del municipio de El Paso, Departamento del Cesar, hizo un requerimiento al Ministro de Transporte, según radicado N° 20173210096372, en punto a verificar si se había o no realizado el proceso de consultas previas con las comunidades afrodescendientes de esa municipalidad al instalar la caseta de peaje LA LOMA ubicada a 3,4 kilómetros del corregimiento de La Loma de Calenturas, garantizándose así el derecho fundamental a la diversidad étnica y cultural de las comunidad afrodescendiente asentadas en el municipio,

1941

...

...

...

...

en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 21 del 4 de marzo de 1991 *“Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989”*, según el cual:

“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a). Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;”

2.2. Lo anterior, por cuanto en el municipio de El Paso, históricamente han existido asentamientos de comunidades Negras y Afrocolombianas y no obstante ello, cuando se instaló la caseta de Peaje La Loma en el K41+900 de la Ruta Nacional 4516 NO se adelantaron los procesos de consultas previas y de consentimiento libre e informado con dichas comunidades pese a que **efectivamente** aquellas se han visto afectadas con la ubicación de la caseta de peaje.

2.3. Fue así que como por oficio MT No. 20175000135391 del 17 de abril de 2017 el Director de Infraestructura del Ministerio de Transporte informó que inicialmente por Resolución No. 5824 del 30 de junio de 1982 el entonces Ministro de Obras Públicas y Transporte estableció la creación de una estación de peaje y cobro a los usuarios de la carretera San Roque – Bosconia y Bosconia – Fundación de la Ruta Nacional 4516, y, que posteriormente por Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995 el Ministerio de Transporte de la época:

“...consideró procedente por razones de índole social y económica de la región, ordenar la reubicación de la caseta peaje San Roque localizada en el K 3 + 000 de la carretera San roque – Bosconia, al K 38 + 500 de la citada carretera y, además por su nueva ubicación geográfica, para cualquier Acto Administrativo denominarla peaje “LA LOMA”.”

2.4. Ante la ANI se hizo el mismo requerimiento sobre la no realización del proceso de consultas previas con las comunidades afrodescendientes del municipio de El Paso al momento de reubicarse la caseta de peaje La Loma, habiendo sido respondido por oficio No. 2017-500-014867-1 del 17 de mayo de 2017 mediante el cual se dijo que **“...no reposa en estas instalaciones los documentos solicitados..”**, vale decir, que no existía prueba que demuestra la realización de la consulta previa que se hecha de menos; y, en cuanto a la solicitud de que se sirviera *“Reubicar inmediatamente el Peaje La Loma dado en lugar que no afecte ni a las comunidades étnicas que habitan su área de influencia ni a los demás habitantes del municipio El Paso sus corregimientos y centros poblados.”*, se dijo que no era viable acceder a dicha solicitud **porque se impactaría el**

modelo financiero con el cual fue adjudicado el contrato de concesión de la vía y se dijo además que

“La estación de Peaje La Loma se encuentra ubicada en el PR31+800 de la Ruta San Roque-Bosconia, Ruta 4516, desde el 21 de junio de 1995.” (se resalta)

- 2.5. Al enterarnos que la caseta de peaje La Loma venía de ser reubicada, y que el acto administrativo que así lo dispuso señaló como abcisa para su ubicación el K38+500, pero que la ANI aseguró que dicha caseta desde el 21 de junio de 1995 estaba ubicada en el PR31+800, empezamos a sospechar que la caseta no había sido construida en el lugar que se estableció en el acto administrativo de carácter general que ordenó su reubicación del K3+000 –cuando se llamaba caseta de peaje SAN ROQUE- al K38+500 –pasando a llamarse caseta de peaje LA LOMA-.
- 2.6. El problema inicial para nosotros fue superar la confusión que nos generaba el que se nos hizo creer por parte de la ANI que el K38+500 era exactamente igual o equivalente al PR31+800, situación que se hizo más confusa al ir al terreno y verificar que la caseta de peaje estaba construida en el K41+900, de donde podrán Uds. imaginarse H. Magistrados que al principio la confusión era total e incluso llegamos a creer que en realidad el peaje estaba en el PR31+800 y que dicha abcisa correspondía al K38+500.
- 2.7. Fue así entonces como empezamos a averiguar sobre los antecedentes del peaje y se nos informó que en el año de 1995 se había instalado una caseta provisional de peaje justamente en el K38+500, la que al poco tiempo –unos dos o a lo sumo tres meses después- fue reubicada en el punto donde hoy se encuentra el cual corresponde al K41+900, lo que nos hizo sospechar de que esa caseta había sido reubicada por segunda vez sin un acto administrativo que así lo hubiera ordenado, por la manera engañosa como se dio respuesta al requerimiento por el cual se pidió reubicar dicha caseta de peaje, induciéndonos a error inicialmente al haberse afirmado que el K38+500 correspondía al PR31+800; en un comienzo solo se nos informó de la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995 sin que se nos hubiera informado sobre otro acto administrativo que hubiera modificado el anterior.
- 2.8. Fue así como entonces ante el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, impetré una acción de cumplimiento –Exp. 2017-01676-00, M.P. Dr. OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS- con las siguientes **PRETENSIONES:**

“PRIMERO: ORDENAR a los titulares del **MINISTERIO DE TRANSPORTE** y de la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA** que en aplicación de los artículos **PRIMERO** y **SEGUNDO** de la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995 expedida por el Ministro de Transporte de la época Dr. **JUAN GÓMEZ MARTÍNEZ** se sirvan reubicar la caseta de recaudo de peaje **SAN ROQUE** inicialmente ubicada en el K 3 + 000 de la carretera San

Roque – Bosconia, al **K 38 + 500** de la citada carretera [denominándola caseta LA LOMA por su nueva ubicación geográfica], y, ordenó la iniciación del cobro del peaje en la caseta denominada LA LOMA, localizada en el K 38 + 500 de la carretera San Roque - Bosconia.

SEGUNDO: ORDENAR a los titulares del **MINISTERIO DE TRANSPORTE** y de la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA** que de manera **INMEDIATA SUSPENDAN** el cobro del peaje en la caseta denominada LA LOMA mientras no esté ubicada en el K 38 + 500 de la carretera San Roque – Bosconia que es el lugar dispuesto para su ubicación en la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995.

TERCERO: Que se disponga la compulsa de copias a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia, por haber incurrido los funcionarios públicos responsables en un **PREVARICATO POR OMISIÓN** al injustificadamente no darle aplicación a los artículos PRIMERO y SEGUNDO de la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995 y en un **PREVARICATO POR ACCIÓN** al haber ubicado la caseta de recaudo de peaje LA LOMA en el **K 41 + 800** y efectuar el cobro del peaje en lugar distinto del autorizado.

- 2.9. En sana lógica pedí que se diera cumplimiento a la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995 que era la única que se nos había suministrado cuando indagamos por la ubicación de la caseta de peaje LA LOMA pues para nosotros era muy claro que si la caseta fue construida en lugar distinto al autorizado por la autoridad competente, lo procente era que se reubicara en el sitio legalmente autorizado por el Ministro de la época.
- 2.10. Cual fue nuestra sorpresa cuando al fallarse la acción de cumplimiento esta nos fue negada porque la ANI al contestar la demanda adujo que “...la resolución frente a la cual hoy se exige el cumplimiento, fue modificada por la resolución N° 0007808 del 29 de diciembre de 1997, la cual indicó que la estación de peaje denominada La Loma se localizaría en el kilómetro 42+000 d ela carretera San Roque – Bosconia, y no, en el kilómetro K38+000.”, lo que conllevó a que se declarara probada la “...excepción de improcedencia de la acción porque se persigue el cumplimiento de una norma inexistente para la fecha de la supuesta vulneración”.
- 2.11. Con la contestación de la demanda se allegó una copia simple de la Resolución N° 0007808 del 29 de diciembre de 1997, razón por la cual solicité al Ministro de Transporte que se me expidiera una copia auténtica de dicho acto administrativo con la constancia de su publicación y cual sería nuestra sorpresa al notar pequeñas diferencias entre una y otra copia, tales como que el marco en la copia simple pisa la letra P, allí donde debía ir la firma aparece de forma ilegible lo que podría ser un sello o una firma –no se distingue-, el parentesis d·ela fecha está más abajo que en la copia auténtica y por último no aparece la firma de quien proyectó en el lado inferior izquierdo como sí lo está en la copia auténtica, siendo que las copias del original deben ser fieles

reproducciones y mal podrían existir dos originales de un mismo acto administrativo, lo que nos hizo sospechar aún más sobre la autenticidad de la Resolución N° 0007808 del 29 de diciembre de 1997 y de la fecha en que en realidad ésta se produjo.

- 2.12. A lo anterior agréguese que la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 NO FUE DEBIDAMENTE motivada, pues tan solo se invocaron y/o tuvieron como soporte de su expedición las siguientes consideraciones:

“Que mediante Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995, se ordenó la reubicación, iniciación del cobro y cambio de la denominación de la caseta de recaudo de peaje SAN ROQUE, localizada en el K2+000¹ de la Carretera San Roque – Bosconia.

Que se requiere modificar el abscisado² que se estipuló en la Resolución 003980 de Junio 21 de 1995, el cual quedará para todos los efectos, Abcisa K42+000, de la carretera San Roque – Bosconia.”
(Se resalta)

Incluso en la parte resolutive de dicho acto administrativo se incurrió en el error de señalar que la ubicación para la caseta de peaje “LA LOMA” señalada en la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995 era el K38+000, cuando en realidad su ubicación era el K38+500 y en la parte motiva también se incurrió en el error que se señala a pie de página.

Los errores advertidos nos hicieron sospechar aún más de la autenticidad de la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 la que tuvo que ser “fabricada” de afán por aquello de los términos perentorios para contestar la demanda acción de cumplimiento –tenían tan solo tres (3) días para descorrer el traslado-, lo cual explica que se haya incurrido en sendos yerros, pues el peaje SAN ROQUE estaba ubicado inicialmente en el K3+000 que no en el K2+000 como erradamente se señaló en los considerandos y la caseta de peaje La Loma fue reubicada inicialmente al K38+500 que no al K38+000 como también erradamente se dijo en la parte resolutive.

- 2.13. Las fundadas sospechas nos llevaron a iniciar una búsqueda que a la fecha nos ha permitido descubrir lo siguiente:

2.13.1. Que en el Diario Oficial no fue publicada la Resolución N° 0007808 del 29 de diciembre de 1997.

2.13.2. Que no es cierto que el K38+500 corresponda al PR31+800.

¹ El aparte resaltado no corresponde con la realidad, ya que la caseta de peaje SAN ROQUE estaba ubicada en el K3+000 y no en el K2+000 como aquí se indica.

² Nótese que en la motivación del acto administrativo nada se dice del por qué se requería modificar el abscisado estipulado en la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995, vale decir, del por qué era necesario mover la caseta de peaje LA LOMA del K38+500 al K42+000?

- 2.13.3.** Que el peaje La Loma fue inaugurado el **25 de diciembre de 1997.**
- 2.13.4.** Que en el corregimiento de La Loma de Calenturas existe una servidumbre que permite el tránsito de vehículos por allí, la cual desemboca aproximadamente en el K41+400, vale decir, unos quinientos (500) metros antes del lugar donde hoy se ubica la caseta de peaje en el K41+900.
- 2.13.5.** Que el **14 de enero de 1997** se presentó un accidente de tránsito por la deficiente o nula señalización en el lugar donde se construía la caseta de peaje –K42+000- con un saldo trágico de cinco (5) muertos e innumerables heridos.
- 2.13.6.** Que por Sentencia proferida el 1º de diciembre de 2008 el H. Consejo de Estado³ al decidir el grado jurisdiccional de consulta de la sentencia de primera vara, condenó a la NACIÓN-INVIAS a indemnizar a los demandantes por los perjuicios ocasionados con el accidente de tránsito arriba mencionado, porque:
- “...hubo falla del servicio de INVIAS por incumplimiento de las normas de señalización preventiva respecto del sitio de la construcción, así como del resalto ubicado antes de llegar al peaje, respecto del cual no había aviso alguno que anunciara su proximidad, lo cual fue la causa determinante en la ocurrencia del accidente. Las señales existentes no eran idóneas para advertir sobre la construcción del peaje “El Paso” y el resalto, por lo tanto, no era posible asegurar que fueran correctamente interpretadas por los usuarios de la vía, para determinar el riesgo que implicaba el tránsito por la misma. La no advertencia del peligro está ligado indefectiblemente al resultado dañoso, así lo predicen las pruebas señaladas.”*
- 2.13.7.** Que en la Sentencia en cita se dijo, entre otras cosas, (i) que para construir la caseta de peaje La Loma se celebró el Contrato N° 1130 del **11 de diciembre de 1995**, entre el INVIAS y el ingeniero Carlos Emilio Gaviria Bautista, el cual tenía por objeto la construcción por reubicación de la caseta de peaje La Loma en la carretera Bosconia – La Mata al sitio del siniestro – K42-, (ii) que **“En el informe de accidente, se indicó que el 14 de enero de 1997, aproximadamente a eso de las seis de la mañana, en un peaje en construcción, ubicado en el kilómetro 42 de la vía Bosconia-Curumani, en dirección oriente a occidente, se estrelló el bus de placas XVK246 de Copetran, conducido por Humberto Cepeda, quien murió.”**, (iii) que mediante Resolución 205 de **23 de enero de 1997**, el INVIAS declaró la caducidad del Contrato N° 1130 del 11 de diciembre de 1995.

³ Sección Tercera, Exp. N° 21.937 (R-04424), C.P. Dr. ENRIQUE GIL BOTERO.

- 2.14. Entre el 21 de junio de 1995⁴ y el 29 de diciembre de 1997⁵ transcurrieron más de TREINTA (30) MESES, lo que lleva a suponer que la caseta de peaje La Loma debió estar en el K38+500 al menos ese mismo lapso, más sin embargo allí no duró ni tres (3) meses.
- 2.15. El contrato de construcción de la caseta de peaje La Loma se adjudicó el 11 de diciembre de 1995, poco más de cinco (5) meses luego de expedida la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995 que ordenó su reubicación en el K38+500, más sin embargo la caseta del peaje desde el principio se empezó a construir en el K41+900 lo que demuestra que su construcción se inició sin un acto administrativo que así lo autorizara, pues el que se presentó en el curso de la acción de cumplimiento –Exp. 2017-01676-00, M.P. Dr. OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS- esta fechado 29 de diciembre de 1997.
- 2.16. De ser cierto que el 29 de diciembre de 1997 fue expedida la Resolución N° 0007808 que dispuso la segunda reubicación del peaje al K42+000, dicho acto fue expedido cuando ya estaba construida la caseta en ese lugar, lo que constituye un hecho cumplido y estaríamos además frente a una FALSEDAD IDEOLÓGICA EN DOCUMENTO PÚBLICO ya que primero se debió emitir el acto administrativo modificando el abcisado y luego se debió construir la caseta de peaje y no al contrario como se indica en el papel –que lo aguanta todo-, pues el Contrato N° 1130 del 11 de diciembre de 1995 fue celebrado más de dos (2) años antes de que se expidiera el acto administrativo que ordenó reubicar la caseta de peaje por SEGUNDA VEZ.
- 2.17. Como sospechamos que la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 fue “fabricada” recientemente, resultaba materialmente imposible que en el año de 1997 hubiera sido publicada en el Diario Oficial, lo cual pudimos constatar al revisar los índices de los años 1997 a 1999 del Diario Oficial, verificando que allí no aparece constancia de haberse publicado; lo anterior implica que dicho acto NO ES OPONIBLE o lo que es lo mismo NO ES OBLIGATORIO, mas sin embargo a los usuarios de la vía se nos obliga a pagar la tarifa de peaje cada vez que cruzamos la caseta de peaje.
- 2.18. De otra parte, pese a que la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 dispuso que la caseta de peaje LA LOMA debía construirse en el K42+000, ésta fue construida en el K41+900, vale decir, fue construida en lugar distinto al que legalmente debió constuirse incluso con el acto administrativo “fabricado” recientemente; más exactamente se contruyó a CIEN (100) METROS más hacía el sur del punto que se dice el Ministro de la época autorizó.
- 2.19. Parte de la búsqueda incluyó que el día 2 de noviembre de 2017 por oficio radicado N° 20173210704812 le solicitáramos al Sr. Ministro de

⁴ Fecha de expedición de la Resolución N° 003980.

⁵ Fecha de expedición de la Resolución N° 0007808.

· Transporte copia auténtica, completa y legible de los siguientes documentos y actos administrativos:

1. De todo el expediente que contiene los antecedentes de la **Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 expedida por el Ministro de Transporte, incluida dicha resolución con la constancia de su publicación.**
2. De todo el expediente de la caseta de peaje "LA LOMA", incluida la LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN tramitada para la construcción de dicha caseta en el **K 41 + 800** de la carretera San Roque – Bosconia Ruta Nacional 4516.
3. De todo el expediente que contiene los antecedentes de la Resolución No. 003980 de junio 21 de 1995 incluida dicha resolución con la constancia de su publicación.
4. De todo el expediente de la caseta de peaje "LA LOMA", incluida la LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN tramitada para la construcción de dicha caseta en el **K 38 + 500** de la carretera San Roque – Bosconia Ruta Nacional 4516.
5. De todas las resoluciones expedidas en el mes de diciembre del año de 1997.

Adicionalmente le solicitamos al Sr. Ministro de Transporte que se nos autorizara "...poder inspeccionar los expedientes que contienen la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 y la Resolución No. 003980 de junio 21 de 1995, así como poder inspeccionar el expediente que contiene todo lo relacionado con la ubicación de la caseta de Peaje "LA LOMA", **por cuanto pretendemos tachar de falsa la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 que fue arrimada como prueba dentro de las acciones constitucionales** [Popular y de Cumplimiento] que hemos interpuesto para que se ubique dicha caseta en el lugar exacto definido en los actos administrativos que fijaron su ubicación."

- 2.20.** La anterior petición a la fecha de presentación de esta demanda no ha sido contestada aún, pese a que abiertamente estamos cuestionando la veracidad de la Resolución N° 0007808 del 29 de diciembre de 1997 lo que incrementa nuestras sospechas de que aquella fue recientemente "fabricada" por los funcionarios públicos involucrados en la constestación de la acción de cumplimiento –Exp. 2017-01676-00, M.P. Dr. OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS- para obtener un fallo favorable, lo que amarra de suyo una forma abominable de corrupción.
- 2.21.** Tampoco se me ha contestado otro derecho de petición que el día 2 de noviembre de 2017 le eleve al Sr. Ministro de Transporte, según radicado N° 20173210704812, mediante el cual le solicité me informara, respecto de la caseta de peaje LA LOMA, lo siguiente:
1. *¿Qué actos administrativos han sido expedidos para determinar su ubicación y/o reubicación, desde el mes de junio de 1995 y hasta la fecha? Solicito copias auténticas de cada uno de ellos.*

2. *¿Qué trámites se surtieron ante la administración municipal de El Paso para su ubicación y/o reubicación? Solicito copias auténticas de cada uno de los trámites adelantados por ese Ministerio y/o la entidad responsable de la ubicación y/o reubicación de la caseta de peaje LA LOMA.*
3. *Copia auténtica del Estudio técnico elaborado tanto para la ubicación como para la reubicación de la caseta de peaje.*
4. *Copia auténtica de las actas de concertación levantadas con las comunidades del área de influencia del peaje, tanto para la ubicación como para la reubicación de la caseta de peaje.*
5. *Copia auténtica del análisis de riesgo respecto de la maniobrabilidad de los equipos de transporte en el entorno de la caseta de peaje tanto para su ubicación como para su reubicación.*
6. *Copia auténtica de los permisos ambientales y de planeación municipal tanto para la ubicación como para la reubicación de la caseta de peaje.*

2.22. La anterior petición a la fecha de presentación de esta demanda tampoco ha sido contestada aún, postura bastante cuestionable de un Ministro de Estado en un asunto de la mayor gravedad que involucra la afectación de derechos e intereses colectivos y la presunta comisión de varios delitos ya que de ser falsa la Resolución N° 0007808 del 29 de diciembre de 1997 como lo sospechamos, estaríamos frente a una FALSEDAD MATERIAL DE DOCUMENTO PÚBLICO en concurso con un FRAUDE PROCESAL pues dicho documento espurio fue utilizado en un proceso judicial en el que se indujo a error al operador judicial para obtener un fallo favorable a los intereses del Sr. Ministro que por supuesto no son los intereses generales que deben primar.

2.23. Tenemos entonces que la caseta del peaje LA LOMA desde hace más de VEINTIDOS (22) AÑOS fue ilegalmente ubicada y construida en el K41+900 de la Ruta Nacional 4516 y aún cuando los Paseros utilizan apenas una pequeña porción de la vía concesionada, ya que para ir de la Loma de Calenturas a la cabecera municipal utilizan menos del 24% del tramo total concesionado, y no obstante ello tanto el Ministro de Transporte como el Director de la ANI injustificadamente se han negado a otorgarles las TARIFAS DIFERENCIALES que la Ley otorga a los usuarios de la vía, las que para el Ministro y su Director equivocadamente consideran que se otorgan como si de un FAVOR se tratara, como si optativamente se otorgaran, cuando es un derecho de los usuarios cuando no utilizan toda la vía concesionada en sus recorridos.

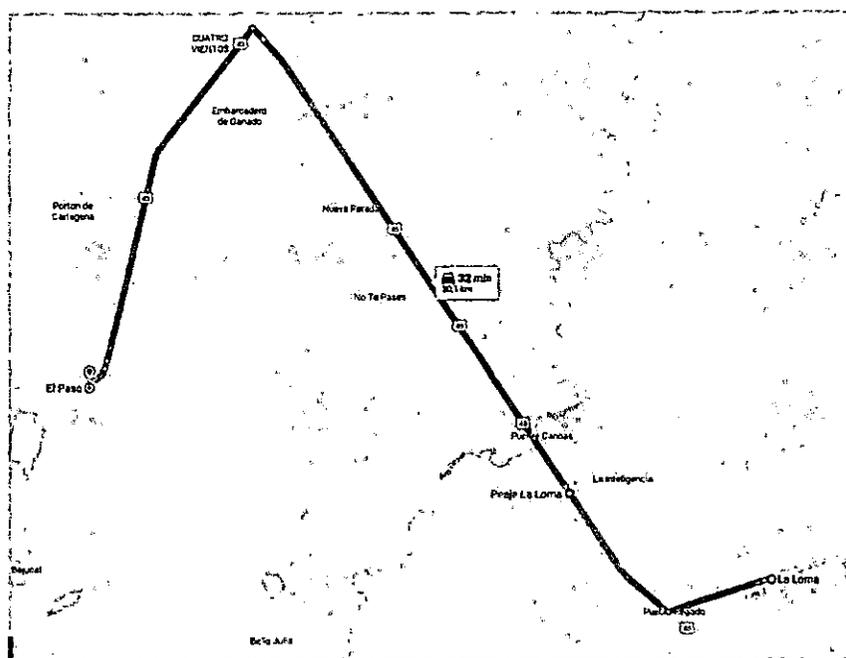
2.24. En el CONCEPTO MT-1300-2 026223 del 22 de agosto de 2003, emitido por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Transporte, sobre las TARIFAS DIFERENCIALES se dijo que:

“Estos criterios hacen que sea una obligación la aplicación de tarifas diferenciales. Considerando que las carreteras reciben mayor o menor daño según sean los pesos por eje⁶ de los vehículos y las distancias que sobre ella transiten, se determinan varias maneras de establecer las tarifas, dependiendo de la composición del tránsito promedio diario

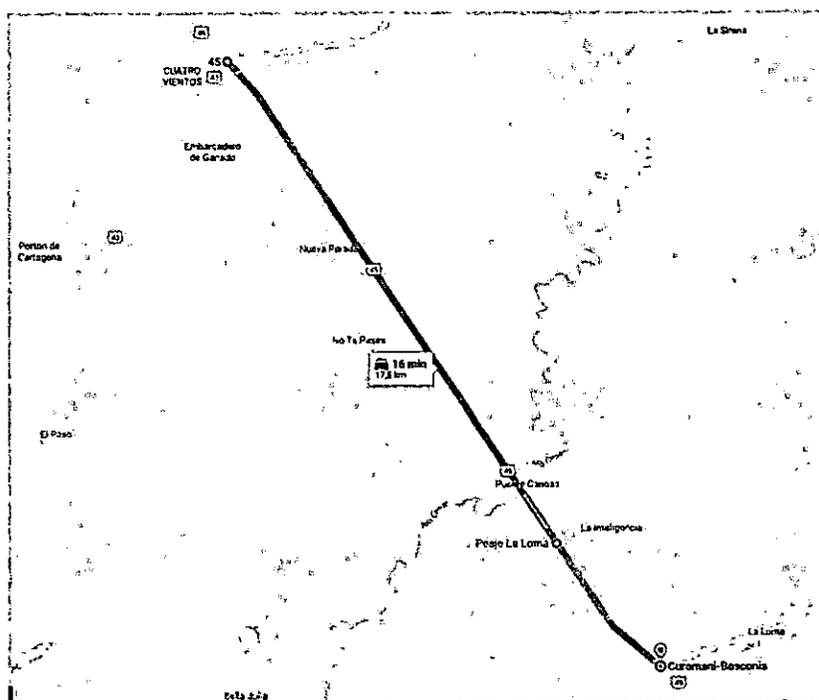
⁶ Para calcular el daño causado al pavimento se determina lo que se llama Factor daño que es proporcional al peso transmitido al pavimento por los ejes del vehículo.

de un tramo de la vía y de los recorridos promedios de los automotores sobre ella. (...)” (Se resalta)

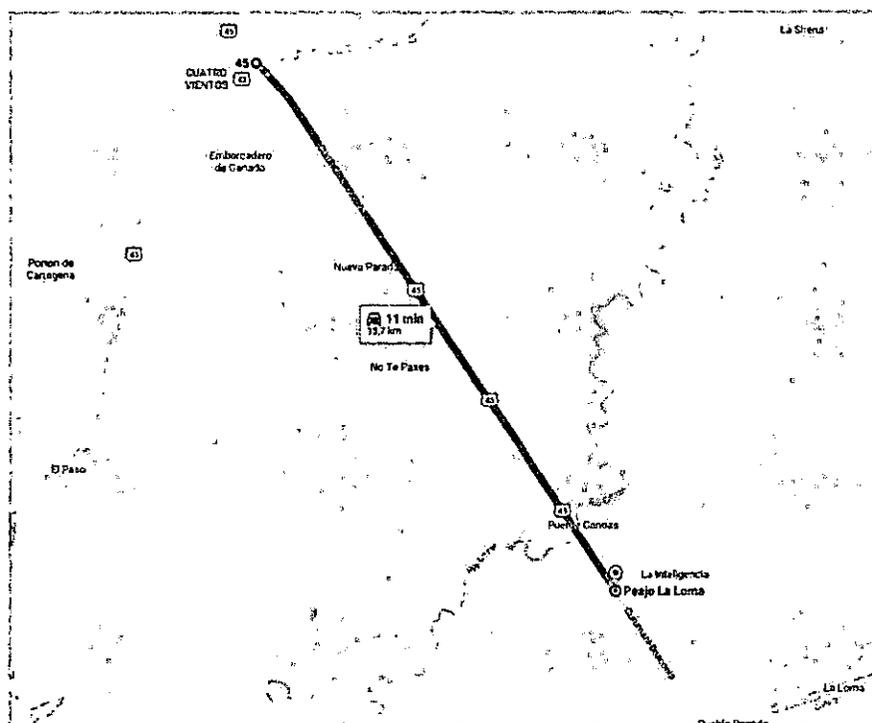
- 2.25. La cabecera municipal de El Paso está situada a 30.1 kilómetros del Corregimiento de La Loma de Calenturas, como se muestra en la siguiente gráfica.



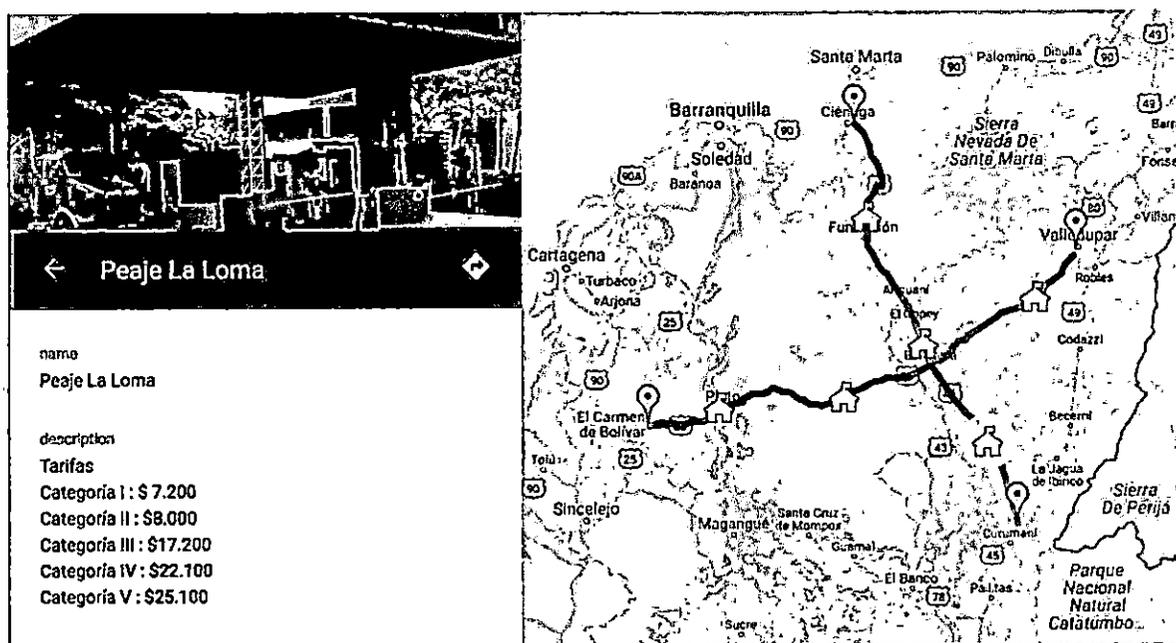
- 2.26. Del recorrido total, para ir de la cabecera municipal de El Paso al Corregimiento de La Loma de Calenturas los usuarios de la vía tan solo utilizan 17,5 km de la Ruta del Sol, Sector 3, como se muestra en la siguiente gráfica:



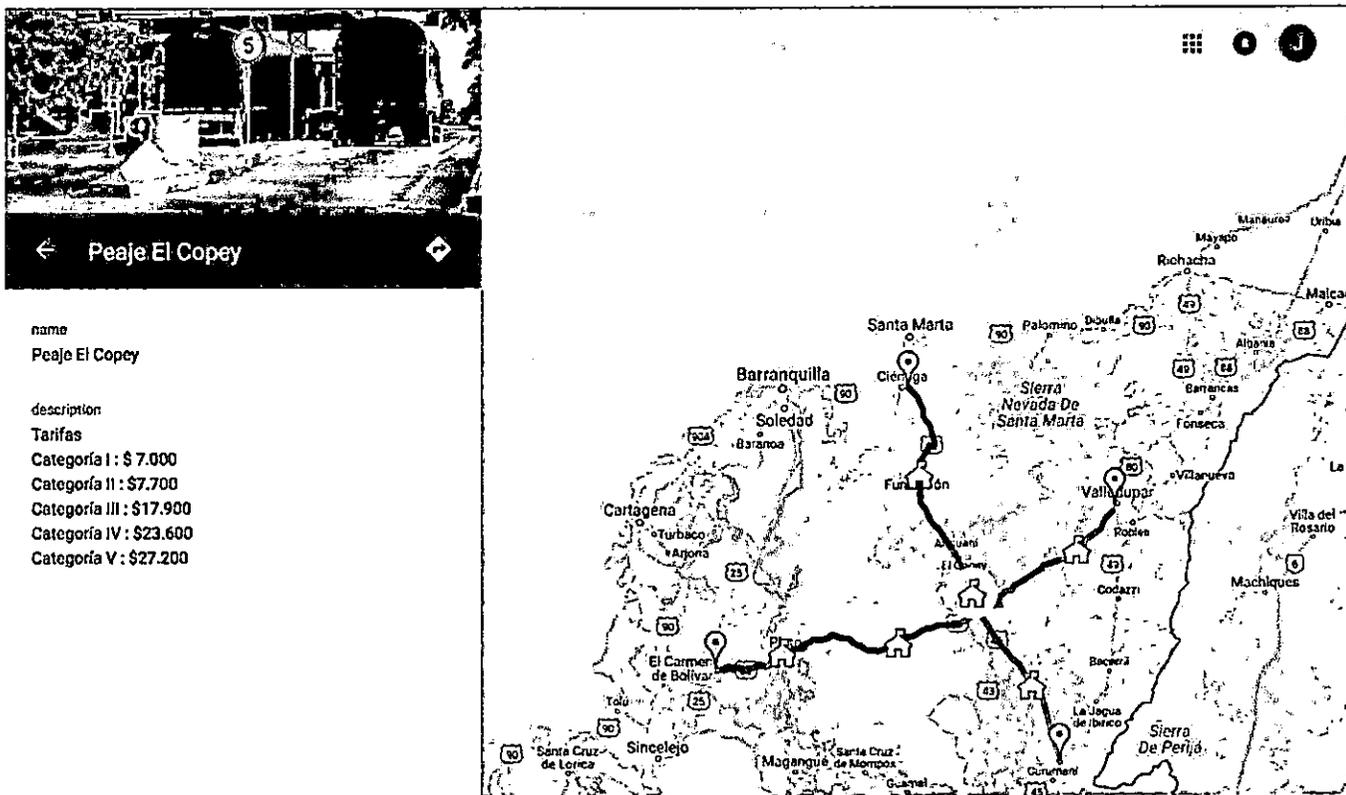
2.27. De los **17,5 km** recorridos, tan solo **13,7 km** corresponden al recorrido total entre los peajes LA LOMA y EL COPEY de la Ruta del Sol, Sector 3, ya que se ingresa a la cabecera municipal por el cruce que queda en CUATRO VIENTOS como se muestra en la siguiente gráfica:



2.28. En el breve recorrido de **17,5 km** de la Ruta del Sol, Sector 3, los Paseros deben atravesar la estación de peaje conocida como **PEAJE LA LOMA**, cuya ubicación se muestra en la siguiente gráfica:



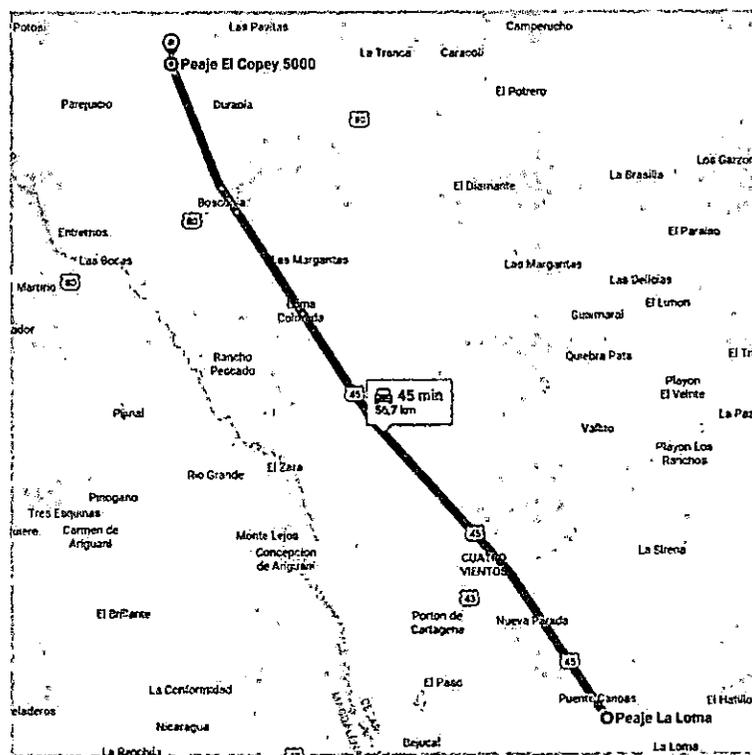
2.29. La siguiente estación de peaje sobre la Ruta del Sol, Sector 3, está ubicada cerca del municipio de El Copey y se conoce como **PEAJE EL COPEY**, cuya ubicación se muestra en la siguiente gráfica:



name
Peaje El Copey

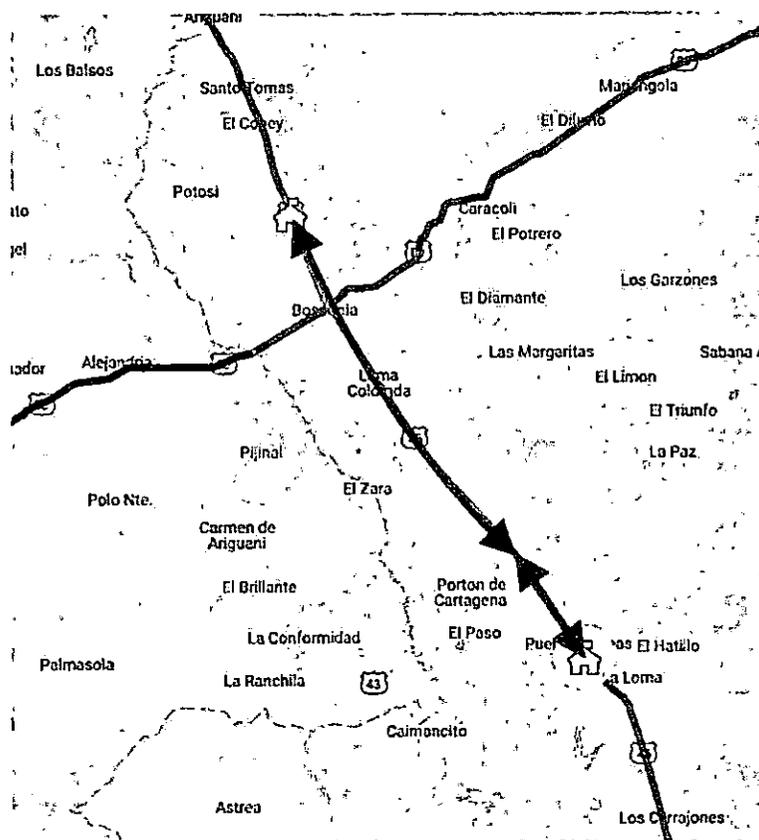
description
Tarifas
 Categoría I : \$ 7.000
 Categoría II : \$7.700
 Categoría III : \$17.900
 Categoría IV : \$23.600
 Categoría V : \$27.200

2.30. La distancia total entre la estación de **PEAJE LA LOMA** y la estación de **PEAJE EL COPEY** es de **56,7 km** como se muestra en la siguiente gráfica:



2.31. Pesé a que los Paseros utilizan tan solo un **VEINTICUATRO POR CIENTO (24%)** del recorrido total de la vía, tomando como punto de referencia las coberturas de las estaciones de peaje en longitudes de kilómetros, vale decir, la distancia entre las dos casetas de peaje, vienen siendo obligados a pagar el **CIEN POR CIENTO (100%)** del total de la tarifa de peaje establecido para los

usuarios de la vía lo cual amarra de suyo una arbitrariedad en la fijación de las tasas o tarifas por la autoridad competente al interpretar irracionalmente la norma que señala los criterios para su fijación, violando además el principio de igualdad; en la siguiente gráfica se muestran los recorridos:



Téngase presente que la flecha roja muestra el recorrido entre el **PEAJE LA LOMA** y el punto de ingreso hacia la cabecera municipal de **EL PASO**, cruce conocido como **CUATRO VIENTOS**, y la flecha azul muestra el resto del recorrido hasta la siguiente estación de **PEAJE EL COPEY**.

- 2.32. La anterior situación desconoce que desde el año de 1993, el Congreso de la República al expedir el 30 de diciembre la Ley 105 "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.", estableció en el literal d) del artículo 21 que las tasas de peajes **serían diferenciales**, es decir, **se fijarían en proporción a las distancias recorridas**, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación, veamos:

"ARTICULO 21. Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, ésta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.

Todos los servicios que la Nación o sus Entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.

Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:

a. Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

b. Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas.

c. El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio.

d. Las tasas de peajes serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación.

e. Para determinar el valor del peaje y de las tasas de valorización, en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.

Parágrafo. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte." (Se resalta)

2.33. Mediante SENTENCIA C-482/96⁷ la H. Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de la norma en cita, hizo la siguiente reflexión jurídica, veamos:

"Al establecer que las tarifas serán diferenciales, y se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y los costos de operación, la ley traza unas reglas suficientes para la actuación de las autoridades competentes. La distancia recorrida, sumada a las características del vehículo y a los costos de operación, permite señalar hechos o factores como el deterioro de la vía, causado por su uso, o el beneficio que recibe el usuario. Esta disposición, racionalmente interpretada, no permite la arbitrariedad en la fijación de las tasas o tarifas.

⁷ Sentencia aprobada a los veintiséis (26) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996). Referencia: Expediente D-1202, Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 21 de la ley 105 de 1993 "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", Actor: Roberto Mutis Puyana, Magistrados Ponentes: Dr. JORGE ARANGO MEJÍA y Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Las tarifas diferenciales, además, demuestran que la ley se funda en la aplicación del principio de igualdad, al imponer un trato diferente, según el beneficio o provecho que reciba el usuario.

Finalmente, el literal e) obliga a las autoridades encargadas de la determinación del peaje y de las tasas de valorización, a obrar con sujeción a un criterio de equidad fiscal. Y no se diga que ésta es una expresión ambigua o carente de contenido. Hacerlo, implicaría sostener, erróneamente, que también son ambiguas o carecen de contenido las referencias expresas a la equidad en el sistema tributario, que aparecen en la Constitución (artículos 95, numeral 9, y 363, inciso primero).

En conclusión, considera la Corte que **en este caso están definidos el sistema y el método, en forma general y abstracta, como deben definirse, sin acudir a fórmulas complicadas y casi ininteligibles. Fórmulas que, cuando se emplean en una ley, permiten en mayor grado el capricho del intérprete.** (Se resalta)

De los apartes resaltados es evidente que la autoridad que ha venido fijando las tarifas del **PEAJE LA LOMA** ha desconocido groseramente el sistema y método que ha debido emplear al fijar las tarifas del peaje, al negarse injustificadamente a fijar tarifas diferenciales pese a que se le ha venido elevando tal solicitud desde hace muchos años, reiterado hace poco por el suscrito al requerirlos para interponer la presente acción constitucional, siendo que la norma claramente establece desde 1993 que las tarifas **se fijarán en proporción a las distancias recorridas y que para determinar el valor del peaje y de las tasas de valorización, en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.**

- 2.34. Huelga decir que mediante la Ley 787 de diciembre 27 de 2002 el Legislador modificó parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, permaneciendo incólume los dos criterios que se echan de menos en la fijación de las tarifas del **PEAJE LA LOMA**, que sean tarifas diferenciales que cumplan además con el criterio de equidad fiscal y respeten el principio de igualdad, veamos:

"Artículo 1º. Modifícase parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, el cual quedará así:

Artículo 21. Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.

Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.

Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:

a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;

b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;

c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;

d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;

e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.

Parágrafo 1°. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.

Parágrafo 2°. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.

Parágrafo 3°. Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1°.

Parágrafo 4°. Se entiende también las vías "Concesionadas". (Se resalta)

2.35. En cuanto al alcance del principio de equidad fiscal, ha dicho la H. Corte Constitucional que aquel tiene una doble dimensión: la equidad horizontal que hace referencia a los contribuyentes que se encuentran en una misma situación fáctica y que deben contribuir de manera equivalente; y, la equidad vertical, que implica una mayor carga contributiva sobre aquellas personas que tienen más capacidad económica,

"30. Además del principio de legalidad, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad (art. 363 CP), que se erigen en parámetros para determinar la "legitimidad del sistema

tributario⁸. Estos principios se predicán del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular, como se precisa en la Sentencia C-409 de 1996, al advertir:

*“Es cierto que las limitaciones legales pueden también implicar ciertos sacrificios en términos de equidad tributaria concreta, pues el impuesto cobrado puede no corresponder exactamente a la renta efectiva. Sin embargo, esta Corporación había establecido que tales sacrificios no violan la Carta, **siempre que no sean irrazonables y se justifiquen en la persecución de otros objetivos tributarios o económicos constitucionalmente relevantes**, pues no sólo el Legislador puede buscar conciliar principios en conflicto, como la eficiencia y la equidad sino que, además, tales principios se predicán del sistema tributario en su conjunto, y no de un impuesto específico. Una regulación tributaria que no utilice criterios potencialmente discriminatorios, ni afecte directamente el goce de un derecho fundamental, no viola el principio de igualdad **si la clasificación establecida por la norma es un medio razonablemente adecuado para alcanzar un objetivo constitucionalmente admisible.**”*

31. El principio de equidad tributaria, que es una manifestación específica del principio de igualdad, se concreta en la proscripción de tratos legales tributarios diferentes injustificados, sea porque no hay razón para el trato desigual o sea porque se dé un mismo trato pese a existir razones para dar un trato desigual⁹. El principio de equidad puede ser considerado en términos horizontales o verticales. **La equidad horizontal implica que el sistema tributario debe dar un mismo trato a las personas que, antes de tributar, tienen la misma capacidad económica, de manera tal que mantengan su paridad luego de pagar sus tributos. La equidad vertical, relacionada con la exigencia de progresividad, implica que la carga tributaria se debe distribuir de tal manera que quienes tienen una mayor capacidad económica deben soportar una mayor parte del impuesto**¹⁰.” (Se resalta)

De los apartes resaltados resulta de bulto que las tarifas del **PEAJE LA LOMA**, de forma irrazonable grava a los Paseros quienes pese a usar tan solo un 24% de la vía deben pagar la misma tarifa que pagan los demás usuarios de la vía, quienes en su gran mayoría son turistas que van a pasar vacaciones a la Costa Atlántica en épocas de vacaciones y generalmente el mayor componente del tráfico por esa vía son las empresas de transporte de carga y pasajeros, mientras los Paseros van a su lugar de trabajo o vivienda, día tras día, y no puede ser entendible desde ningún punto de vista que la ubicación del **PEAJE LA LOMA** no responda a criterios de razonabilidad para alcanzar un objetivo constitucionalmente admisible, pues mientras los turistas y los transportadores de carga y pasajeros tienen una mayor capacidad de pago, los Paseros son en su mayoría gente de

⁸ Cfr. Sentencia C-409 de 1996, C-1060 A de 2001, C-397 de 2011 y C-615 de 2013.

⁹ Cfr. Sentencias C-419 de 1995, C-711, C-1170 y C-1060 A de 2001, C-734 de 2002, C-1003 de 2004, C-426 de 2005, C-397 y C-913 de 2011 y C-833 de 2013.

¹⁰ Cfr. Sentencias C-419 de 1995, C-261 de 2002, C-397 de 2011 y C-833 de 2013.

escasos recursos, con pocas fuentes de ingresos y justamente la densidad demográfica que lleva a que un Corregimiento tenga más de tres (3) veces los habitantes del casco urbano del municipio se debe a que la población se haya ubicado alrededor de la mina de carbón como principal fuente de empleo e ingresos.

2.36. La negativa a otorgar una tarifa diferencial a los Paseros amarra de suyo una INEQUIDAD TRIBUTARIA, constituye un injustificado trato legal tributario desigual y la ANI simplemente ha hecho oídos sordos a nuestra solicitud de una TARIFA DIFERENCIAL, rompiendo la EQUIDAD HORIZONTAL, y ni qué decir la EQUIDAD VERTICAL que aquí se está aplicando al revés, pues tiene más capacidad económica el turista que viene desde el interior del país, recorriendo la Ruta del Sol en toda su dimensión que el Pasero que va o regresa de su trabajo, o incluso debe ir a la alcaldía municipal a realizar algún trámite, o al hospital, o a la empresa de servicios públicos, por citar algunos ejemplos, o son trabajadores que deben ir y regresar al menos dos (2) veces al día de lunes a viernes, pagando por cada vez que cruzan la caseta de peaje \$7.600¹¹, lo que equivale a \$15.200 diarios, o, \$380.000 mensuales (tomando 25 días hábiles), lo que representa más del 50% del salario mínimo para el año 2017 (\$737.717,00). Nótese que YUMA solo aplica tarifas diferenciales en los Peajes PUENTE PALTO y EL DIFÍCIL.

2.37. En cuanto al principio de igualdad, ha reconocido la H. Corte Constitucional que se transgrede el derecho a la igualdad, cuando no se establece un criterio adecuado de comparación, veamos:

"4.2. Ahora bien, según ha precisado esta Corporación, el control judicial del respeto al derecho fundamental a la igualdad de trato es una operación compleja, en atención a que no existen en sí mismas situaciones o personas que sean totalmente iguales o totalmente diferentes, de suerte

¹¹ De acuerdo al documento 2017-500-000894-1 emitido por la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, las tarifas de peaje vigentes a partir del 20 de enero de 2017, son las siguientes:

Categoría	Descripción	Tucurínca	El Copey	La Valencia	Loma	Puente El Difícil	Plato
I	Automóviles, camperos y camionetas.	\$ 8.000	\$ 7.400	\$ 7.600		\$ 8.600	
II	Buses, Busetas, Camiones pequeños y grandes de 2 ejes	\$ 8.700	\$ 8.100	\$ 8.400		\$ 10.700	
III	Vehículos de carga y pasajeros de 3 y 4 ejes	\$ 20.400	\$ 18.900	\$ 18.200		\$ 22.500	
IV	Vehículos de carga de 5 ejes	\$ 26.900	\$ 24.900	\$ 23.400		\$ 31.800	
V	Vehículos de carga de 6 ejes	\$ 31.100	\$ 28.800	\$ 26.500		\$ 34.100	
EA	Eje Adicional.	\$ 9.500	\$ 8.800	\$ 8.400		\$ 8.400	
EG	Eje Grúa.	\$ 6.600	\$ 6.100	\$ 6.100		\$ 6.100	
ER	Eje Remolque.	\$ 9.200	\$ 8.500	\$ 8.100		\$ 8.100	
IE	Categoría especial *	N/A	N/A	N/A		\$ 2.500	

*que las desigualdades o igualdades entre las personas o las situaciones no son nunca absolutas sino siempre parciales, esto es, similitudes o diferencias, desde cierto punto de vista*¹².

*Por lo tanto, la Corte Constitucional ha establecido que para precisar si el trato diferente a dos grupos de situaciones o personas trasgrede el derecho a la igualdad es necesario establecer un criterio de comparación, o tertium comparationis, a partir del cual se pueda determinar si aquéllas son iguales o no, criterio que no puede resultar arbitrario, sino que debe ser relevante, en atención a la finalidad que persigue el trato normativo que se analiza*¹³.

*Conforme a lo anterior, es dado precisar un poco más el alcance de la igualdad, en el sentido de que dicho principio exige que deben ser tratadas de la misma forma dos situaciones que resulten altamente similares, desde un punto de vista concreto o tertium comparationis, que sea relevante, de acuerdo a la finalidad perseguida por la norma analizada*¹⁴.

Con el fin de analizar si una norma trasgrede el principio de igualdad, la Corte Constitucional ha diseñado un test o juicio de igualdad, cuya importancia radica en que otorga objetividad y transparencia a los exámenes de igualdad que realizan los jueces sobre las normas.

*La estructura analítica básica del juicio de igualdad puede reseñarse de la siguiente forma: (i) Lo primero que debe advertir el juez constitucional es si, en relación con un criterio de comparación, o tertium comparationis, las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas, no procede el test de igualdad; (ii) Si resulta procedente el juicio de igualdad, deberá analizarse la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado que consagra la norma censurada, destacando los fines perseguidos por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlos y la relación entre medios y fines*¹⁵.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha modulado la intensidad del juicio de igualdad, en atención al grado de potestad de configuración normativa, de que goza el legislador. La determinación del grado de amplitud de la potestad de configuración del Legislador depende (i) de la materia regulada; (ii) de los principios constitucionales afectados por la forma en que dicha materia fue regulada; y (iii) de los grupos de personas perjudicados o beneficiados con el trato diferente.

Conforme a lo anterior, el juicio de igualdad será más estricto a medida que el margen de configuración del legislador sea menor y, contrario sensu, será menos estricto en los casos en que el legislador goce de amplia potestad de configuración normativa^{16, 17}.

¹² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1191 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

¹³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1191 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

¹⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-822 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-841 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-106 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

- 2.38. Pese a que la comunidad de escasos recursos de La Loma de Calenturitas, Potrerillo y en general a todos los Paseros el Ministerio de Transporte les ha venido negado sistemáticamente la aplicación de tarifas diferenciales, mientras tanto por Resolución Nro. 0003377 del 17 de septiembre de 2015 **estableció una TARIFA ESPECIAL DIFERENCIAL para las estaciones de peaje denominadas La Loma, El Copey y Tucurinca "...equivalente al 50% del valor de la tarifa para vehículos de transporte de carga que transporten carbón térmico o carbón mineral desde el departamento de Norte de Santander hacia los municipios de La Jagua, Chiriquaná, Gamarra, La Loma, Santa Marta, Dibulla (Guajira), Barranquilla o Cartagena y su viaje de regreso de estos municipios hacia su lugar de origen."**
- 2.39. Quiere decir lo anterior que tanto el Ministro de Transporte como el Director de la ANI aplican de manera caprichosa el literal d) del artículo 21 de la Ley 105 de 1993 modificado parcialmente por la Ley 787 de diciembre 27 de 2002, otorgando o negando las tarifas diferenciales a como se les "venga en gana" y no de conformidad con los criterios de equidad fiscal, por ello mientras a los Paseros se les ha venido negando el otorgamiento de tarifas diferenciales a los transportadores de carbón térmico o carbón mineral si se les ha otorgado y en varias oportunidades.

3. CONCEPTO DE VULNERACIÓN

Se tiene que la Ruta Nacional 4516 es una vía en concesión cuya competencia es de la Nación, y que por Resolución No. 5824 del 30 de junio de 1982 *"Por la cual se establece una tarifa de peaje y se dictan otras disposiciones"* expedida por el entonces Ministro de Obras Públicas y Transporte, Dr. **ENRIQUE VARGAS RAMÍREZ**, se dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO. Los usuarios de los tramos 18 y 19 San Roque-Bosconia y Bosconia-Fundación de la ruta 45, sin excepción alguna pagarán al Ministerio de Obras Públicas y Transporte Fondo Vial Nacional, la suma de TREINTA PESOS (\$ 30.00) M/CTE., por concepto de peaje en las dos casetas que el Ministerio de Obras Públicas y Transporte tiene establecidas en **San Roque K.3+000**¹⁷ y Bosconia K.97+000.

ARTICULO SEGUNDO: Ordenar la iniciación del cobro del peaje en la caseta denominada LA LOMA, localizada en el K 38 + 500 de la carretera San Roque – Bosconia." (Se resalta)

¹⁷ Ver Sentencia C-748/09, proferida el veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009), Referencia: expediente D-7365, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 206 (parcial) del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989), Demandante: Jairo José Saade Cotes, Conjuez Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

¹⁸ Huelga decir que el nombre de esta caseta de Peaje se debe a que estaba ubicada en el municipio de San Roque, muy cerca de su cabecera municipal.

Dicho acto administrativo fue motivado bajo las siguientes consideraciones:

“Que dentro de las políticas del MOPT de proveer una infraestructura para el transporte carretero en las mejores condiciones posibles, y en consideración a las crecidas sumas de dinero que ello implica se han diseñado programas de conservación y mejoramiento o refuerzo de la estructura de la red básica con un sustento parcial a través de tasas de peaje.

Que es necesario atender la conservación de los tramos 18 y 19 San Roque-Bosconia y Bosconia-Fundación de la ruta 45.

Que es procedente recurrir a la institución del peaje como un medio de contribuir a la financiación del costo de las obras de conservación que este tramo requiere.”

El artículo 11¹⁹, numeral 8, del Decreto 2171 de 1992 –vigente al momento de expedirse las Resoluciones No. 003980 del 21 de junio de 1995 y No. 003980 del 21 de junio de 1995-, asignaba al Ministro de Transporte, entre otras, la siguiente función:

“Artículo 11. DESPACHO DEL MINISTRO. Son funciones del Ministro de Transporte además de las señaladas por la Constitución Política y la ley, las siguientes:

(...)

*8. **Establecer los sitios y las tarifas de peaje** que deban cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación.” (Se resalta)*

Posteriormente el Ministro de Transporte de la época mediante Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995 ordenó la reubicación de la caseta de peaje “SAN ROQUE” del K 3 + 000 de la carretera San Roque – Bosconia, al **K 38 + 500** de la citada carretera y, además por su nueva ubicación geográfica, para cualquier Acto Administrativo determinó denominarla caseta de peaje “LA LOMA” debido justamente a que la ubicación señalada en dicho acto administrativo quedaba a la entrada al Corregimiento LA LOMA DE CALENTURAS en jurisdicción del municipio de El Paso, Departamento del Cesar.

Dicho acto administrativo fue motivado bajo las siguientes consideraciones:

“Que mediante Resolución No. 5824 del 30 de junio de 1982, el Ministro de Obras Públicas y transporte estableció el cobro de peaje para los usuarios de la carretera San Roque – Bosconia.

¹⁹ Artículo actualmente derogado por el artículo 49 del Decreto 101 de 2000, norma que a su vez dispuso al respecto lo siguiente:

“Artículo 6. Funciones del Ministro. El Ministro de Transporte cumplirá, además de las funciones que determina el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

(...)

*9. **Establecer los sitios y las tarifas de peajes** que deban cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación.”*

Que el cobro de peaje fue suspendido mientras se adelantaban las obras tendientes a mejorar las condiciones de transitabilidad de la citada carretera.

Que el Instituto Nacional de Vías, adelantó las obras necesarias para la rehabilitación de la carretera San Roque – Bosconia.

Que el Instituto Nacional de Vías, requiere de los recursos provenientes del peaje, para la conservación y mantenimiento de la carretera San Roque – Bosconia, de conformidad con lo estipulado en la ley 105 de 1.993.

Que se considera procedente, por razones de índole social y económica de la región, reubicar la caseta de peaje SAN ROQUE, localizada en el K 3 + 000 de la carretera San Roque – Bosconia, al K 38 + 500 de la citada carretera y, además por su nueva ubicación geográfica, para cualquier Acto Administrativo denominarla LA LOMA. (Se resalta)

La caseta de peaje “LA LOMA” “aparentemente”²⁰ luego fue **REUBICADA POR SEGUNDA VEZ**, mediante la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 al **K 42 + 000** de la carretera San Roque – Bosconia Ruta Nacional 4516.

Dicho acto administrativo NO FUE DEBIDAMENTE motivado e incluso contiene varios errores como se dijo en los hechos, imprecisiones que constituyen un serio indicio de que la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 fue aparentemente “fabricada” luego de que se cuestionó su actual ubicación, para justificar la **segunda reubicación** de la caseta de peaje “SAN ROQUE” ubicada inicialmente en el K 3 + 000 y reubicada por PRIMERA VEZ al K38+500.

En un requerimiento previo que se hizo al Ministro de Transporte y a la Agencia Nacional de Infraestructura, al que se tuvo que acudir a una acción de tutela mediante la cual el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca le ordenó al Subdirector de Infraestructura del Ministerio de Transporte dar respuesta clara, concreta y de fondo en lo que atañía a la suspensión o reubicación del Peaje La Loma, por oficio MT No. 20175000135391 del 17 de abril de 2017 el Director de Infraestructura del Ministerio de Transporte informó que inicialmente por Resolución No. 5824 del 30 de junio de 1982 el entonces Ministerio de Obras Públicas y Transporte estableció la creación de una estación de peaje y cobro a los usuarios de la carretera San Roque – Bosconia y Bosconia – Fundación de la Ruta Nacional 4516 y que posteriormente por Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995 el Ministerio de Transporte:

“...consideró procedente por razones de índole social y económica de la región, ordenar la reubicación de la caseta peaje San Roque localizada en el

²⁰ Digo “aparentemente” porque cuando solicité copia de los actos administrativos expedidos para la ubicación de la Caseta de Peaje “LA LOMA” se me suministró únicamente la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995, y, sospechosamente luego de haber advertido que dicha caseta está actualmente ubicada en lugar distinto del señalado en la citada resolución, me fue suministrada la Resolución No. 007808 del **29 de diciembre de 1997**, y al solicitar información relacionada con su formación, expedición y publicación nada se me ha dicho lo que me genera un manto de duda sobre su expedición en la fecha indicada.

K 3 + 000 de la carretera San Roque – Bosconia, al K 38 + 500 de la citada carretera y, además por su nueva ubicación geográfica, para cualquier Acto Administrativo denominarla peaje “LA LOMA”.

Por su parte la Agencia Nacional de Infraestructura al responder el requerimiento previo aludido, por oficio No. 2017-500-014867-1 del 17 de mayo de 2017 informó que:

“La estación de Peaje La Loma se encuentra ubicada en el PR31+800 de la Ruta San Roque-Bosconia, Ruta 4516, desde el 21 de junio de 1995.” (Se resalta)

Nótese del aparte resaltado que inicialmente se dijo que la caseta de peaje LA LOMA estaba ubicada desde el 21 de junio de 1995 en el mismo sitio, lo cual deja en evidencia que la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 misteriosamente apareció luego de que se cuestionara al Ministerio de Transporte y a la Agencia Nacional de Infraestructura sobre la ubicación de dicho peaje en sitio distinto del autorizado, pues estaba ubicado a 3,3 kilómetros más al norte de la ubicación señalada en la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995.

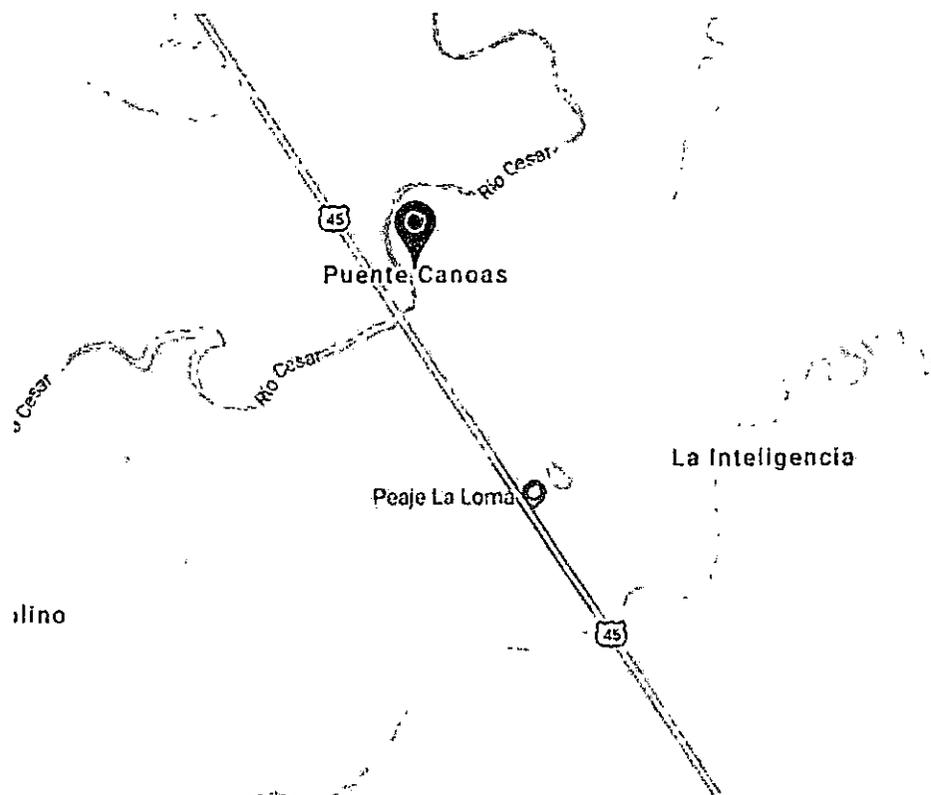
Más aún, la caseta de peaje duró muy poco tiempo en el K38+500 antes de ser reubicada en el K41+900 que es su actual ubicación, y de acuerdo con la fecha de expedición de la Resolución No. 007808, la cual data del 29 de diciembre de 1997, en el papel –que lo aguanta todo- la caseta habría durado más de TREINTA (30) MESES en el K38+500 lo cual NUNCA OCURRIÓ.

El acto administrativo “fabricado” solo dice “Que se requiere modificar el abscisado que se estipuló en la Resolución 003980 de Junio 21 de 1995...”, vale decir, el K38+500, limitándose tan solo a decir que “...el cual quedará para todos los efectos, Abscisa K42+000, de la carretera San Roque – Bosconia.”, sin explicar los motivos que justificaban el mover 3,5 kilómetros más hacia el norte en la dirección San Roque – Bosconia la caseta de peaje LA LOMA, la que incluso se siguió llamando igual pese a que por su nueva ubicación debió llamarse caseta de peaje “PUENTE CANOAS”; nótese que en dicho acto administrativo nada se dijo del por qué era necesario modificar el abscisado, ni se señaló alguna causa de hecho, ni tampoco de derecho para disponer en menos de TREINTA (30) MESES una segunda reubicación de la caseta de peaje SAN ROQUE, sino que simplemente por capricho se reubicó por SEGUNDA VEZ dicha caseta de peaje.

Y es que ni siquiera se tuvo en cuenta que la caseta de peaje “LA LOMA” debía su nombre a su primera reubicación –como reza en el acto administrativo- fijada en la entrada al Corregimiento de LA LOMA DE CALENTURAS, debiéndose entonces renombrarse la caseta de peaje como “PUENTE CANOAS” ya que su nueva ubicación es justamente muy cercana al lugar denominado PUENTE CANOAS²¹ y por estar retirada 3,5 kilómetros de la

²¹ Puente Canoas está ubicado en las coordenadas: Latitud: 9.64707, Longitud: -73.6487.

entrada al corregimiento de LA LOMAS DE CALENTURAS, pues simplemente ya no quedaba ubicada en dicho corregimiento.



Ahora bien, sucede que la real motivación para reubicar por segunda vez la caseta de peaje SAN ROQUE **era obligar a pagar el peaje a todos los habitantes del municipio de El Paso**, quienes para desplazarse desde los corregimientos a la cabecera municipal, deben pasar por la caseta de peaje LA LOMA de ida y de venida; así por ejemplo los habitantes ubicados en el Corregimiento de La Loma de Calenturas²² para ir a la cabecera municipal de El Paso deben pagar dos (2) veces a la tarifa plena el peaje pese a que tan solo utilizan **17,5 km** de la Ruta del Sol, Sector 3.

Todo el personal que labora en la cabecera municipal de El Paso y que viven en los corregimientos ubicados al otro lado de la caseta del peaje LA LOMA, en los corregimientos de Potrerillo, La Loma de Calenturas y el Hatillo, así como los usuarios del hospital, de la notaría, de la empresa de servicios públicos, de la alcaldía municipal, de los bomberos y de la policía para desplazarse desde su corregimiento a la cabecera municipal deben pagar el peaje de ida y de venida y esa, siendo esa la verdadera razón para la segunda reubicación de la caseta de peaje SAN ROQUE, ya que para ir hacia la cabecera municipal desde el corregimiento de La Lomas de Calenturas se podía usar una variante existente para no pasar por la caseta de peaje ubicada en el K38+500 –como sucede con la caseta de peaje LA GÓMEZ en el municipio

²² La Loma de Calenturas, se encuentra ubicada en el Municipio de El Paso, Departamento del Cesar; ubicada a 2 Km del Rio Cesar, a un lado de la carretera troncal del caribe, también es llamada Loma de Calenturas por estar cerca a las riveras del Rio Calenturitas, tiene una población de 22.000 habitantes aproximadamente.

de Sabana de Torres, Santander-, la cual desemboca a 500 metros antes del 42+000 donde hoy esta la caseta de peaje.

No sucede lo mismo con la caseta de peaje ubicada en el K42+000 ya que allí no es posible construir variante alguna pues no solo habría que atravesar dos (2) rios en su trazado, sino que además existen otros cuerpos de agua y el terreno por allí es cenagoso o fangoso, lo que hace improbable la construcción de una variante, y, esa era la real motivación de la segunda reubicación del peaje, pues la verdadera razón por la cual se requería **modificar el abscisado que se estipuló en la Resolución 003980 de Junio 21 de 1995** era para que todos los Paseros que tuvieran que ir desde los corregimientos ubicados al otro lado del Peaje de La Loma a la cabecera municipal a solicitar los servicios más elementales que presta la alcaldía municipal, el Hospital, la empresa de servicios públicos, etc., tuvieran que pagar a la tarifa PLENA el peaje de ida y de vuelta, quienes prácticamente son los únicos ciudadanos Colombianos que para desplazarse dentro de la jurisdicción de su municipio deben pagar peaje de ida y de regreso, y a tarifa plena, pese a que solo utilizan una porción de la vía.

En el Corregimiento de La Loma de Calenturas viven aproximadamente veintidós mil (22.000) habitantes, mientras en la cabecera municipal de El Paso viven aproximadamente nueve mil (9.000) habitantes, habiéndose generado una división cultural a la fuerza por los costos elevados que le representa a los Paseros transitar por su propio municipio, habiéndose incluso encarecido el transporte urbano por el Peaje ubicado en La Loma, alejando de la cabecera municipal a quienes habitan en los Corregimientos Lomas de Calenturas, Potrerillo y el Hatillo –este último en proceso de reasentamiento-.

Aquí han primado los intereses de un particular [en este caso el actual concesionario] sobre los intereses generales, lo cual se evidencia en las respuestas dadas por la Agencia Nacional de Infraestructura ante la solicitud de que se aplicaran tarifas diferenciales a los Paseros; en una de ellas, mediante radicado No. 2017-500-034717-1 del 26 de octubre de 2017 a la puntal solicitud de *“Disponer la aplicación inmediata de **TARIFAS DIFERENCIALES** a fin de que se supere la INEQUIDAD FISCAL a que vienen siendo sometidos los Paseros al tener que pagar más por el servicio que reciben, en comparación con los demás usuarios de la vía, pues vienen pagando la tarifa plena pese a que usan solo una porción de la vía, en punto a garantizar los derechos de los usuarios y consumidores quienes por décadas han venido siendo objeto de un cobro indebido, aplicándoseles la misma tarifa diferencial especial de **DOSCIENTOS PESOS M/L (\$200,00)** autorizada para la Tarifa Diferencial Especial de Residentes de los municipios de Funza, Mosquera, Facatativá, Bojacá, Zipacón y Madrid (Cundinamarca) en las estaciones de peaje CORSO y RÍO BOGOTÁ, que corresponde al valor de la contribución a la seguridad vial en las carreteras del país, con destino al Fondo de Seguridad Vial del Instituto Nacional de Vías, extendiendo para **TODOS los habitantes del Municipio de El Paso, sus corregimientos y centros poblados** dicha tarifa diferencial a la estación de **PEAJE LA LOMA**, incluyendo a los funcionarios públicos o privados de empresas o entidades con asiento en dicho municipio, personas que residen en la jurisdicción de El Paso, residentes que han adquirido su vehículo mediante leasing o pignoración y aún no*

figuran como propietarios, así como arrendatarios y locatarios.”, el Vicepresidente Ejecutivo (e) de la ANI esto dijo:

“Respuesta: Desde el punto de vista financiero, otorgar una tarifa diferencial implica plantear una serie de medidas que logren mantener el equilibrio económico del Contrato de Concesión No. 007 de 2010 y no alterar el VPIT (Valor Presente de los Ingresos Totales), siempre y cuando dichas medidas están contenidas en el marco del mismo Contrato.

Es así como en la estructuración del Contrato de Concesión no se contempló una tarifa diferencial especial para el Peaje “La Loma” debido a que en ese momento ya se tenía definida una estructura tarifaria por el Ministerio de Transporte para las Estaciones de Peaje del Proyecto (La Loma, El Copey, Tucurínca, y Valencia).

En este sentido, incluir alguna tarifa diferencial traería como consecuencia hacer más costoso el modelo de concesión.

Por todo lo anterior, no es viable su petición de aplicar una tarifa diferencial en el Peaje “La Loma” a los habitantes del municipio de El Paso.” (Se resalta)

La anterior postura ya había sido sentada en oportunidad anterior, cuando mediante oficio No. 2017-500-014867-1 del 17 de mayo de 2017, respecto de la solicitud de que se sirvieran *“Reubicar inmediatamente el Peaje La Loma dado en lugar que no afecte ni a las comunidades étnicas que habitan su área de influencia ni a los demás habitantes del municipio El Paso sus corregimientos y centros poblados.”*, se dijo que no era viable acceder a dicha solicitud **porque se impactaría el modelo financiero con el cual fue adjudicado el contrato de concesión de la vía**, respuesta que no solo es cuestionable ya que está primando el interés particular del contratista sobre el interés general, sino que además tampoco se ha dado un soporte técnico y/o financiero que demuestre cuál sería la incidencia de la reubicación de la estación de peaje.

Así como en la Resolución No. 003980 del **21 de junio de 1995** se invocaron razones de índole social y económica de la región que motivaron la reubicación de la caseta de peaje SAN ROQUE, en la Resolución No. 007808 del **29 de diciembre de 1997** nada se dijo sobre los verdaderos motivos que llevaron a la segunda reubicación en un lapso de TREINTA (30) MESES, y se reitera que dicha resolución apareció luego de que se cuestionara al Ministerio de Transporte y a la Agencia Nacional de Infraestructura sobre la ubicación indebida de dicho peaje, pues estaba ubicada a 3,3 kilómetros más, hacia el norte de la ubicación señalada en la Resolución No. 003980 del **21 de junio de 1995**; más aún, con toda certeza he de decir que no se sopesaron las razones de índole social y económica de los habitantes de los corregimientos de La Loma de Calenturas, de Potrerillo y el Hatillo así como de los que trabajan en la cabecera municipal y viven en dichos corregimientos, quienes se ven afectados con el pago del peaje de ida y de venida, amén de que concedérseles la tarifa diferencial que señala la ley económicamente no se afectaría el recaudo del peaje LA LOMA ya que el grueso del tráfico que por allí transita lo componen los vehículos que van en dirección a la Costa Norte Colombiana o vienen de regreso al interior del País,

siendo que el flujo de vehículos de los Paseros es comparativamente muy inferior con relación a los demás usuarios de la vía.

La Agencia Nacional de Infraestructura por su parte por oficio No. 2017-500-014867-1 del 17 de mayo de 2017 en cuanto a la solicitud de que se sirviera *“Reubicar inmediatamente el Peaje La Loma dado en lugar que no afecte ni a las comunidades étnicas que habitan su área de influencia ni a los demás habitantes del municipio El Paso sus corregimientos y centros poblados.”*, me dijo que no era viable acceder a dicha solicitud **porque se impactaría el modelo financiero con el cual fue adjudicado el contrato de concesión de la vía**, respuesta que no solo es cuestionable ya que está primando el interés particular del contratista sobre el interés general amén de que se dio sin un soporte técnico, ni financiero que demuestre cuál sería la incidencia de la reubicación de la estación de peaje, develándose que la verdadera motivación para reubicar por segunda vez la caseta de peaje SAN ROQUE fue obligar a los Paseros a pagar el peaje de ida y de venida cada vez que tuvieran que ir a la cabecera municipal desde los corregimientos de La Loma de Calenturas, de Potrerillo y el Hatillo.

3.1. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y DISPOSICIONES VIOLADAS

Se invocan como sustento legal además de las normas citadas y transcritas en este memorial, los artículos 1, 2, 29, 88 y 209 de la Constitución Política de 1991, los artículos 42, 44, 65 y 144 del C.P.A.C.A., Ley 472 de 1998, y el artículo 11, numeral 8, del Decreto 2171 de 1992 vigente para la época de expedición el acto aquí censurado, modificado por el artículo 49 del Decreto 101 de 2000²³.

Ahora bien, nos encontramos frente a dos escenarios posibles a saber:

1. Que la Resolución No. 007808 NO fue expedida el 29 de diciembre de 1997 sino recientemente fue “fabricada” para que el Ministro de Transporte obtuviera un fallo favorable en la acción de cumplimiento como en efecto ocurrió, hecho este de la mayor gravedad lo que amarra de suyo la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados.
2. Que la Resolución No. 007808 si fue expedida el 29 de diciembre de 1997.

²³ La que a su vez dispuso:

“Artículo 6. Funciones del Ministro. El Ministro de Transporte cumplirá, además de las funciones que determina el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

(...)

9. Establecer los sitios y las tarifas de peajes que deban cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación.” (Se resalta)

En este hipotético caso, también se vulneraron los derechos e intereses colectivos invocados en razón a que con la expedición de la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997, se violaron los artículos 1, 2, 29 y 209 de la Constitución Política de 1991, según los cuales:

"ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley." (Se resalta)

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..

... ..
... ..

... ..

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

Igualmente, la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997, desconoció las siguientes disposiciones del CPACA:

“Artículo 42. Contenido de la decisión. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos.

Artículo 44. Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

*En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el **Diario Oficial**, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.” (Se resalta)*

La Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 fue expedida infringiendo las normas en que debía fundarse y por tanto fue expedida en forma irregular, violando así el artículo 29 de la Constitución Política de 1991 olvidando que *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*.

El Ministro de Transporte olvidó que el Acto Administrativo es la clara manifestación de la voluntad estatal dirigida hacia los administrados, como ejercicio de la carga pública por ellos soportables, de conformidad con los lineamientos constitucionales, legales y reglamentarios, y que por tanto para que tal Actuación Administrativa cumpla la finalidad para la cual fue concebida, necesita de ciertos requisitos legales que debe cumplir, sin los cuales los administrados no pueden predicar ni su eficacia, ni su validez, ni su ejecutoria.

Para el tratadista CARLOS ARIEL SÁNCHEZ FLORES *“...la validez de un Acto Administrativo consiste en su conformidad con el ordenamiento jurídico,*

consecuencia del respeto a la legalidad o del sometimiento a las exigencias del derecho vigente...²⁴.

De la anterior cita doctrinal podemos colegir que la validez se refiere al valor que tiene el acto administrativo cuando es confrontado con los preceptos legales, los cuales generan acatamiento por parte de los administrados, porque rigen sus relaciones entre ellos y el Estado.

La Corte Constitucional no ha sido ajena en su análisis sobre este tema abordándolo de la siguiente manera:

"La existencia del Acto Administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión. El Acto Administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual...".²⁵

El nacimiento del Acto Administrativo en su origen, depende de aquello que lo motiva y de la valoración fáctica, jurídica y normativa que la administración haga en los diversos órdenes jerárquicos y de competencia, para efectos de concebir un Acto Administrativo específico, en una materia determinada, teniendo en cuenta que la causa o motivo puede ser diverso y originarse en cualquier aspecto que tenga relevancia en la órbita de actividad de la administración, lo que en el presente caso se echa de menos pues la administración no dio a conocer los motivos reales por los cuales reubicó por segunda vez la caseta de peaje SAN ROQUE.

Para el H. Consejo de Estado, sobre este particular:

*"...la administración pública no puede actuar sin senderos orientadores que le permitan, con la claridad del derecho, proferir los actos administrativos. Debe observar el órgano competente las circunstancias de hecho y de derecho que correspondan al caso, distinguiendo de todas formas las actividades regladas de las discrecionales, por cuanto en aquéllas las mentadas circunstancias están por lo general determinadas de antemano por normas de obligatorio cumplimiento, mientras en éstas la administración goza de un margen de acción para decidir. **Las circunstancias de hecho o de derecho que provocan la emisión de un acto administrativo constituyen la causa o motivo del mismo...**²⁶ (Se resalta)*

²⁴ SANCHEZ FLOREZ Carlos Ariel, ACTO ADMINISTRATIVO, TEORIA GENERAL, Editorial Legis, año 2004, página 98.

²⁵ Sentencia No. C-069/95, REF: EXPEDIENTE D-699, MAGISTRADO PONENTE DR. HERNANDO HERRERA VERGARA, febrero 23 de 1995, página 11.

²⁶ Ob.cit. pág. 153 cita Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 9 de marzo de 1971, C. P.: Lucrecio Jaramillo Vélez, ace, t. i.xxx, no 429 y 430, 1971, p. 367; Antonio Carlos de Araujo. Cintra: motivo e motivifáo do ato administrativo, Sao Paulo, Revista dos Tribunais, 1979.

Deviene de lo anterior que el Acto Administrativo para que sea legítimo como voluntad clara de la administración, debe tener claras orientaciones y motivaciones de hecho y de derecho para su expedición, dependiendo si se trata de actividades debidamente reguladas en la ley –regladas- o carentes de tal reglamentación –discrecionales-, pero que en uno y otro caso dan origen al mismo.

Para el tratadista LUIS ENRIQUE BERROCAL GUERRERO:

*“...Los motivos, o causa en sentido de dar origen a, vienen a consistir en el aporte fáctico y jurídico del sentido y alcance de la declaración o contenido del acto administrativo, así como lo que hace necesaria su expedición; y cuando por disposición de la ley deben ponerse de manifiesto, aparecen en la llamada parte motiva o considerativa del mismo... **por ello se supone que todo acto tiene unos motivos o causas, que cuando hacen expresas se da la motivación del acto...**”²⁷. (Se resalta)*

En cuanto a la motivación del Acto Administrativo, es una imposición de orden legal a la que se refiere el CCA y fue recogida en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 42.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional señala como vicio la falta de motivación de los actos, a tal punto que por esa sola circunstancia, se viola el derecho fundamental al debido proceso (art. 29 CP) y se desconocen otras normas de superior jerarquía como la cláusula de Estado de Derecho (art. 1 CP), el principio democrático y el principio de publicidad en el ejercicio de la función pública (art. 209 CP)²⁸, a tal punto que la producción jurisprudencial ha sido prolija en la materia, estableciendo claramente que existe tanto el deber como la obligación de la motivación de los actos administrativos.

²⁷ BERROCAL GUERRERO Luis Enrique, Manual del Acto Administrativo, Librería Ediciones del Profesional, Bogotá, abril de 2.009, página 95.

²⁸ “...La motivación de los actos administrativos constituye valiosa garantía para los gobernados, quienes tienen derecho a conocer las razones en que se funda la administración cuando adopta las decisiones que afectan sus intereses generales o particulares. Pero, además, la exigencia legal de motivación es un instrumento de control sobre los actos que la Administración expide, toda vez que relaciona el contenido de la determinación adoptada con las normas que facultan a la autoridad para obrar y con los hechos y circunstancias a las cuales ella ha aplicado la normatividad invocada. Si en el Estado de Derecho ningún funcionario puede actuar por fuera de la competencia que le fija con antelación el ordenamiento jurídico, ni es admisible tampoco que quien ejerce autoridad exceda los términos de las precisas funciones que le corresponden, ni que omita el cumplimiento de los deberes que en su condición de tal le han sido constitucional o legalmente asignados (arts. 122, 123, 124 y 209 C.P., entre otros), de manera tal que el servidor público responde tanto por infringir la Constitución y las leyes como por exceso o defecto en el desempeño de su actividad (art. 6 C.P.), todo lo cual significa que en sus decisiones no puede verse reflejado su capricho o su deseo sino la realización de los valores jurídicos que el sistema ha señalado con antelación, es apenas una consecuencia lógica la de que esté obligado a exponer de manera exacta cuál es el fundamento jurídico y fáctico de sus resoluciones. Estas quedan sometidas al escrutinio posterior de los jueces, en defensa de los administrados y como prenda del efectivo imperio del Derecho en el seno de la sociedad. Por eso, lo que en realidad consagran las normas es una obligación de motivar y de ninguna manera una autorización para abstenerse de hacerlo. Sentencia C-371 de 26 de mayo de 1999, Corte Constitucional

Entre los varios motivos o causales para anular un acto administrativo se encuentra también el denominado error en los motivos invocados. Debemos tener en cuenta que por razón de los motivos un acto administrativo puede adolecer de nulidad cuando la ley ha dispuesto que una decisión administrativa se profiera con invocación de los motivos en que se fundamenta y entonces cuando la autoridad correspondiente omite esa invocación, se incurre en un vicio de forma y entonces el acto es anulable por esa razón.

En el presente caso, como la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 se emitió sin invocar los motivos o el fin que dieron lugar a su expedición, se generó un vicio de forma y por ende el acto administrativo nació sin causa, o, lo que es lo mismo, en el proceso intelectual que se produce para que tenga existencia una decisión administrativa, el móvil de la voluntad no fue el que se invocó en el acto y por eso este se puede tener como carente de causa, como también podría predicarse del acto aquí censurado ya que la administración tan solo se limitó a decir que **“Que se requiere modificar el abscisado que se estipuló en la Resolución 003980 de Junio 21 de 1995...”** sin precisar por qué se requería modificar el abscisado, señalando a continuación una nueva ubicación, sin más.

Otro motivo de censura de la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 es el que se denomina desvío de poder. Toda la actividad administrativa, como es de conocimiento elemental, no tiene finalidad distinta de la del interés público. Pero esa actividad, bajo una apariencia de interés general puede estar inspirada, recónditamente, por motivos particulares. Con un acto administrativo, la autoridad, bajo esa apariencia de interés público, puede estar buscando un interés que no sea público, como ocurrió con la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997, en la que en un claro DESVÍO DE PODER el Ministro de la época expidió dicho acto administrativo, si es que en realidad fue expedido el 29 de diciembre de 1997, como se explicó atrás pues pudiera ser que dicho acto fue “fabricado” para darle visos de legalidad a la segunda reubicación de la caseta de peaje SAN ROQUE.

Al procederse así se ha utilizado la herramienta del poder público, no para buscar el bien general, sino el interés particular o de un tercero.

Recapitulando, la motivación sin fundamento alguno resulta determinante en el presente caso para viciar la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 y por tanto forzoso resulta concluir que dicho acto fue expedido en Forma Irregular, ante el incumplimiento de las formalidades previstas en la ley desconociendo los requisitos que garantizan la veracidad del acto y la publicidad para la formación del acto.

La Validez de un Acto Administrativo implica que éste se encuentra ajustado con todo el ordenamiento jurídico.

Los presupuestos del Acto Administrativos son la Causa, la Forma y el Fin. La causa es aquello que origina o sirve como fundamento de la declaración contentiva del acto administrativo. La forma se refiere a los requisitos y

maneras de exteriorizar el acto administrativo. El fin es la esencia del acto administrativo, porque corresponde a la finalidad o propósito que persigue desde su creación. El fin como tal es un precepto constitucional contenido en el artículo 2 Superior como ya se dijo.

En el presente caso, la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 NO FUE DEBIDAMENTE motivada, pues tan solo se dijo que se requería "...modificar el abscisado que se estipuló en la Resolución 003980 de Junio 21 de 1995²⁹, el cual quedará para todos los efectos, Abcisa K42+000, de la carretera San Roque – Bosconia.", sin explicarse o expresarse por qué razón de hecho o de derecho se requería modificar dicho abscisado, máxime cuando se venía de reubicar el peaje SAN ROQUE el 21 de junio de 1995 y sin que hubieran transcurrido más de TREINTA (30) MESES, de forma caprichosa e injustificada fue reubicado por segunda, en un punto que solo tenía por fin obligar a los habitantes del municipio de El Paso a tener que obligatoriamente pasar por la caseta de peaje LA LOMA, afectando el interés general de dicha comunidad, anteponiéndose el interés particular del contratista a quien se le adjudicó el contrato de concesión de la vía pública.

Por regla general todo acto administrativo debe estar motivado, y si no lo está, se incurre en causal de nulidad, al no señalarse claramente la razón de la promulgación del acto administrativo.

La finalidad de la motivación de un acto administrativo es que el administrado afectado por él pueda conocer las razones y argumentos que llevaron a la entidad administrativa a tomar la decisión en cuestión, y si esa motivación no es clara, suficiente y precisa, el administrado no tendría los elementos necesarios para controvertir el acto administrativo, afectando su derecho a la defensa, dándose paso a la arbitrariedad. Se puede afirmar que una motivación sumaria, resumida, hace difícil conocer a fondo los hechos y argumentos que sustentaron el acto administrativo.

Por tanto, la motivación debe ser completa, plena, de tal manera que no quede duda respecto de las razones y fundamentos que condujeron a tomar una decisión, elementos sin los cuales se presenta la falta de motivación lo que implica la ausencia de motivo lo que de suyo vicia el acto así expedido.

El motivo del acto administrativo tiene que ver con los hechos que la administración tiene en cuenta para dictarlo y la exposición de esos motivos se conoce como motivación.

Ahora, la exigencia de que el acto administrativo sea motivado es un problema de forma del acto. Cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, por lo menos, en forma sumaria en el texto del acto administrativo, se está condicionando el modo de expedirse, esto es, la forma del acto

²⁹ Nótese que en la motivación del acto administrativo aquí cuestionado nada se dice del por qué se requería modificar el abscisado estipulado en la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995, vale decir, del por qué era necesario mover la caseta de peaje LA LOMA del K38+500 al K42+000?

administrativo³⁰, tal como ocurre con el artículo 35 del Decreto 01 de 1984⁹ (hoy artículo 42 de la Ley 1437 de 2011), que exige que los actos administrativos se expidan con una motivación, al menos, en forma sucinta, esto es, breve, pero sustancial.

La falta de motivación, entonces, es el presupuesto o una de las causas que dan lugar a la nulidad por expedición irregular del acto administrativo y cuando se aprecia tal vicio los Tribunales por elementales exigencias de economía procesal y tutela judicial efectiva, deberán declarar la invalidez del acto así expedido, decretando la anulación del acto administrativo por ser inmotivado.

La motivación es esencial para exteriorizar el fundamento jurídico de la decisión y para permitir su control.

Requerir la motivación del acto administrativo discrecional es, también, garantía de la interdicción de la arbitrariedad del poder público y su control no es tarea ajena a la función jurisdiccional. En definitiva, la Administración ha de estar en todo momento en condiciones de explicar que no ha ejercido de forma arbitraria sus facultades discrecionales, de modo más riguroso si su actuación afecta a los derechos fundamentales, libertades públicas y valores constitucionales.

Cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo y el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en el vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo³¹.

En el caso que aquí nos ocupa, la falta de motivación no es difícil de apreciar, puesto que esta simplemente no existe, de allí que la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 está aquejada de una invalidante falta de motivación, no sólo debida a la exposición formularia de razones obstativas sin un mínimo de justificación, sino además porque se aleja de la verdad o de la realidad fáctica que no es otra que ubicar la caseta de peaje en un punto que dificultara la construcción de una variante para así obligar a todos los habitantes del municipio de El Paso a pagar la tarifa de peaje.

A lo anterior agréguese que no existe constancia de PUBLICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO, que no se justificó en debida forma la NECESIDAD DE MODIFICAR EL ABCISADO ni se expresaron las CAUSAS

³⁰ Sobre el tema, ver la sentencia del 23 de junio de 2011, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Número de radicado: 11001-03-27-000-2006-00032-00 (interno 16090). Demandantes: Diana Caballero Agudelo y Gloria I. Arango Gómez. Demandado: DIAN. ⁹ Artículo 35. Adopción de decisiones. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares. (...) (Se resalta).

³¹ Sentencia 16090 del 23 de junio de 2011, C.P. Doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

DE HECHO Y/O DE DERECHO que llevaron al Ministro de la época a modificar el abscisado.

Por si lo anterior no fuera suficiente, he de reiterar el reproche a la autenticidad de la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997, pues mucho me temo que dicho acto fue "fabricado" y a la carrera para justificar la segunda reubicación de la caseta de peaje SAN ROQUE cuando se cuestionó a la administración sobre su ubicación en lugar distinto del autorizado, hecho que deberá esclarecerse por el bien de la institucionalidad pues no sería aceptable desde ningún punto de vista que se actúe de forma tramposa y ante todo criminal para justificar lo injustificable.

Ahora bien, la Ley 57 de 1985 establece una excepción a la regla general de que los actos administrativos entran en vigencia desde su expedición y producen efectos jurídicos a partir de su publicación o notificación. Dicha excepción se hace consistir en que ciertos actos jurídicos empiezan a regir a partir de su publicación y el **incumplimiento de esta formalidad genera inoponibilidad e inexistencia**, veamos:

"LEY 57 DE 1985

(julio 5)

por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.

Artículo 2º.- *Derogado por el art. 97, Decreto Ley 2150 de 1995. En el Diario Oficial, cuya dirección corresponde al Ministro de Gobierno, deberán publicarse:*

- a) Los actos legislativos y las leyes que expida el Congreso Nacional;
 - b) Los Decretos del Gobierno;
 - c) Las Resoluciones ejecutivas;
 - d) Los contratos en que sean parte la Nación o sus entidades descentralizadas, cuando dicha formalidad sea ordenada por la ley que los regula;
 - e) Los actos del Gobierno, de los Ministerios, de los Departamentos Administrativos, de las Superintendencias y de las Juntas Directivas o Gerentes de las entidades descentralizadas que creen situaciones jurídicas impersonales u objetivas o que tengan alcance e interés general;
 - f) Los actos de naturaleza similar a la señalada en el literal anterior que expidan otras autoridades por delegación que hayan recibido o por autorización legal; y
 - g) Los demás actos que señalen las disposiciones vigentes y la presente ley.
- (...)

Artículo 8º.- Los actos a que se refieren los literales a), b), c), e) y f) del artículo 2o. y a), c), f) y g) del artículo 5o. de esta ley sólo regirán después de la fecha de su publicación.³²

³² El artículo 119 de la Ley 489 de 1998, que subrogó el artículo 8º de la ley 57 de 1985, preceptúa lo siguiente:

"A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:

- a. Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta.
- b. Las leyes y los proyectos de ley objetados por el gobierno.
- c. Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el gobierno nacional y los demás actos administrativos de carácter general expedidos por todos los órganos,

Por su parte la Ley antitrámites, respecto de las publicaciones en el Diario Oficial, dispuso lo siguiente:

"DECRETO 2150 DE 1995

(Diciembre 05)

Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública

Artículo 95º.- Publicaciones en el Diario Oficial. A partir de la vigencia del presente Decreto , sólo se publicarán en el Diario Oficial, los siguientes documentos públicos:

- a) Los actos legislativos y los proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;
- b) Las leyes y los proyectos de Ley objetados por el Gobierno;
- c) Los Decretos y resoluciones ejecutivas expedidos por el Gobierno Nacional, cuya vigencia se determinará en el mismo acto de su expedición, y los demás actos administrativos de carácter general expedidos por las entidades u órganos del orden Nacional, cualquiera que sean las ramas u organizaciones a las que pertenezcan;
- d) Los actos de disposición, enajenación, uso o concesión de bienes Nacionales;
- e) La parte resolutive de los actos administrativos que afecten de forma directa o inmediata, a terceros que no hayan intervenido en una actuación administrativa, a menos que se disponga su publicación en otro medio oficial destinado para estos efectos o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones;

dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas ramas del poder público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

Parágrafo. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial; se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad".

En Sentencia C-957 de 1999 al declarar la exequibilidad del el artículo 8º de la ley 57 de 1985, señaló que:

"Con base en las condiciones anotadas, para la Corte resulta evidente que el artículo 119 de la ley 489 de 1998 subrogó parcialmente el artículo 8º de la ley 57 de 1985, en los siguientes términos: i.) los actos a los que se refiere el artículo 2º de la ley (actos legislativos, leyes, decretos del gobierno, resoluciones ejecutivas, actos del gobierno, ministerios, etc.), fueron incorporados en el literal a) del artículo 119 de la ley 489 de 1998, y por lo tanto fueron formalmente subrogados; ii.) los actos señalados en el artículo 5º de la ley 57 de 1985 no fueron objeto de regulación por el artículo 119 de la ley 489 de 1998, razón por la cual no se entienden modificados por la nueva ley y, por consiguiente, siguen vigentes, produciendo plenos efectos jurídicos.

Además, el artículo 119 de la ley 489 de 1998 adicionó a los actos que se incluían en el artículo 2º de la ley 57 de 1985, los proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta, los proyectos de ley objetados por el gobierno y los actos administrativos de carácter general expedidos por todos los órganos y dependencias, entidades u organismos del orden nacional, los cuales deben ser publicados en el diario oficial para efectos de su vigencia y oponibilidad.

En consecuencia, en la medida en que la subrogación no implicó en el presente caso la derogatoria o modificación total de la norma anterior, la Corte deberá resolver sobre la exequibilidad del texto acusado en la versión anterior, teniendo en cuenta la modificación introducida, pues de esta forma quedó integrada la proposición jurídica normativa objeto de examen."

f) Las decisiones de los organismos Internacionales a los cuáles pertenezca la República de Colombia y que conforme a las normas de los correspondientes tratados o convenios constitutivos, deban ser publicados en el Diario Oficial.

Parágrafo.- *Los actos administrativos de carácter particular y concreto surtirán sus efectos a partir de su notificación y no será necesaria su publicación.*

En cuanto al C.C.A., vigente para la época de la expedición de los actos administrativos de reubicación del peaje, allí se disponía respecto de las publicaciones de los actos administrativos lo siguiente:

"PUBLICACIONES, COMUNICACIONES Y NOTIFICACIONES

ARTÍCULO 43. *Deber y forma de publicación. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto.*

Los municipios en donde no haya órgano oficial de publicidad podrán divulgar estos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, o por bando.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio hábil." (Se resalta)

En Sentencia C-957/99 la Sala Plena de la Corte Constitucional, al resolver la Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 8º de la Ley 57 de 1985, Expediente D-2413, con ponencia del H. Magistrado Dr. ALVARO TAFUR GALVIS, el primero (1o) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), al declarar la exequibilidad de la norma acusada, hizo la siguiente reflexión jurídica:

"3. Problema jurídico sujeto a decisión.

Corresponde a la Corte determinar si, como lo afirma el demandante, la norma acusada desconoce el artículo 228 constitucional (que hace prevalecer lo sustancial sobre lo formal), ya que establece una excepción a la regla general de que los actos administrativos entran en vigencia desde su expedición y producen efectos jurídicos a partir de su publicación o notificación. Dicha excepción se hace consistir en que ciertos actos jurídicos empiezan a regir a partir de su publicación y el incumplimiento de esta formalidad genera inoponibilidad e inexistencia.

Con el fin de resolver el cargo, considera la Sala necesario hacer algunas precisiones de orden jurisprudencial en torno de la expedición y promulgación de los actos legislativos y de las leyes, así como de la expedición, vigencia y obligatoriedad de los actos administrativos, ya sean de carácter general o particular.

4. De la publicidad como principio que rige la actividad del Estado.

El Estado de derecho se funda, entre otros principios, en el de la publicidad, el cual supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ellos desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; dado que, la certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas puedan

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is essential for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent and reliable data collection processes to support effective decision-making.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in data management and analysis. It discusses how modern software solutions can streamline data collection, storage, and reporting, thereby improving efficiency and accuracy.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data management, such as data quality, security, and privacy. It provides strategies to mitigate these risks and ensure that data is used responsibly and ethically.

5. The fifth part of the document concludes by summarizing the key findings and recommendations. It stresses the importance of ongoing monitoring and evaluation to ensure that data management practices remain effective and aligned with the organization's goals.

6. The sixth part of the document provides a detailed overview of the data collection process, including the identification of data sources, the design of data collection instruments, and the implementation of data collection procedures.

7. The seventh part of the document discusses the various methods used for data analysis, such as descriptive statistics, inferential statistics, and regression analysis. It explains how these methods are used to interpret the data and draw meaningful conclusions.

8. The eighth part of the document focuses on the importance of data visualization in presenting complex information in a clear and concise manner. It discusses various visualization techniques, such as bar charts, line graphs, and pie charts.

9. The ninth part of the document addresses the ethical considerations surrounding data management and analysis. It discusses the need for transparency, informed consent, and data protection to ensure that the organization's practices are ethical and compliant with relevant regulations.

10. The tenth part of the document provides a summary of the key points discussed throughout the document. It reiterates the importance of data management and analysis in supporting the organization's strategic objectives and improving its overall performance.

11. The eleventh part of the document discusses the future of data management and analysis, highlighting emerging trends and technologies that are expected to shape the field in the coming years.

12. The twelfth part of the document concludes with a final statement on the importance of data management and analysis in the modern business environment. It emphasizes that organizations that invest in these areas are better positioned to succeed in a competitive market.

conocer, no sólo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, la publicación se instituye en presupuesto básico de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin.

Es más, el referido principio constituye un fin esencial del Estado social de derecho, por cuanto permite enterar a la comunidad y mantenerla informada sobre los hechos que ocurren a su alrededor, así como de los fundamentos que motivan las decisiones adoptadas por las autoridades.

Esta situación, contribuye a facilitar la participación ciudadana de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la nación (C.P., art. 2o.), para efectos de formar “*un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico*”³³. que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado.

En este orden de ideas, la Carta Política establece la publicidad como principio rector de las actuaciones administrativas, para lo cual, de conformidad con lo preceptuado en su artículo 209, obliga a la administración a poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos, con el fin, no sólo de que éstos se enteren de su contenido y los observen, sino que, además, permita impugnarlos a través de los correspondientes recursos y acciones³⁴.

En esta medida, el principio de publicidad, entendido como el conocimiento de los hechos, se refiere a que las actuaciones de la administración -en general-, puedan ser conocidas por cualquier persona, aún más cuando se trata de actos de la administración que los afectan directamente. Se exceptúan de la regla general aquellos casos en donde las disposiciones legales no permiten la publicidad de los mismos, como por ejemplo, cuando el acto está sometido a la reserva legal. Así lo establece el artículo 74 de la Carta Política, al disponer que “*todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley*”. Entre dichas excepciones, se cuentan “*las negociaciones de carácter reservado*” (C.P., art. 136, num. 2o.).

Por consiguiente, al imponer una norma, como ocurre en el caso *sub examine*, que los actos administrativos en ella señalados sólo entran a regir después de la fecha de su publicación, simplemente hace efectivo el mandato constitucional contenido en el artículo 209, según el cual la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros, en el principio de publicidad.

5. Principio de publicidad en materia legislativa. Expedición, promulgación y eficacia jurídica de los actos legislativos y de las leyes.

El principio de la publicidad se hace efectivo en materia legislativa, al disponer expresamente el artículo 157 de la Carta Política que “*ningún proyecto será ley sin (...) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (...)*”. Y agrega el artículo 165 *ibidem* que “*aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley (...)*”.

³³ C-053 de 1995, MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁴ Sentencia T-420 de 1998, MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

En consecuencia, la publicación de la ley presupone su existencia y configura como forma de publicidad de la misma, aspecto trascendental de su eficacia³⁵, toda vez que, el acto de publicación de la ley, se evidencia como *"requisito indispensable para su obligatoriedad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce (principio de la publicidad)"*³⁶. Dicha función le corresponde ejecutarla al Gobierno, después de efectuada la sanción³⁷. Tal regla es complemento de la que prescribe que la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento,³⁸ puesto que sólo con la publicación oficial de las normas se justifica la ficción de que éstas han sido conocidas por los asociados,³⁹ para luego exigir su cumplimiento." (Sentencia C-084 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz).

A esto cabe agregar, en criterio de esta Corporación, que la publicidad es *"un requisito que no se integra en el iter formativo de la ley"* y, en cuanto a la publicación, *"constituye una operación administrativa material, reglada, que corresponde ejecutar al Gobierno y que se desarrolla de conformidad con lo que establezca la ley, la cual ha dispuesto que se realice por escrito y en el diario oficial"*.⁴⁰

Ahora bien, dentro del tema de la puesta en conocimiento de los actos legislativos y de las leyes, es necesario precisar que la expedición se refiere a la formulación de la materia y la promulgación alude a la publicidad de dicho contenido. En consecuencia, la ley o el acto, aunque se conforman en el momento de su expedición, sólo producen efectos jurídicos desde su promulgación en el Diario Oficial.

A lo anterior cabe añadir que, según lo dispuesto por los artículos 157, 165 y 168 de la Constitución Política, la sanción de un proyecto de ley, ya sea por el Gobierno o en su defecto por el presidente del Congreso, completa el proceso de formación de la ley, y constituye presupuesto esencial para la existencia de la misma. A su vez, la promulgación de ésta, a través de la publicación en el Diario Oficial, da lugar a su obligatoriedad y oponibilidad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce.

De otra parte, en lo relativo a su vigencia, como regla general, la ley comienza a regir a partir de su promulgación, salvo que el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, mediante precepto expreso determine una fecha diversa a aquella, facultad igualmente predicable del legislador extraordinario. Sobre el particular, se anotó en la sentencia C-215 de 1999, MP. Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez, lo siguiente:

³⁵ Sentencia C-306 de 1996, M.P., Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁶ FULLER, Lon. *The Morality of Law*. Yale University Press, New Haven, 1969. Págs. 49-51.

³⁷ Dicha obligación del gobierno está consagrada expresamente en el artículo 2o. de la Ley 57 de 1985.

³⁸ Este principio está consagrado expresamente en el artículo 9o. del Código Civil Colombiano y en el artículo 56 del Código de Régimen Político Municipal (Ley 4a. de 1913).

³⁹ Sentencia de la Corte Constitucional C-544 de 1994, magistrado ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. AFTALIÓN, Enrique, *Introducción al Derecho*. op. cit. Pág. 293.

⁴⁰ Sentencia C-306 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

"la potestad del legislador para establecer la fecha en que comienza la vigencia de la ley está limitada únicamente por los requerimientos del principio de publicidad, y de la otra, el deber de señalar la vigencia de la ley después de su publicación es un mandato imperativo para el Congreso y el Presidente de la República, cuando éste ha sido facultado por el legislador para cumplir esta tarea. Bien puede ocurrir que una ley se promulgue y sólo produzca efectos algunos meses después, o que el legislador disponga la vigencia de la ley a partir de su sanción y su necesaria promulgación, en cuyo caso, una vez cumplida ésta, las normas respectivas comienzan a regir, es decir, tienen carácter de obligatorias".

Por último, es de resaltar que para que una disposición produzca efectos, es decir sea aplicable y jurídicamente eficaz, es necesario que haya sido incorporada al sistema jurídico, es decir que se encuentre vigente y que, además, no contradiga las normas superiores, es decir que sea válida. Al respecto, lo señaló la Corte, en la sentencia C-443 de 1997⁴¹:

"En la teoría jurídica, la existencia de una norma ha estado muy asociado a la idea de validez; una disposición comienza a existir y entra a hacer parte del ordenamiento jurídico por haber sido dictada conforme lo prescriben las reglas del sistema. La validez de una norma no sería otra cosa, como dice Kelsen, que "el modo particular de su existencia"⁴².

(...)

Se propone llamar validez formal o vigencia al hecho de que la norma formalmente haga parte del sistema, por haber cumplido los requisitos mínimos para entrar al ordenamiento. Y finalmente se designa eficacia jurídica o aplicabilidad a la posibilidad de que la disposición produzca efectos jurídicos, o al menos sea susceptible de hacerlo".

Como puede observarse, la ley está sujeta a conceptos de validez, vigencia y eficacia que, no obstante ser diversos, se interrelacionan, permitiendo definir en un momento dado la aplicabilidad de la misma dentro de la estructura jurídica, tal como lo afirma la Corporación, en esa misma providencia en cita:

"La Corte considera que las anteriores distinciones entre validez, vigencia y eficacia no sólo son aplicables en el caso colombiano sino que ayudan a comprender mejor el alcance del fenómeno de la derogación de las normas en general, y de las leyes en particular. Así, el sistema jurídico colombiano es un ordenamiento normativo jerarquizado, en donde la cúspide la ocupa la Constitución (CP art. 4), por lo cual la idea de validez en estricto sentido tiene perfecta cabida. Una norma contraria a los principios y valores constitucionales no es válida. Pero igualmente la Carta establece en muchas ocasiones los elementos mínimos para que determinados actos entren formalmente al orden jurídico, esto es, adquieran vigencia. Por ejemplo, el artículo 157 superior consagra los requisitos para que un proyecto pueda convertirse en ley, pero la ley así adoptada puede ser inconstitucional, con lo cual estaría vigente pero sería inválida".

⁴¹ MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

⁴² Hans Kelsen. *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires: EUDEBA, 1960, p35

En consecuencia, se reitera que, los efectos jurídicos de los actos legislativos y de las leyes que se producen a partir de la promulgación en el Diario Oficial, dan lugar a su oponibilidad y obligatoriedad sin que por ello se afecte la validez ni la existencia de los mismos.

6. De la expedición, vigencia y obligatoriedad de los actos administrativos.

Según lo preceptúa el Código Contencioso Administrativo, la voluntad de la administración se manifiesta mediante actos que producen efectos jurídicos como consecuencia del ejercicio de las competencias constitucional y legalmente establecidas, previo el cumplimiento de los procedimientos las formalidades específicamente exigidos para su expedición, momento a partir del cual el acto nace a la vida jurídica, pero su aplicación queda suspendida hasta que sea dado a conocer a sus destinatarios.

La normatividad vigente diferencia la forma de poner en conocimiento los actos administrativos según sean éstos de carácter general o particular, en razón a los efectos que estos mismos producen. Por consiguiente, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

a) Con respecto a los primeros, el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo dispone que *“los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto (...)”*.

En consecuencia, estos actos administrativos sin publicar no son obligatorios para los particulares, lo cual no significa que la publicación sea requisito de validez, sino condición de oponibilidad. En efecto, la falta de promulgación de un acto administrativo de carácter general no es causal de nulidad; produce la falta de oponibilidad del acto a los particulares, o la no obligatoriedad del mismo.

b) En cuanto a los segundos, es decir a los actos administrativos de carácter particular, su obligatoriedad y los requisitos de su notificación están regulados en los artículos 44 a 47 del Código Contencioso Administrativo. Al respecto, el artículo 44 *ibídem* preceptúa que *“las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado”*.

En este caso, la notificación a través de los diversos medios señalados por el ordenamiento legal, constituye una formalidad que le brinda legitimidad y eficacia a la actividad administrativa, y así mismo, una garantía de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al derecho de defensa, en cuanto eventualmente le permitirá al afectado por el mismo ejercer los correspondientes recursos y acciones.

De lo anterior se deduce que el acto administrativo, general o particular, existe desde el momento mismo en que se profiere o expide, pero no produce efectos jurídicos, es decir, carece de fuerza vinculante mientras no se realice su publicación, notificación o comunicación. En este sentido, dispone el artículo 48 del C.C.A. que *“sin el lleno de los anteriores requisitos, no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión (...). Tampoco producirán efectos legales las decisiones mientras no se hagan las publicaciones respectivas en el caso del artículo 46”*.

De otra parte, en relación con la vigencia de los actos administrativos, el Consejo de Estado considera que la decisión administrativa contenida en el acto de carácter general o particular es válida desde el momento en que se expide (desde que ha sido firmado, aún sin haber sido publicado o notificado, según el caso); sin embargo, su fuerza vinculante comienza desde que se ha producido la publicación o notificación del acto; por lo tanto, la publicación no constituye un requisito de validez del acto administrativo; se trata simplemente de una condición para que pueda ser oponible a los particulares, es decir, de

obligatoriedad. En este evento, se está ante un problema de eficacia de la norma, no de validez; es un aspecto extrínseco del acto y posterior al mismo. Así lo reconoció la citada Corporación en un caso concreto, al resolver un recurso de apelación relativo a la nulidad del Decreto 0925 de 1991, mediante providencia calendada 23 de junio de 1994, MP. Dra. Dolly Pedraza de Arenas, cuando sostuvo que:

“Carece por tanto de fundamento el cargo de nulidad dirigido por la parte actora contra el Decreto 0925 de 1991 que determina la planta de personal de la entidad por haber sido expedido antes de que se publicara el decreto de reestructuración de la misma (...), toda vez que si bien éste debía ser publicado, por corresponder a una normativa interna de la administración y no contener afectación alguna a la libertad de los administrados, podía aplicarse aún antes de efectuarse su promulgación sin que ello afecte la validez de los actos de ejecución. Aún sin la publicación el decreto era oponible a la actora, pues le fue dado a conocer a través de comunicación persona que era el medio pertinente, toda vez que aun cuando se trata de un acto de contenido general no puede desconocerse que produjo la afectación de una situación jurídica individual y concreta de quien ocupaba el cargo” (negritas y subrayas fuera de texto).

Adicionalmente, la jurisprudencia contencioso administrativa sostiene que, si el acto administrativo concede un derecho al particular, éste puede reclamarlo de la administración aunque el acto no haya sido publicado. Si por el contrario, el acto impone una obligación, ésta no puede exigirse hasta tanto dicho acto sea publicado, aunque haya una instrucción en el mismo en sentido contrario. En efecto, el Consejo de Estado al respecto anotó que *“si bien éste (el decreto) debía ser publicado, por corresponder a una normativa interna de la administración y no contener afectación alguna de la libertad de los administrados, podía aplicarse aún antes de efectuarse su promulgación sin que ello afecte la validez de los actos de ejecución.”*⁴³.

Finalmente, se concluye que, tratándose de actos administrativos de carácter general, la falta de publicidad impide la obligatoriedad y la oponibilidad del acto a los particulares (C.C.A., arts. 43 y 48), más no se constituye en causal de nulidad del mismo (C.C.A., art. 84), por cuanto la publicación del acto no es requisito para su validez.⁴⁴

Dentro de una misma línea jurisprudencial a la anteriormente reseñada, esta Corporación manifestó en la sentencia T-335 de 1993⁴⁵, que el acto administrativo se entiende debidamente perfeccionado, y en consecuencia produce efectos jurídicos, cuando ha cumplido con todos los requisitos procedimentales y formales que la ley exige para su expedición. Sin embargo, según la doctrina *“la ley suele exigir la publicación o notificación del acto administrativo, para que éste adquiera eficacia, o sea, para que produzca efectos. Por eso la doctrina suele distinguir el acto perfecto del acto eficaz, la perfección de la eficacia. Aquella se refiere al cumplimiento de los trámites exigidos para la formación o la producción del acto; ésta a sus efectos. En tales condiciones, el*

⁴³ Cfr. providencia del 20 de septiembre de 1996, C.P. Dr. Carlos Arturo Orjuela, rad. 8335.

⁴⁴ Consejo de Estado, ver Sentencia del 30 de enero de 1997, sección primera, C.P., Dr. Juan Alberto Polo Figueroa, rad. 4114 y Sentencia de la sección segunda, C.P. Dr. Alvaro Lecompte Luna, exp. 6121.

⁴⁵ M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

acto puede ser perfecto, pero no eficaz; y, al contrario, para que el acto sea eficaz, requiere ser perfecto".⁴⁶

En síntesis, los actos administrativos expedidos por las autoridades de los diferentes ordenes territoriales existen y son válidos desde el momento mismo de su expedición, pero no producen efectos jurídicos, es decir, no tienen fuerza vinculante, sino a partir de que se realiza su publicación, en tratándose de actos administrativos de carácter general, o su notificación cuando se trata de actos administrativos de carácter particular. Sólo a partir de este momento, serán obligatorios y oponibles a terceros.

7. Constitucionalidad de la disposición legal demandada.

Según el precepto acusado, los actos señalados en el artículo 2° de la ley 57 de 1985, subrogado por el artículo 119 de la ley 489 de 1998, así como los enunciados en el artículo 5° de la ley 57 de 1985, sólo regirán después de la fecha de su publicación.

De conformidad con los criterios jurisprudenciales enunciados, es necesario distinguir dos momentos diferentes en la formación del acto: el de la expedición, que se da cuando el legislador o la administración dicta la ley o el acto administrativo, respectivamente, y el de la promulgación, que ocurre cuando el texto ya expedido se inserta en el Diario Oficial (o en tratándose de actos administrativos de carácter particular, cuando se produce su notificación) con el objeto de poner en conocimiento de los destinatarios de la misma los mandatos que ella contiene. Este último requisito, como se anotó, no es constitutivo de la existencia de la norma o el acto, ni tampoco afecta su validez, pero sí es requisito o condición para su obligatoriedad y su oponibilidad.

El legislador está habilitado constitucionalmente para decidir el momento a partir del cual la ley ha de empezar a regir, lo cual se reitera, no afecta la existencia ni la validez de la misma; tan sólo supedita su eficacia y obligatoriedad a que se cumpla el requisito fijado en la ley. Por consiguiente, la eficacia frente a terceros se encuentra condicionada a la publicación oficial en el caso de los actos legislativos, de las leyes y de los actos administrativos de carácter general, o a la notificación en el caso de los actos administrativos de carácter particular.

En el caso de los actos contenidos en el artículo 8° de la ley 57 de 1985, subrogado parcialmente por el artículo 119 de la ley 489 de 1998, es preciso señalar que por la naturaleza de los actos y normas allí enunciadas, como lo son los actos legislativos, las leyes y los actos administrativos del orden nacional o territorial, por ser generales, impersonales y abstractos, e involucrar el interés general, el legislador es exigente en determinar el momento a partir del cual inicia su vigencia. Y dada la trascendencia de los mismos, resulta pertinente condicionar la vigencia y oponibilidad del acto a la publicación del mismo en el diario o boletín oficial para asegurar los principios y derechos enunciados, lo cual como ya se anotó, no afecta la existencia y validez del acto legislativo, de la ley ni del acto administrativo. Lo cual, en criterio de la Corte, permite concluir que los preceptos que se examinan se encuentran ajustados y conformes al ordenamiento constitucional.

De otra parte, la disposición impugnada no desconoce, a juicio de la Sala, el mandato contenido en el artículo 228 de la Constitución Política, que reconoce la superioridad del derecho sustancial sobre los formalismos jurídicos, por cuanto en ciertos casos, como el de las normas que ocupan la atención de la Corte, es indispensable establecer algunas formalidades que permitan garantizar no sólo la eficacia de las normas sustanciales, sino

⁴⁶ ("Derecho Administrativo" del doctor Gustavo Humberto Rodríguez. Ediciones Librería del Profesional.). Cita tomada de la Sentencia T-335 de 1993, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía

en especial, el derecho de las personas a conocer el contenido de los actos legislativos, de las leyes y de los actos administrativos, en virtud del principio constitucional de la publicidad.

Lo anterior asegura la vigencia del Estado de Derecho que impone el respeto y acatamiento al principio de legalidad y al de la seguridad jurídica, así como el sometimiento de la actuación de cualquier autoridad a la normatividad expedida a fin de garantizar la vigencia del derecho sustancial.

Cuando el artículo 228 de la Constitución Política establece la prevalencia del derecho sustancial, está reconociendo que el fin de la actividad estatal en general, y del procedimiento administrativo en particular, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo. En esa medida, dicha prevalencia del derecho sustancial significa que el proceso es un medio y que, por lo mismo, las normas procesales deben aplicarse con un fin, consistente en la realización de los derechos reconocidos en la ley sustancial. Además, es preciso destacar que lo formal y lo sustancial no son materias excluyentes, como ocurre en el caso de las normas que se revisan; antes por el contrario, ciertas formalidades, como la de la publicación (en el diario o boletín oficial), o la notificación, según el caso, garantizan la efectividad del derecho sustancial.

En consecuencia, la Sala estima que la exigencia del artículo 8º de la ley 57 de 1985, subrogado parcialmente por el artículo 119 de la ley 489 de 1998 es razonable y no vulnera por lo tanto el artículo 228 de la Constitución. En este caso, la exigencia de la publicación del acto legislativo, de la ley y del acto administrativo en el diario oficial o en los boletines departamentales (en tratándose de actos emanados de autoridades del orden departamental), como requisito para la vigencia y oponibilidad frente a terceros, tiene como finalidad rodear de garantías a los administrados y a la ciudadanía en general, en relación con la aplicación y obligatoriedad de los mismos.

Pretender que el artículo 228 de la Constitución hace inexecutable las normas relativas a la publicidad o la exigencia misma de ésta, en los términos que establece la disposición demandada es desconocer la finalidad de la publicidad (art. 209 CP.) y del proceso de adopción de los actos legislativos, de las leyes y de los actos administrativos, así como la facultad del legislador para regular sobre la vigencia y oponibilidad de los mismos, al igual que para determinar sobre la efectividad de los derechos de los particulares y de los intereses generales.

Por lo tanto, no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad respecto a las normas examinadas, por lo que serán declaradas executable.

Como viene de verse, la falta de publicación de los actos administrativos de carácter general los hace inaplicables y en el caso del acto administrativo que ordenó la reubicación de la caseta de peaje LA LOMA, éste no ha sido publicado en el Diario Oficial y pese a ello a los usuarios de la vía se nos viene obligando a pagar una tarifa de peaje de un acto administrativo INEXISTENTE, si es que en realidad fue expedido el 29 de diciembre de 1997, y, amén de que el peaje está ubicado en sitio distinto del legalmente autorizado.

4. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, por dirigirse la demanda contra dos entidades públicas del orden Nacional le corresponde

conocer de este proceso a los Honorables Magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en primera instancia.

5. PRETENSIONES

Con el debido respeto solicito al H. Tribunal mediante sentencia de fondo, declarar transgredidos por los accionados los derechos e intereses colectivos invocados y declarar el amparo de los mismos impartiendo las siguientes –o similares- órdenes:

PRIMERO.- Que se declare que las entidades accionadas vulneraron los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes del municipio de El Paso, y a los derechos de los consumidores y usuarios.

SEGUNDO.- Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se ordene a la ANI y al Ministerio de Transporte que de manera inmediata adopte los correctivos y medidas legales, judiciales, contractuales, administrativas, financieras y/o técnicas, que (i) aseguren o propendan por la reubicación inmediata de la estación de Peaje La Loma al lugar señalado bien sea en la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995, esto es en el K38+500, o bien sea al lugar señalado bien sea en la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997, esto es en el K42+000, garantizando en ambos casos que previo a su reubicación se realice el proceso de consulta previa con las comunidades afrodescendientes que habitan en el municipio de El Paso, en punto a proteger a las comunidades étnicas y a sus territorios de las actividades de la sociedad mayoritaria, instrumento consagrado en la Carta Política como una especial protección al derecho de participación de los grupos étnicos y tribales en la adopción de las decisiones que les conciernen y las puedan afectar, institución elevada a rango fundamental en pos de preservar su integridad étnica, social y cultural, constituyéndose en una forma de expresión democrática prevista en el artículo 330 Superior y con sustento adicional en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, con el fin de proteger la diversidad étnica y cultural de las comunidad afrodescendiente asentadas en el municipio El Paso, en el Departamento del Cesar, en punto a que el lugar de la reubicación de la caseta de peaje LA LOMA no afecte ni a las comunidades étnicas que habitan su área de influencia ni a los demás habitantes del municipio El Paso sus corregimientos y centros poblados, ubicándolo por lo menos en el K35+000 de la Ruta Nacional 4516; que (ii) por razones de índole social y económica de la región, se disponga suspender inmediatamente el cobro del Peaje La Loma a los habitantes del municipio El Paso mientras se procede a la reubicación de la estación de Peaje La Loma; que (iir).en caso de no proceder la suspensión del cobro del peaje se disponga la aplicación inmediata de **TARIFAS DIFERENCIALES** en punto a

garantizar los derechos de los usuarios y consumidores a que el valor que pagan por el uso de la vía tenga en cuenta tanto el uso y el daño que cada vehículo causa a la estructura del pavimento como la distancia que recorren sobre la vía y en consecuencia se tenga en cuenta que los Paseros no hace uso de toda la vía en sus recorridos para ir de los Corregimientos Potrerillo, La Loma de Calenturas y el Hatillo a la cabecera municipal y viceversa a fin de que se supere la INEQUIDAD FISCAL a que están sometidos ya que vienen siendo obligados a pagar más por el servicio que reciben en comparación con los demás usuarios de la vía, pues vienen pagando la tarifa plena pese a que usan solo una porción de la vía.

TERCERO.- Que se ordene la integración de un Comité de Vigilancia, Verificación y Seguimiento del fallo, con funciones especiales integrado por el demandante y los representantes de la ANI, el Ministerio de Transporte y de la Defensoría del Pueblo.

CUARTO.- Que se disponga la remisión de lo aquí actuado a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN para que investigue las posibles faltas disciplinarias en que incurrieron los funcionarios públicos encargados de ubicar el peaje LA LOMA, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 133 Superior, según el cual "*Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines...*", de forma tal que las ramas del poder público puedan ejercer sus funciones basándose en dichos principios con el propósito de cumplir de la mejor manera posible con los fines del Estado consagrados en el artículo 2 ibídem.

QUINTO.- Se condene en costas a los accionados.

6. RESPONSABLES DE LA AMENAZA Y VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Son responsables de la vulneración de los derechos colectivos invocados la **NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE** y la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA**.

7. PRUEBAS

Para que se decreten y tengan como pruebas en la debida oportunidad procesal, aporlo las siguientes:

1. Copia simple de la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 expedida por el Ministro de Transporte de la época Dr. **JOSÉ HENRIQUE RIZO POMBO**, en un (1) folio.
2. Requerimiento previo hecho al Ministro de Transporte, radicado N° 20173210636102, en dos (2) folios.
3. Requerimiento previo hecho a la ANI, radicado N° 20174091064922, en dos (2) folios.
4. Copia auténtica de la Resolución No. 5824 del 30 de junio de 1982 "*Por la cual se establece una tarifa de peaje y se dictan otras disposiciones*" expedida por el

- entonces Ministro de Obras Públicas y Transporte, Dr. **ENRIQUE VARGAS RAMÍREZ**, en dos (2) folios.
5. Oficio MT N° 20173300481261, en un (1) folio.
 6. Copia auténtica de la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995 expedida por el Ministro de Transporte de la época Dr. **JUAN GÓMEZ MARTÍNEZ**, en dos (2) folios.
 7. Copia auténtica de la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 expedida por el Ministro de Transporte de la época Dr. **JOSÉ HENRIQUE RIZO POMBO**, en un (1) folio.
 8. Oficio 20175000376411, en dos (2) folios.
 9. Petición elevada al Ministro de Transporte, radicado N° 20173210096372, en ocho (8) folios.
 10. Oficio 20175000135391, en tres (3) folios.
 11. Petición elevada a la ANI, radicado N° 20174090189892, en nueve (9) folios.
 12. Oficio 20175000078581, en tres (3) folios con un anexo [Oficio Rad. N° 20174090228642⁴⁷, en ocho (8) folios.].
 13. Oficio 20175000148671, en cuatro (4) folios.
 14. Petición elevada al Ministro de Transporte (Radicado N° 20173210704812), en dos (2) folios.
 15. Petición elevada al Ministro de Transporte (Radicado N° 20173210704832), en un (1) folio.
 16. Petición elevada al Ministro de Transporte (Radicado N° 20173210704822), en dos (2) folios.
 17. Oficio 20175000347171, en dos (2) folios.
 18. Oficio 20175000346621, en dos (2) folios.
 19. Concepto MT-1300-2-026223 del 22 de agosto de 2003 en el cual se dice que *"El valor que se cobra por el uso de la vía tiene en cuenta además del uso, el daño que cada vehículo causa a la estructura del pavimento y la distancia que recorre sobre la vía."*
 20. Oficio 2017-500-014867-1-1 de la ANI complementando la comunicación 20175000078581.
 21. Copia de la Sentencia proferida en la acción de Tutela Exp. N° 2017-00861-00, en quince (15) folios.
 22. Copia de la Sentencia proferida en la acción de Cumplimiento Exp. N° 2017-01676-00, en catorce (14) folios.
 23. Copia de la Sentencia proferida en la acción de Reparación Directa Exp. N° 21.937 (R-04424), en veinticinco (25) folios.

Comendidamente solicito se sirva oficiar al Ministerio de Transporte, la ANI y al INVIAS con el fin de que remitan al proceso copia auténtica, completa y legible de los siguientes actos administrativos:

1. De todo el expediente que derivó en la Resolución No. 5824 del 30 de junio de 1982 el entonces Ministro de Obras Públicas y Transporte por medio de la cual se estableció la creación de una estación de peaje y cobro a los usuarios de la carretera San Roque – Bosconia y Bosconia – Fundación de la Ruta Nacional 4516.
2. De todo el expediente que derivó en la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995 expedida por el Ministro de Transporte por medio de la cual se reubicó el que ahora se conoce como estación de peaje La Loma, incluidos todos los actos administrativos para la implementación del citado peaje.
3. De todo el expediente que contiene los antecedentes de la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 expedida por el Ministro de Transporte.

⁴⁷ Oficio C.991/RS6405/1777.3 del CONSORCIO EL SOL encargado de la interventoría del Contrato de Concesión No. 007 de 2010, Proyecto vial Ruta del Sol, Sector 3

4. De la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 con la constancia de su publicación.
5. De todo el expediente de la caseta de peaje "LA LOMA", incluida la LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN tramitada para la construcción de dicha caseta en el K 41 + 800 de la carretera San roque – Bosconia Ruta Nacional 4516.
6. De la Resolución No. 003980 de junio 21 de 1995 con la constancia de su publicación.
7. De todo el expediente de la caseta de peaje "LA LOMA", incluida la LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN tramitada para la construcción de dicha caseta en el K 38 + 500 de la carretera San roque – Bosconia Ruta Nacional 4516.
8. De todas las resoluciones expedidas en el mes de diciembre del año de 1997.
9. De los documentos que del Contrato 1130 del 11 de diciembre de 1995 para la construcción por reubicación de la caseta del peaje La Loma en la carretera Bosconia – La Mata, suscrito con el ingeniero Carlos Emilio Gaviria, solicito se expidan a mi costa, a saber:
 - 9.1. De los Estudios Previos.
 - 9.2. De los Pliegos de la Licitación Pública y sus adendas si las hubo.
 - 9.3. De la propuesta presentada por el ingeniero Carlos Emilio Gaviria.
 - 9.4. Del Contrato No. 1130 de 1995.
 - 9.5. Del Acta de Inicio y del Acta de Liquidación.
 - 9.6. De los informes de interventoría al Contrato No. 1130 de 1995.
 - 9.7. De la Resolución 000205 de 23 de enero de 1997 por medio de la cual se declaró la caducidad del Contrato No. 1130 de 1995.
10. De los documentos del Contrato suscrito para la para la terminación de la construcción por reubicación de la caseta del peaje La Loma en la carretera Bosconia – La Mata, una vez se declaró la caducidad del contrato suscrito con el ingeniero Carlos Emilio.

Comedidamente solicito se sirva oficiar al Ministerio de Transporte, a la ANI y al INVIAS con el fin de que se sirvan CERTIFICAR lo siguiente:

1. Si la estación de Peaje La Loma desde el 21 de junio de 1995 se encuentra ubicada en el PR31+800 de la Ruta San Roque-Bosconia, Ruta 4516, y si dicha abcisa corresponde a la misma ubicación señalada en el acto administrativo por medio del cual se determinó la reubicación del peaje incialmente ubicado del K 3 + 000 de la carretera San roque – Bosconia pasándolo al K 38 + 500, conforme a lo establecido en la Resolución No. 003980 del 21 de junio de 1995 el Ministerio de Transporte; en pocas palabras, si el PR31+800 corresponde exactamente al K38+500.
2. Cuáles fueron las razones que motivaron en el año de 1997 la reubicación de la caseta de Peaje La Loma, del K38+500 al K42+000?

Comedidamente solicito que se ordene al Ministerio de Transporte y a la ANI se sirva efectuar un estudio que determine de qué forma se impactaría el modelo financiero con el cual fue adjudicado el Contrato de Concesión 007 de 2010 relacionado con el Proyecto Vial Ruta del Sol – Sector Tres de llegarse a reubicar la estación de peaje La Loma, ubicandola en el K35+000 de la Ruta Nacional 4516, aportando al efecto indicado el correspondiente soporte técnico y financiero que demuestre cuál sería la incidencia de la reubicación de la estación de peaje La Loma.

Comedidamente solicito se sirva oficiar a la Fiscalía General de la Nación, a fin de que efectué una inspección a la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 expedida por el Ministro de Transporte de la época Dr.

JOSÉ HENRIQUE RIZO POMBO, y se sirva practicarle una prueba de tinta para determinar si dicho documento en realidad fue suscrito el 29 de diciembre de 1997.

Comendidamente solicito se sirva oficiar al Municipio de El Paso para que se sirvan allegar los antecedentes que allí reposen sobre la construcción de la caseta de peaje LA LOMA y para que a través del funcionario competente se sirvan rendir un informe sobre la actual ubicación de la caseta de peaje, explicando el punto exacto de su ubicación, si este corresponde al PR31+800, al K42+000 o qué punto de referencia exactamente.

Comendidamente solicito se sirva oficiar al H. Tribunal Administrativo del Cesar para que se sirva remitir en calidad de préstamo el expediente de la ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA de AURA MARÍA NUÑEZ GALVAN Y OTROS en contra del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS, Exp. N° 21.937 (R-04424).

Comendidamente solicito se sirva oficiar al Ministerio del Interior a fin de que se sirva CERTIFICAR sobre:

1. La presencia de grupos étnicos y tribales en la jurisdicción del Municipio de El Paso – Cesar, remitiendo de cada uno de ellos el documento que dé cuenta de su existencia.
2. Si tiene conocimiento de que se haya llevado algún proceso de consulta previa como forma de expresión democrática prevista en el artículo 330 Superior y con sustento adicional en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, respecto de las reubicaciones de la caseta de peaje La Loma en el municipio de El Paso – Cesar, llevadas a cabo entre el año de 1995 al año de 1997, acompañando los soportes y/o los expedientes de dicho proceso.

Inspección Ocular:

Solicito a los Honorables Magistrados se practique una inspección ocular a lo largo de las vías que comunican los Corregimientos Potrerillo, La Loma de Calenturas y el Hatillo a la cabecera municipal de El Paso, en punto a verificar el recorrido que deben hacer los Paseros para ir y venir de los corregimientos a la cabecera municipal, y cuántos kilómetros recorren a partir de la caseta de peaje LA LOMA ubicada en el K41+900 hasta el cruce de cuatro vientos.

Adicionalmente solicitamos se lleve a cabo una inspección ocular a los expedientes que contienen la Resolución No. 007808 del 29 de diciembre de 1997 y la Resolución No. 003980 de junio 21 de 1995, al libro radicador de las resoluciones del Ministerio de Transporte correspondiente al año 1997, así como al expediente que contiene todo lo relacionado con la ubicación de la caseta de Peaje "LA LOMA", y a los expedientes contractuales tanto del Contrato No. 1130 de 1995 como del Contrato de Interventoría a dicha obra pública.

8. NOTIFICACIONES

Las más las recibo en la Calle 22 A No. 82 – 51 Barrio Modelia, Bogotá, celular 3162577495, y así mismo pongo a disposición para recibir notificaicones la siguiente dirección electrónica: spdgarrido@yahoo.es

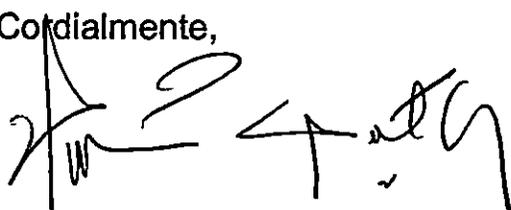
El Sr. Presidente y representante legal de la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA** recibe notificaciones en la Calle 24 A #59-42, Bogotá.

El Ministro de Transporte las recibe en la Avda. Esperanza (Calle 24) No. 62 – 49, Complejo Empresarial Gran Estación II, Costado Esfera, Pisos 9 y 10, Bogotá Colombia, teléfonos (57+1) 3240800.

Bajo la gravedad de juramento declaro que no he interpuesto otra acción popular en contra las entidades accionadas por los mismos hechos a que se refiere la presente demanda.

De los H. Magistrados,

Cordialmente,



HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA
C.O. No. 91.264.753 de Bucaramanga