

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, veintiséis (26) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicado	05001 33 33 010 2020 00209 00
Medio de Control	NULIDAD
Demandante	Representante legal del MUNICIPIO DE BELLO
Asunto	CONCEDE MEDIDA CAUTELAR
Interlocutorio	141

ANTECEDENTES

En escrito separado de la demanda de nulidad, se **solicitó como medida cautelar la suspensión de los actos administrativos** objeto de control jurisdiccional, que son los decretos municipales 201904000196 del 15 de mayo de 2019, 201904000211 del 22 de mayo de 2019 y 201904000248 del 13 de junio de 2019, así como las Resoluciones 201900003154 del 19 de junio de 2019, 201900003487 del 4 de julio 4 de 2019 y Resoluciones 20190000609, 201900003601 y 201900003596 del 8 de julio de 2019, expedidos todos por el municipio de Bello.

El objetivo del demandante es evitar el perjuicio que dichos actos pueden ocasionar, y suspender sus efectos judicialmente, hasta tanto el Juez Contencioso dicte sentencia en la que se defina la legalidad de estos.

CONSIDERACIONES

Medida Cautelar Solicitada

1. El demandante considera que el Decreto municipal 20190400196 del 15 de mayo de 2019 “Por medio del cual se fija y establece la capacidad global de automotores para la prestación de servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículo tipo taxi y se dictan otras disposiciones” va en **contravía** del concepto del Ministerio de Transporte MT20184110492661, que rechazó el estudio técnico presentado para incrementar la capacidad transportadora global de taxis del municipio de Bello, realizado en el año 2017 y terminado en abril de 2018.

El decreto previamente citado, se basó en un estudio técnico anterior realizado en el año 2015, que tampoco cuenta con aprobación del

Ministerio de Transporte y en el que no participó Área Metropolitana, como lo solicitó tal ministerio para aprobarlo.

En cuanto al decreto municipal 201904000211 del 22 de mayo de 2019 “Por medio del cual se ordena la reestructuración del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículo tipo taxi”, el actor señala que fija una capacidad global de vehículos tipo taxi en 2.710 unidades para Bello, con base en el mismo informe técnico de 2015, el cual no es idóneo ni responde a las necesidades reales de la población local, ni del Área Metropolitana, ni se ajusta a la situación medio ambiental de contaminación del aire. Esta norma, también desatendió las consideraciones del Ministerio de Transporte.

Según el decreto municipal 201904000248 del 13 de junio de 2019, “por medio del cual se realiza una delegación de funciones”, la Secretaría de Movilidad del municipio de Bello debía dar aplicación al decreto 1079 de 2015, el cual consagra, entre otros, la obligación de realizar estudios correspondientes para incrementar la oferta de la capacidad transportadora de la localidad. Pese a ello, la Secretaría de Movilidad omite la elaboración del dicho estudio técnico y emite los actos administrativos Resoluciones 201904000211 del 22 de mayo de 2019, 201904000248 del 13 de junio de 2019, 201900003154 del 19 de junio de 2019, 201900003487 del 4 de julio de 2019, así como las Resoluciones 20190000609, 201900003601 y 201900003596 del 8 de julio de 2019, por medio de las cuales, reestructuraron el servicio público de transporte terrestre de automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, y se asignaron matrículas para la prestación de dicho servicio.

2. Con fundamento en estos actos administrativos, se expidieron 970 licencias de tránsito y se entregaron 930 tarjetas de operación para el mismo número de taxis, permitiendo que circulen en Bello y en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, sin que se cumpliera con lo exigido en el Decreto 1079 de 2015, relacionado con el estudio técnico que demostrara la necesidad de tales movilizaciones.

3. Esta actuación amplió el servicio público de taxi a 1041 unidades, y teniendo en cuenta los 1673 vehículos, 290 buses alimentadores del Metro y 348 buses de transporte público en el parque automotor de Bello, conforme lo determinó el Ministerio de Transporte y el Área Metropolitana, el municipio no tiene capacidad para ocupar la oferta de 1047 taxis nuevos adicionales, lo que *per se*, afecta el orden social, económico y ambiental, lo derechos fundamentales de los habitantes del municipio y la región, como la movilidad y el ambiente sano.

4. Iniciado el cambio de administración, y previendo el perjuicio alegado, el municipio de Bello emite el decreto municipal 202004000039 del 24 de

enero de 2020, mediante el cual ordena **suspender la vigencia y aplicación del decreto municipal 201904000196 del 15 de mayo de 2019**, así como las demás actuaciones que se desprenden de este, ya referenciadas.

5. Pese a la suspensión, los beneficiarios de dichos actos han presentado acciones de tutela buscando la revocatoria del decreto de suspensión, buscando la autorización para circular de 1041 taxis, afectando el medio ambiente y la comunidad en general de forma irremediable.

Fundamento jurídico de las medidas cautelares

6. El artículo 238 de la Constitución Política atribuye a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competencia para *“...suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”*.

7. El artículo 231 del CPACA, regula los requisitos para solicitar las medidas cautelares. Cuando se pretende la nulidad de un acto administrativo, **procede la suspensión provisional de sus efectos por la violación de las normas invocadas, cuando esa violación surge del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas invocadas o el estudio de las pruebas allegadas**.

Debido a que se trata de una medida cautelar, de naturaleza excepcional y temporal, su finalidad consiste en evitar transitoriamente su aplicación, y **no puede confundirse con los efectos de la sentencia definitiva**. La suspensión provisional constituye entonces, una medida preventiva en virtud de la cual, pueden suspenderse transitoriamente los efectos de un acto de la administración.

8. Los artículos 229 y 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo disponen en su orden la procedencia y requisitos para adoptar medidas cautelares, entre los cuales, se exige que los actos administrativos demandados violen las disposiciones superiores invocadas en la demanda o en escrito aparte, y si, además se pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá probarse siquiera sumariamente la existencia de tales perjuicios.

9. El artículo 233 del CPACA dispone en el trámite de la medida cautelar, la notificación simultánea con la demanda y traslado al demandado, sin embargo, no procede este trámite porque el municipio de Bello está demandado su propio acto, como se lo permite el artículo 137 del mismo Código.

10. Para ordenar una medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo, el Juez Contencioso Administrativo ejerce sus facultades discrecionales y aplica el principio de proporcionalidad según exigencias constitucionales y convencionales, así como las legales, debiendo ponderar la presunción de legalidad de la que goza el acto con los intereses públicos que pretende proteger, exigiéndose para el efecto, una providencia debidamente motivada y acorde con las pruebas presentadas por el actor, los fundamentos fácticos y el respeto al orden jurídico.

11. La infracción al orden jurídico alegado se verifica conforme lo indica el artículo 137 del CPACA, esto es, si el acto se expide infringiendo las normas en las que debió fundarse, sin competencia, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, mediante falsa motivación o desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió.

Problema Jurídico

12. El Juzgado determinará si deben suspenderse preventivamente los efectos del decreto municipal 01904000196 del 15 de mayo de 2019, del cual se derivan los demás actos también demandados y previamente reseñados, porque está infringiendo el Decreto 1079 de 2015, del sector transporte, y si la decisión de incrementar el parque automotor de servicio público de taxis en el municipio de Bello, perjudica o altera el derecho a un ambiente sano y la movilidad de los habitantes del municipio o el área metropolitana.

Fundamento de la infracción normativa

13. Mediante decreto 1079 de 2015 se expide el decreto único reglamentario de transporte con la compilación de normas preexistentes que rigen en el sector transporte.

La sección 7 de la norma determina las necesidades de equipo y asignación de matrículas. El artículo 2.2.1.3.7.1 del citado decreto, denunciado como infringido por el demandante, dispone:

“Ingreso de los vehículos al parque automotor. Las autoridades de transporte competentes no podrán autorizar el ingreso de taxis al servicio público de transporte, por incremento, hasta tanto no se determinen las necesidades del equipo mediante el estudio técnico de que tratan los artículos siguientes

(...)” (resaltado del Juzgado)

El estudio técnico al que hace referencia la norma debe elaborarse conforme al procedimiento establecido en el artículo 2.2.1.3.7.3 del mismo Decreto 1079 de 2015, el que indica entre otros, la recolección de información mediante encuestas a los conductores y los usuarios, para

determinar la necesidad de equipo mediante el comportamiento de la utilización del servicio público individual. La determinación de la necesidad de equipos es el resultado de comparar los porcentajes de utilización productiva del vehículo. Si dicho porcentaje es menor del 80%, existe sobreoferta, lo que implica la suspensión de incremento en nuevos vehículos.

El párrafo de la norma dispone que *“en las áreas metropolitanas el estudio anterior, deberá realizarse de manera conjunta, por todas las autoridades competentes de los municipios que la conforman”*.

14. El Ministerio de Transporte mediante oficio MT 2018411049261 del 3 de diciembre de 2018, rechazó el incremento del parque automotor solicitado, con fundamento en las normas citadas previamente, porque el estudio técnico debe realizarse en forma concertada y coordinada con los demás municipios del Valle de Aburrá y/o Área Metropolitana, *“de tal manera que se evite la afectación de la prestación del servicio en los demás municipios, y con un análisis global del servicio individual que permita de manera estratégica concluir que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá requiere de incrementos de parque automotor traducidos a incrementos individuales de cada municipio que lo conforma”*.

15. Como se expone en la parte motiva del decreto municipal 201904000196 del 15 de mayo de 2019, se desestimó el anterior oficio expedido por el Ministerio de Transporte, con fundamento en que el estudio técnico que sustenta el acto, realizado en el año 2015, esto es, previo al revisado por el Ministerio, no era necesario remitirse a tal autoridad nacional, porque así lo dispuso el artículo 2 del Decreto 198 de 2003, que modificó el párrafo 2º del artículo 37 del decreto 172 de 2001.

Expone además que es diferente el servicio público metropolitano al servicio de transporte individual municipal, porque los vehículos tienen radio de acción municipal, y que estos a su vez responden a la demanda de servicio municipal.

16. Se apartó entonces el acto administrativo objeto de control judicial, el cual fundamenta la expedición de los demás actos demandados, de la participación del Área Metropolitana del Valle de Aburra, al considerar que la decisión era exclusiva del municipio, no tenía relación con el servicio público metropolitano, y no era obligatoria la autorización del Ministerio de Transporte para el incremento del parque automotor de vehículos de servicio público de taxi en el municipio de Bello.

17. El Juzgado considera que con la expedición del decreto municipal 201904000196 del 15 de mayo de 2019 y los actos que se fundamentan en él, se está desconociendo el Decreto 1079 de 2015, el cual dispone en el

procedimiento de incremento del parque automotor, la participación de las autoridades de transporte competentes de los municipios que conforman el **área metropolitana**.

Bello es uno de los municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá desde su conformación mediante ordenanza 34 de 1980¹, y, mediante Acuerdo Metropolitano 019 de diciembre 19 de 2002² se reconoció que los habitantes del Valle de Aburrá circulan diariamente traspasando las fronteras de los municipios sin restricción, por lo que **la movilidad no puede ser tratada de manera independiente** atendiendo a la visión particular de cada municipio y desconociendo el fenómeno de la conurbación, sino de manera amplia y fortaleciendo la articulación del territorio.

En este sentido, el Consejo Metropolitano creado mediante Acuerdo Metropolitano No. 4 de 2008³, estableció entre sus objetivos el compromiso con **el transporte público**, el ambiente, la reducción de desigualdades, mejorando la calidad de vida la población de la región metropolitana, racionalizando el servicio público de transporte de pasajeros y propendiendo por el desarrollo del Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá SIT-VA⁴.

Así mismo, el artículo 7 de la ley 1625 de 2013, dispone entre las funciones de las Áreas Metropolitanas las de “n) **Ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella**”, razón por la cual, es posible que el municipio de Bello, con no permitir la participación del Área Metropolitana en la decisión de incrementar el parque automotor de transporte público de taxis, esté desconociendo las fuentes legales en las que debe fundarse sus decisiones respecto del transporte público.

18. Estas normas de carácter legal y reglamentarias revisadas, se encontraban vigentes para la fecha de expedición de los actos administrativos objeto de control judicial, por lo tanto, debían atenderse y analizarse, para no incurrir en su infracción, situación que no cumplió el acto administrativo demandado, ya que, por el contrario, se fundamenta en normas de transporte ampliamente modificadas y en un informe técnico anterior al realizado para el momento de la expedición normativa municipal, con el objeto de desconocer las precisiones realizadas por el Ministerio de Transporte con base en el Decreto 1079 de 2015.

19. En concordancia con los principios del Estado Social de Derecho, es necesario brindar al espacio público una protección expresa de rango

¹ <https://www.metropol.gov.co/area/Paginas/somos/Historia.aspx>

² https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_amva_0019_2002.htm

³ http://ctumedellin.com/sitio/uploads/Acuerdo_Metropolitano_no._04.pdf

⁴ Artículo 2º del Acuerdo Metropolitano 4 de 2008

constitucional⁵. La protección del espacio público no impide que éste pueda ser limitado en forma razonable por las disposiciones que establecen licencias y otorga ciertas garantías a los particulares en relación con su derecho de propiedad, la prestación de servicios o el desarrollo de actividades culturales o cívicas.

El artículo 315 de la Constitución Política dispone que el alcalde, como primera autoridad de policía del municipio, tiene la responsabilidad de hacer cumplir las normas de espacio público en su localidad, ateniéndose a las normas constitucionales, legales y los acuerdos municipales.

El principio de autonomía territorial debe entenderse en los límites de la Constitución y la Ley⁶, de esta manera se afirman los intereses locales y se reconocen las normas de rango superior, las cuales no ejercen poder soberano, **pero se explican en un contexto unitario.**

20. Las licencias para ejercer el transporte público de taxis con fundamento en los actos administrativos demandados, pueden estar desconociendo el carácter unitario del orden jurídico en que deben fundarse, teniendo en cuenta que desconoció el contexto colaborativo y de coordinación propio del Área Metropolitana a la que pertenece el municipio de Bello, y porque no atendió las indicaciones de carácter legal realizadas por la autoridad nacional en materia de transporte, por lo que si bien, se hace necesario definir de fondo si la decisión se asumió en ejercicio legal de la autonomía de la entidad territorial, o por el contrario se desconoció el régimen unitario de las autoridades en materia de transporte, el Juzgado encuentra como fundamento de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, en la omisión de tener en cuenta a las entidades del Área Metropolitana y el Ministerio de transporte, para suspender los efectos de los actos administrativos, ante la posible infracción del orden legal.

Así mismo, las Resoluciones demandadas crean expectativas particulares en los empresarios del servicio público de taxi, situación que se quedaría sin fundamento ante la verificación del orden legal y la fuente de normas de dichos actos, lo que sustenta una vez más la necesidad de suspender los efectos de estos actos administrativos, hasta tanto se decida mediante sentencia, el control de legalidad pretendido.

⁵ “De otra parte, la calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad”. Corte Constitucional C-265 de 2002.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-366 de 2000

En conclusión, se accederá al decreto de la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos demandados, hasta tanto se resuelva definitivamente, mediante sentencia, si los mismos deben o no declararse nulos, por desconocer el orden legal en el que deben estar fundados.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**,

RESUELVE

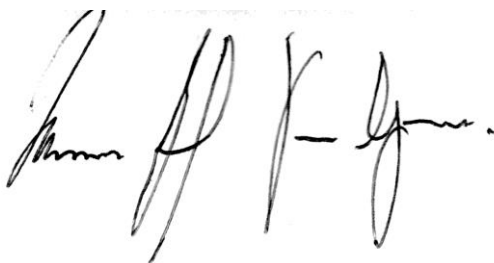
PRIMERO: DECRETAR LA MEDIDA CAUTELAR de suspensión provisional de los siguientes actos administrativos expedidos por el municipio de Bello:

1. Decreto municipal 201904000196 del 15 de mayo de 2019, “por medio del cual se fija y establece la capacidad global de automotores para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi y se dictan otras disposiciones”.
2. Decreto municipal 201904000211 del 22 de mayo de 2019, “Por medio del cual se ordena la reestructuración del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículo tipo taxi”.
3. Decreto municipal 201904000248 del 13 de junio de 2019, “Por medio del cual se realiza una delegación de funciones”.
4. Resolución No. 201900003154, del 19 de junio 19 de 2019 “Por medio de la cual se procede a la reestructuración del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos tipo taxi”.
5. Resolución No. 201900003487, de fecha julio 4 de 2019 “Por medio de la cual se asignan matrículas en el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos tipo taxi”.
6. Resoluciones 20190000609, 201900003601 y 201900003596 del 8 de julio de 2019, cuyo objeto idéntico es, “Por medio de la cual se asignan unas matrículas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi”.

SEGUNDO: NOTIFICAR por ESTADO la presente decisión.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la comunidad por medio de la página web de la Rama Judicial.

NOTIFÍQUESE



DIEGO ALBERTO VÉLEZ GIRALDO
Juez

NOTIFICACIÓN POR ESTADO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL
DE MEDELLÍN
CERTIFICO: En la fecha se notificó por
ESTADOS el auto anterior (2020-00209).

Medellín, 27 de octubre de 2020

LEIDY NATALIA QUINTERO ZULUAGA
Secretaria