



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, once (11) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN: 150013333001201600099-00
ACCIONANTE: **JUAN SEBASTIÁN RAMÍREZ GARCÍA**
DEMANDADO: **MUNICIPIO DE TUNJA**
Simple nulidad

I. El medio de control

Ingresan las diligencias al Despacho con el fin de proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de simple nulidad promovido por el ciudadano Juan Sebastián Ramírez García, en contra del Municipio de Tunja.

1.1. Norma acusada

Pretende el demandante que se declare la nulidad de los artículos 1° y 3° del Decreto N°. 0244 de 8 de julio de 2016, expedido por el Alcalde Mayor de Tunja, *“Por el cual se fijan las Tarifas del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en Vehículos Clase Buseta y Microbús, para la Ciudad de Tunja.”*

A continuación se transcribe el reglamento objeto de control judicial y se subraya el texto normativo acusado:

“ALCALDÍA MAYOR DE TUNJA

DECRETO NÚMERO 0244 DE

(08 JUL 2016)

“Por el cual se fijan las Tarifas del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en Vehículos Clase Buseta y Microbús, para la Ciudad de Tunja.”

EL ALCALDE MAYOR DE TUNJA

En uso de sus atribuciones legales y estatutarias, en especial las contenidas por la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, el Decreto 80 de 1987, el Decreto 1079 de 2015, y

CONSIDERANDO

Que, el Artículo 2° de la Constitución Política, establece como 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; para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares, entre otros.

Que, el artículo 333 ibídem, consagra que la actividad económica y la iniciativa privada son libre (sic) pero dentro de los límites del bien común; y que la libre competencia económica es un derecho que implica responsabilidades y también que la empresa como base del desarrollo tiene una función social que implica obligaciones.

Que así mismo, el artículo 365 superior, dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del estado y que es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, bien que los preste directamente o a través de particulares, pero en todo caso el estado mantendrá su regulación y vigilancia.

Que, la Ley 336 de 1996 en su artículo 5° le otorga el carácter de servicio público esencial al transporte, el cual estará siempre bajo la regulación del estado y las empresas de transporte público atenderán la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio.

Que, con la expedición del Decreto 2660 del 29 de diciembre de 1998, el gobierno nacional estableció los criterios para la fijación de las Tarifas del Servicio de Transporte Público Municipal, Distrital y/o Metropolitano de Pasajeros, facultando a las Autoridades Municipales para fijar las Tarifas correspondientes a la prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en su jurisdicción, los cuales deben partir con las bases definidas en Estudios Técnicos elaborados para cada modalidad de servicio, vehículo y nivel de servicio, evaluando una Estructura de Costos de Transporte que incluya los costos variables, los costos fijos y los costos de capital, al igual que el índice de inflación, los efectos que sobre los costos tiene el mejoramiento de la infraestructura vial, el aumento de los índices de ocupación y la racionalización de rutas y frecuencias.

Que, el Artículo 3° del Decreto 2660 del 29 de Diciembre de 1998, establece que el Ministerio de Transporte por medio de resolución establecerá la metodología para la elaboración de los Estudios de Costos.

Que, mediante Resoluciones 4350 de 1998 y 392 de 1999, el Ministerio de Transporte estableció la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas de transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto.

Que, el artículo cuarto de la Resolución 4350 del 31 de diciembre de 1998, contempla la alternativa para las autoridades competentes en la determinación de los costos y las tarifas, para utilizar adicionalmente otros factores de cálculo que contemplen la calidad del servicio en materia de seguridad, comodidad y operación, siempre y cuando estos factores formen parte del sistema de transporte y estén debidamente justificados técnica y económicamente.

Que, teniendo en cuenta la metodología fijada por el Ministerio de Transporte a través de las Resoluciones 4350 de 1998 y 392 de 1999, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja elaboró el estudio técnico denominado "ESTIMACIÓN DE LA TARIFA TÉCNICA PARA EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL Y COLECTIVO URBANO – TUNJA 2016", el cual actualizó la estructura de costos para el presente año 2016.

Que, de acuerdo con los resultados obtenidos por la estructura de costos, en el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo municipal de pasajeros se determina que los costos variables constituyen el 85% del costo total, y dentro de estos el combustible y el relativo a salarios son los más representativos, los costos fijos constituyen el 11% del total mientras que los costos de capital representan el 4%.

Que igualmente, en el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo municipal de pasajeros la estructura de costos calculada para la fijación de la tarifa determina los siguientes valores a tener en cuenta:

Total costos de operación	Costo por kilómetro (\$/Km)	Costo por pasajero (\$/Pas.)
	\$1.694	\$1.532

Que, teniendo en cuenta este análisis la administración municipal 2016-2019 "Tunja ¡En Equipo!" a través de la Secretaría de Tránsito y Transporte se ha propuesto diseñar, coordinar y ejecutar estrategias que lleven a mejorar el sistema a través de un servicio público de transporte colectivo eficiente, seguro, cómodo, accesible y de calidad; que sea atractivo para los usuarios y así promover su uso, aumentar el número de pasajeros movilizados por día, subir el índice de ocupación vehicular y por lo tanto reducir los costos de operación para mantener una tarifa económica y asequible para los usuarios del servicio.

Por tal razón la Secretaría de Tránsito y Transporte recomienda que para el incremento de la tarifa se tome la variable de costo por pasajero y no costo por kilómetro, tomando como incremento el valor de cien (100) pesos; igualmente que el incremento se realice en la misma cantidad para clase de vehículo buseta como microbús.

Que por lo anteriormente expuesto, este despacho,

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Fijar las tarifas del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo municipal de pasajeros en vehículos clase buseta y microbús, para el Municipio de Tunja, así:

<u>CLASE DE VEHÍCULO</u>	<u>TARIFA</u>	
	<u>Días Ordinarios</u>	<u>Nocturna, festivos y dominicales</u>
<u>Buseta</u>	<u>\$1.400.00</u>	<u>\$1.500.00</u>
<u>Microbús</u>	<u>\$1.500.00</u>	<u>\$1.600.00</u>

Parágrafo 1°. Para efectos del presente decreto se establece como DÍAS ORDINARIOS los comprendidos entre lunes y sábado en el horarios de las 05:00 horas hasta las 20:00 horas del día; NOCTURNA de las 20:01 a las 04:59 horas.

Parágrafo 2°. Las tarifas del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo municipal de pasajeros en vehículos clase buseta y microbús, establecidas en el artículo primero, son las mismas para las rutas que prestan el servicio en el perímetro urbano como rural del Municipio de Tunja.

ARTÍCULO 2°. Todos los vehículos clase buseta y microbús, deberán portar en lugar visible para el usuario dos calcomanías indicando la tarifa autorizada, obligatoriamente una de ellas en el vidrio panorámico delantero, sin las cuales no se podrá hacer efectivos el cobro de la nueva tarifa.

Parágrafo 1°. La calcomanía a la que se refiere el artículo segundo será elaborada y distribuida por la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor colectivo municipal de pasajeros a la que se encuentre vinculado el vehículo.

Parágrafo 2°. El diseño de la calcomanía es el que se establece en el Decreto 00037 del 01 de febrero de 1996, emanado de la Alcaldía Mayor de Tunja.

ARTÍCULO 3°. El presente decreto rige a partir del dieciocho (18) de julio de 2016 y deroga expresamente el Decreto No. 0338 del 29 de diciembre de 2014 y las demás normas municipales que le sean contrarias.

[...]"

II. La demanda y su escrito de reforma

El ciudadano consideró quebrantados los artículos 1º, 2º, 4º, 6º, 13, 78, 83, 85, 87, 209, 315 (núm. 1º y 3º), 333, 336 y 365 de la Constitución; 1º del Decreto 80 de 1987; las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996; el artículo 1º (núm. 4, 5 y 9) de la Ley 769 de 2002, la Ley 1083 de 2006 y el Decreto 1079 de 2015.

2.1. En el primer acápite del concepto de la violación, se explicó que uno de los fundamentos normativos del Decreto N° 0244 de 2016, lo constituye el literal c) del artículo 3º del Decreto N° 80 de 1987, norma que a su vez se fundamenta en el Decreto N° 588 de 1978, declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en sentencia N° 1822 de 8 de septiembre de 1988, lo que a juicio del demandante demuestra la causal de falsa motivación de las normas acusadas.

Así mismo, sostuvo que los considerandos del decreto parcialmente demandado se apoyan en las Resoluciones N°. 4350 de 1998 y 392 de 1999, que fijaron la metodología para la elaboración de estudios técnicos para determinar las tarifas del servicio público en Tunja. En ese sentido, alegó que la Resolución N°. 4350 es una reproducción del Decreto N°. 588 de 1978, declarado inexecutable en su totalidad por la Corte Suprema de Justicia por lo que existe falsa motivación. Frente a la Resolución N°. 392 de 1999 que modificó la Resolución N° 4350 de 1998, sostuvo que sus disposiciones están dirigidas a regular el transporte público de taxis por lo que también constituye una falsedad.

2.2. En el segundo acápite se afirmó que las normas infringieron *"el trato diferencial a estudiantes en las tarifas de transporte y desconoce[n] la existencia del nuevo sistema de transporte, objetivos y principios"*.

Al respecto, indicó el actor que las normas violan los principios de *"igualdad y progresividad consagrados en la Constitución Política, al pretender hacer el aumento de la tarifa del servicio público colectivo terrestre automotor municipal de pasajeros para la ciudad de Tunja (...) desconociendo derechos fundamentales de terceros y omitiendo la existencia del plan de movilidad, de un nuevo sistema de transporte que ha convocado a las (4) cuatro empresas de la ciudad"*.

Explicó que las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, fueron unificadas en el Decreto 1079 de 2015, en cuyo artículo 3.9., se contempló la posibilidad de establecer *subsídios a favor de estudiantes, personas discapacitadas y personas de la tercera edad*. Siendo Tunja una ciudad estudiantil que cuenta además con una población en las circunstancias anotadas, se vulneró el principio de trato diferencial consagrado en el preámbulo y en el artículo 13 Superior, máxime si

ciudades como Duitama y Medellín sí cuentan con tarifas diferenciales para este sector poblacional.

2.3. El ciudadano estimó que las normas vulneraron *la libre competencia* en el sector transporte en esta ciudad.

Sobre el particular, afirmó que la prestación del servicio de transporte se encuentra a cargo de una unión temporal conformada por cuatro empresas del sector, lo que en el entender del actor constituye un monopolio sin ley que viola la libre competencia, pues no existe una real y efectiva participación de otros operadores en la prestación de la citada actividad.

2.4. En el escrito de reforma de la demanda¹, el ciudadano agregó que las normas acusadas vulneran la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. También citó como precedentes constitucionales aplicables a esta controversia, las sentencias C-093 y 673 de 2001, T- 053 de 2008, T-472 de 2009, C-250 y T-717 de 2012, T-386 de 2013 y T-715 de 2014, en cuanto a los principios de igualdad y confianza legítima.

Consideró infringido el Acuerdo N°. 0012 de 26 de mayo de 2016, mediante el cual el Concejo Municipal de Tunja adoptó el Plan de Desarrollo Municipal *“Tunja en Equipo”* que en el acápite correspondiente a las condiciones dignas de movilidad precisa como una de sus bases del transporte público *“la mayor cobertura del servicio y la mejor calidad del mismo son el objetivo a alcanzar, mediante la revisión de las condiciones y regulaciones urbanas: tanto para el transporte público como el privado, tanto para el municipal como el intermunicipal y tanto para el transporte de pasajeros como de carga. Las estrategias de seguridad vial junto a una adecuada señalización y semaforización complementan las estrategias que garantizan el objeto. Involucra la revisión del sistema de rutas existentes, revisión de nuevas necesidades por desarrollo urbano, revisión de estrategias de subsidios o tarifas diferenciales dirigidas a la población más vulnerable y estudiantes, implementación del sistema de recaudo unificado para el sistema de transporte público colectivo, que permita intercambios o trasbordos gratuitos o a un costo que resulte marginal para los usuarios y en lograr jornadas de trabajo razonables para los conductores, estrategias de eficiencia en transporte público individual, implementación de intercambiadores modales entre el sistema de transporte público colectivo y el transporte intermunicipal y el sistema de bicicletas que se implemente.”*

Finalmente, aseveró que la administración municipal al establecer la tarifa del servicio público colectivo, no tuvo en cuenta la transformación del sistema y la realización de los nuevos principios y objetivos que deben guiar la regulación del transporte en la ciudad de Tunja.

III. Medidas cautelares

3.1. En el mismo escrito de demanda, el actor solicitó la suspensión provisional de las normas en atención a los siguientes argumentos: (i) que las disposiciones aumentaron la tarifa del servicio público colectivo de pasajeros, lo que vulnera a la

¹ Folio 37 a 55 del cuaderno principal.

población estudiantil, discapacitada y de adultos mayores que deben ser tratados de manera diferencial respecto del cobro de dicha tarifa, (ii) que el Municipio de Tunja desconoció el nuevo plan de movilidad, sus objetivos generales y específicos que en resumen buscan una mejor calidad en el servicio y la reducción de los costos de operación del sistema de transporte de la ciudad, (iii) que la administración municipal impidió la libre competencia económica de las cuatro empresas de transporte que están habilitadas y con permisos de funcionamiento en la ciudad de Tunja, pues la Unión Temporal “Mi Ruta” es el único operador existente en la capital, razón por la cual se niega la libre competencia y la calidad en el servicio, afectando los derechos de todos y que (iv) ante la inexistencia de libre competencia existe una posición dominante que solo beneficia los intereses de particulares.

3.2. Surtido el traslado correspondiente, mediante proveído de 17 de noviembre de 2016 la medida cautelar fue denegada. El despacho consideró que la solicitud no reunía los requisitos previstos en los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

3.3. Nuevamente mediante escrito de 18 de noviembre de 2016, el ciudadano solicitó la suspensión provisional de las normas acusadas con el restablecimiento del *statu quo* que se encontraba antes del establecimiento de las tarifas. Petición que, una vez surtido el traslado de rigor, fue desestimada por el Despacho mediante auto de 17 de marzo de 2017.

IV. Contestación de la demanda

El Municipio de Tunja se opuso a las pretensiones de la demanda con base en los siguientes argumentos:

Afirmó que el Decreto N°. 080 de 1987 no es la única norma encargada de regular el tema tarifario a nivel territorial. En ese sentido, señaló que los artículos 29 y 30 de la Ley 336 de 1996, confieren competencia al Gobierno Nacional para formular la política y los criterios a tener en cuenta para la fijación de tarifas directa, controlada o libre, mientras que las autoridades competentes con fundamento en los estudios técnicos, son las encargadas de establecer propiamente los costes.

Relató que el Decreto 2660 de 1998, confiere a las autoridades municipales, distritales y/o metropolitanas fijar las tarifas para el transporte público de pasajeros en el área de su jurisdicción, con base a estudios técnicos elaborados para cada clase de vehículo y nivel de servicio, a través de una estructura de costos variables, fijos y de capital de transporte. En similares términos, indicó que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte dictó la Resolución N°. 4350 de 1998² que en su artículo 1° dispuso que la fijación de las tarifas por las autoridades territoriales competentes debe realizarse con base en estudios de costos de transporte.

Afirmó que la mención de la Resolución N°. 392 de 1999³, no implica la falsa motivación de las normas demandadas, por cuanto existen otras disposiciones

² “Por la cual se establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas del transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto”.

³ “Por la cual se modifica la Resolución 4350 del 31 de diciembre de 1998, que establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas del transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto”.

que establecen: (i) la competencia del alcalde municipal para fijar tarifas de transporte y (ii) los requisitos para el incremento tarifario es la elaboración del estudio de costos de acuerdo a la metodología fijada por el Ministerio de Transporte, aspectos que atendió el gobierno local al expedir el acto administrativo acusado. Sobre el particular, expuso que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja procedió bajo la metodología fijada por el Ministerio de Transporte a realizar el estudio respectivo que evidenció la actualización tarifaria en los términos propuestos, sin que ello implique que existe una vulneración al ordenamiento jurídico.

Respecto a la falsa motivación de las disposiciones demandadas, la representante judicial del municipio indicó que el Decreto N°. 080 de 1987 y la Resolución N°. 392 de 1999, no han sido anulados ni suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo por lo cual gozan de presunción de legalidad y están llamados a producir efectos en derecho.

Precisó que las normas citadas como vulneradas por el ciudadano no establecen la obligación de establecer tarifas diferenciales o subsidios, pues tal atribución es del resorte o competencia de los concejos municipales o de otras autoridades distintas al Alcalde Municipal. De igual manera, estimó que el argumento según el cual las normas acusadas no tuvieron en cuenta el "Plan de Movilidad", es una afirmación confusa y que no corresponde a la realidad, pues la norma a la que hace referencia en ninguno de sus artículos condiciona el incremento tarifario a las consideraciones que se formulan.

Sostuvo que el numeral 9° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993, establece la posibilidad de fijar subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente, de la tercera edad y atendidas por servicios de transporte indispensables, con tarifas fuera de su alcance económico. No obstante, sostuvo que de dicha disposición no puede inferirse que exista la obligación imperativa de establecer subsidios a favor de estas personas.

Aseveró que el argumento de la demanda según el cual existe en la ciudad de Tunja un monopolio en materia de transporte sin ley que lo permita, carece de fundamento jurídico. En tal sentido, la apoderada mencionó que la habilitación que se otorga a una empresa de transporte es intransferible, por lo tanto cada una de las empresas habilitadas en la ciudad conservan su independencia técnica, jurídica, administrativa y operacional y por el hecho de celebrar un convenio de colaboración empresarial no conlleva la configuración de una práctica monopólica como lo asegura el actor, sino que se encuentra permitido en el artículo 2.2.1.1.8.2 del Decreto 1079 de 2015.

Propuso las excepciones de *"improcedencia de la acción por no existir violación a norma legal alguna"* y la genérica.

V. Decisiones relevantes en audiencia inicial

En sesión celebrada el 19 de septiembre de 2017, el Despacho procedió a la fijación del litigio en los siguientes términos: *"la controversia se contrae a determinar si hay lugar a declarar la nulidad del Decreto 0244 de 8 de julio de 2016, por el cual se fijan las tarifas del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo municipal de pasajeros en vehículos clase buseta y microbús, para la ciudad de Tunja, expedido por el Municipio de Tunja, por haberse*

configurado según el accionante como causales de nulidad la infracción a las normas en que debían fundarse y falsa motivación.”

En la misma diligencia se decretaron de oficio las siguientes pruebas: (i) se ofició al Municipio de Tunja para que indicara como se encontraba organizado el transporte público colectivo de pasajeros y (ii) se le requirió para que enviara copia del acto administrativo que fijó las tarifas del sistema de transporte público de pasajeros con anterioridad al año 2016. Así mismo, se ofició al Municipio de Transporte para que el funcionario competente enviara copia de las Resoluciones N°. 4350 de 1998 y 392 de 1999, que establecen la metodología para la fijación de las tarifas de transporte público.

Así mismo, se ordenó oficiar al Ministerio de Transporte, la Asamblea Departamental de Boyacá y el Concejo Municipal de Tunja para que informaran con destino a este proceso si en favor de los estudiantes, personas en situación de discapacidad y de la tercera edad, se establecieron subsidios de transporte en favor de esta población que debían ser tenidos en cuenta por las autoridades territoriales a la hora de fijar las tarifas correspondientes para el transporte público de pasajeros. Finalmente, se ordenó al Concejo Municipal de Tunja para que remitiera copia del Acuerdo Municipal N° 012 de 2016⁴.

VI. Alegatos de conclusión

6.1. De la parte demandante

Dentro de la oportunidad legal, el ciudadano presentó un extenso escrito de alegaciones finales con miras a que se declare la nulidad de las normas demandadas. Afirmó que con la expedición del Decreto Municipal N° 244 de 8 de julio de 2016, se incurrieron en las siguientes violaciones que constituyen causal suficiente para anular las normas acusadas:

(i) Que se aplicó el literal c) del artículo 1° del Decreto 80 de 1987, que a su vez se remite al Decreto 588 de 1978, declarado inexecutable en su totalidad por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 1988;

(ii) Que la Ley 105 de 1993, estableció en el artículo 3.9 que los cuerpos de representación popular a nivel nacional y territorial cuentan con la potestad de establecer subsidios para determinados usuarios, entre ellos las personas en condición de discapacidad, estudiantes y personas de la tercera edad, omisión que es atribuible al acto acusado y que resulta violatoria de los principios de igualdad y confianza legítima;

(iii) Que la Ley 336 de 1996, establece que el transporte urbano es un servicio público esencial bajo la dirección, regulación y control del Estado, que implica la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo;

Señaló que el artículo 21 de la ley en comento contempla que la prestación del servicio público de transporte podrá convenirse mediante la celebración de contratos de concesión, adjudicados en licitación pública, proceso en el cual se

⁴ Estas pruebas fueron incorporadas al proceso en audiencia de pruebas celebrada el 19 de octubre de 2017 y 16 de febrero de 2018.

garantice la competencia y evite el monopolio. Elementos que en su entender fueron desconocidos por el acto administrativo demandado, por cuanto no se celebró contrato de concesión para adjudicarle a la *“Unión Temporal Mi Ruta”* la operación del transporte público colectivo, lo que a su vez constituye una violación de los Decretos Municipales 0259 y 0291 de 2015 que reorganizaron la operación del transporte público colectivo de pasajeros a través de la citada Unión Temporal. En criterio del actor, la estructuración del transporte público en la ciudad no garantiza la competencia y permite las prácticas monopólicas pues la Unión Temporal que controla y domina el mercado.

(iv) Que la Ley 769 de 2002 y el Decreto N°. 1079 de 2015, disponen que la autoridad de Tránsito y Transporte es el Alcalde a nivel municipal y a quien se deleguen estas funciones, como es el Secretario de Tránsito y Transporte;

(v) Que la Ley 1083 de 2006, estableció las normas para la planeación urbana sostenible, el uso del biodiesel para el transporte público colectivo en las ciudades y definió unos estudios técnicos para un nuevo sistema de transporte en las ciudades de Tunja y Zipaquirá;

(vi) Que el Decreto 0365 de 2010, determinó el Plan de Movilidad para la ciudad de Tunja en el cual se establece la creación de un sistema de transporte que reduzca los costos de operación que terminan afectando los bolsillos de los usuarios a través de la tarifa.

(vii) Que el acto administrativo demandado quebrantó los artículos 2.2.1.1.12.2., y 2.2.1.1.12.3 del Decreto 1079 de 2015, que disponen que la tarifa se incrementará con el diez por ciento del aumento del combustible y que existe un control anterior y posterior por parte del Ministerio de Transporte a las decisiones municipales sobre las tarifas del transporte público.

(viii) Que los *“Decretos 0259 y 0291 de 2015 descono[cen] “la existencia de la Unión Temporal Mi Ruta como Monopolio Privado y que abusa de su posición dominante, y que acabó con la libre competencia.”*

(ix) El Acuerdo Municipal 012 de 26 de mayo de 2016, por medio del cual se aprueba el Plan Municipal de Desarrollo *“Tunja en Equipo 2016-2019”*.

En cuanto al estudio técnico allegado con la contestación de la demanda, el ciudadano manifestó que dicho instrumento desconoce lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.12.3., del Decreto 1079 de 2015 que establece para el incremento de la tarifa de transporte urbano y metropolitano debe realizarse de manera escalonada y separada de las fechas de ajuste al combustible, el primero de los ajustes a las tarifas no puede superar el 10% y el incremento total se realizará por lo menos en tres instalamentos. Indicó que el Ministerio de Minas y Energía certificó que entre los meses de abril y julio de 2016, el valor del combustible diésel o ACPM aumentó 75 pesos, lo que aplicado al aumento de las tarifas en la ciudad de Tunja conlleva a que estuvo calculada por fuera de los márgenes legales.

Comentó que el Acuerdo Municipal N° 012 de 26 de mayo de 2016, contentivo del Plan Municipal de Desarrollo Tunja en Equipo – Eje de Desarrollo Territorial – el tema de la tarifa diferencial o tarifa subsidiada fue consagrado dentro del numeral 2° correspondiente a las dignas condiciones de movilidad, en cuanto a la formulación de la Política Pública que se desarrollaría en cuatro programas y once subprogramas, en relación con la gestión eficaz del transporte y la revisión y

actualización del transporte público. Elemento que no se encuentra incluido ni en el estudio técnico, ni en el acto administrativo objeto de demanda y que constituye falsa motivación por violación de sujetos de especial protección constitucional.

Indicó que la tarifa del transporte fue mal incrementada y resulta violatoria del debido proceso administrativo del Ministerio de Transporte, teniendo en cuenta que esa cartera no fue informada previamente de las decisiones adoptadas por el Municipio de Tunja en el establecimiento de las mismas, tal como lo ordena el artículo 2.2.1.1.12.3 del Decreto 1079 de 2015.

En cuanto a las respuestas dadas por el Concejo Municipal en el curso del proceso, según las cuales dicha Corporación no es la competente para establecer subsidios de transporte cualquiera sea su naturaleza, contraviene lo dispuesto en normas constitucionales (arts. 313, núm. 1°, 4°, 5°, 10°; 345, 352, 368) y legales (artículo 2.2.1.2.2.5.1. del Decreto 1079 de 2015 y 18 de la Ley 1552 de 2012) referidas a las atribuciones en materia presupuestal y concesión de subsidios en sus respectivos presupuestos. De igual manera, alegó que el Municipio de Tunja a través de su representante legal cuenta con la potestad de establecer por medio de decreto, tarifas diferenciales para la población en situación de discapacidad, adultos mayores y estudiantes como ocurre en la ciudad de Duitama.

En suma, el ciudadano afirmó que en este proceso se demostró que las normas demandadas desconocen la realidad social del sector transporte público colectivo de Tunja desde el año 2006. La administración municipal no dio aplicación a las normas que regulan el incremento de las tarifas de transporte en la ciudad en función del alza en el precio del combustible, ni el modelo de organización del transporte en la ciudad que siempre insistió en el tema de reducción de los costos de operación del servicio, lo que implica que a su vez que la tarifa que deben pagar los usuarios también disminuya.

6.2. Por el Municipio de Tunja

La apoderada judicial del municipio mediante escrito presentado el 27 de abril de 2018, defendió la legalidad de las normas demandadas. Al respecto reiteró que los reglamentos que le sirven de base a la expedición del decreto enjuiciado en esta oportunidad se encuentran plenamente vigentes en el ordenamiento jurídico lo que conlleva a demostrar que no puede prosperar el cargo de falsa motivación. De igual manera insistió en precisar que las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, no establecen una obligación imperativa de determinar tarifas preferenciales en transporte al momento de su actualización. Para ello, la apoderada resaltó el verbo “*podrán*” contenido en el artículo 3.9 de la Ley 105 de 1993, para señalar que solo es una posibilidad al momento del establecimiento de los valores en los pasajes. De igual manera expuso que en virtud de tal normativa la fijación de subsidios no es competencia del alcalde municipal, por lo tanto ejercería atribuciones no previstas en la ley que son claramente violatorias de la Constitución (arts. 6 y 121).

En cuanto a las prácticas monopólicas alegadas en la demanda, la administración reiteró que la habilitación que se otorga a las empresas de transporte no configura una violación de las normas superiores.

Finalmente, precisó que la expedición de las tarifas de transporte es una facultad propia de los alcaldes que debe ejercerse con base en estudios técnicos de costos bajo la metodología definida por el Ministerio de Transporte, tal como lo ordena la

ley y como ocurrió al momento que fue expedido el decreto demandado. Por ende, solicitó que las pretensiones del actor sean desestimadas.

6.3. Concepto del Ministerio Público

La señora Procuradora delegada ante este Despacho no presentó alegaciones en este proceso.

VII. Consideraciones

7.1. Competencia

Por tratarse del medio de control de simple nulidad dirigido contra un acto expedido por la primera autoridad del Municipio de Tunja, este Despacho es competente para tramitar y resolver la presente controversia en primera instancia, según lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011.

7.2. Cuestiones preliminares

7.2.1. El cargo relacionado con la violación de la libre competencia en la prestación del servicio de transporte es inepto.

En aplicación del principio *pro actione*, el juzgado procedió dar trámite a la demanda formulada contra el Decreto N°. 0244 de 8 de julio de 2016, con miras a garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia del ciudadano Ramírez García y la participación democrática expresada en el control ciudadano de las decisiones que adoptan las autoridades que los representan (artículos 40.6 y 229 de la Constitución).

Sin perjuicio de ese entendimiento y a pesar que no existió ninguna oposición frente a la aptitud del cargo, el cargo de libre competencia no reúne las condiciones necesarias para proceder a un pronunciamiento de fondo como pasa a explicarse:

En primer término, es preciso afirmar conforme lo ha señalado el Consejo de Estado que *“aquellos aspectos que si bien no fueron taxativa, expresa y específicamente establecidos en la fijación del litigio, es decir, que no fueron explícitamente incluidos en el contenido literal del acta de la audiencia inicial, grabada y suscrita por quienes en ella intervinieron, pero que razonablemente se entienden incluidos desde la inteligencia de su señalamiento”*⁵, pueden ser abordados en la sentencia que ponga fin al proceso. Lo anterior, como quiera que los artículos 187 del CPACA y 281 y 282 del C.G.P., contemplan el carácter provisional de la fijación del litigio, cuando insisten que en la sentencia se decidirá sobre cualquier otra excepción que se encuentre probada; que se estudien y decidan todas las excepciones a pesar del silencio del *a quo* (CPACA) y que en

⁵ Cfr. Sentencia de 15 de octubre de 2015, Consejo de Estado – Sección Quinta. Radicación 11001-03-28-000-2014-00139-00, Demandante: Pedro Felipe Gutiérrez Sierra, Demandado: Consejo Nacional Electoral -CNE-. CP. Alberto Yepes Barreiro (E).

cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos o excepciones de fondo, debe decretarlos de oficio⁶.

Bajo ese entendido, el Despacho considera que la aptitud sustantiva de los cargos de nulidad es una temática razonablemente incluida en la fijación del litigio. El numeral 4 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, contempla como uno de los contenidos de la demanda tratándose del medio de control objetivo, que se expliquen “*los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de la violación.* [Subrayado y resaltado fuera de texto] (...)”.

Siguiendo la doctrina de la Corte Constitucional referida a los requisitos mínimos que debe reunir el concepto de la violación, el juzgado considera que los argumentos que sustentan los cargos de nulidad contra actos administrativos deben ser *claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes*. En la sentencia C-1052 de 2001, que constituye el pronunciamiento hito en la materia, el alto Tribunal explicó que estas exigencias constituyen una carga mínima de argumentación que toda demanda debe reunir para efectos de evitar un fallo inhibitorio⁷.

⁶ *Ibidem*.

⁷ “La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental” , no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa. || Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”. || De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad. || La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias , o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico” ; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia , calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos. || Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración

Es de precisar que el Consejo de Estado en escenario de simple nulidad también ha empleado esta metodología a fin de determinar la idoneidad de los cargos en la demanda⁸, lo cual le permite a este despacho aplicarla en el caso particular desde luego ajustándola a las exigencias propias del medio de control.

Conforme con lo anterior, las razones que respaldan el cargo de violación de la libre competencia económica no cumplen con el requisito de *certeza*. El Despacho constata que el reproche de legalidad recae sobre disposiciones normativas que contemplan apenas las tarifas del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros para el Municipio de Tunja, así como los horarios para su cobro y la vigencia de las mismas, sin que de ellas sea posible arribar a la conclusión de la demanda, según la cual, las normas enjuiciadas impiden el acceso al mercado de transporte en la ciudad a otras empresas distintas de las que operan en la ciudad, lo que configura en su entender un “monopolio” prohibido por la ley.

La interpretación del actor no es susceptible de ser verificada a partir del uso común de las palabras empleadas en las disposiciones ni de un análisis integral del acto acusado, que lleven al despacho a concluir, a manera de ejemplo, que los preceptos imponen condiciones fácticas que impiden la constitución de empresas o de formas asociativas de transporte para la prestación del servicio en la ciudad, en condiciones de libertad de acceso.

Si bien en los considerandos del decreto se hace una breve alusión a que *“la actividad económica y la iniciativa privada son libre (sic) pero dentro de los límites del bien común; y que la libre competencia económica es un derecho que implica responsabilidades y también que la empresa como base del desarrollo tiene una función social que implica obligaciones”*, lo cierto es que de tal afirmación no puede inferirse que los argumentos de la demanda sean ciertos. El Despacho no descarta como se dijo, que la tesis del actor encuentre algún fundamento empírico, pero para constatar si esa situación es contraria a normas superiores es menester que la demanda recaiga efectivamente sobre el acto o actos que establecen ese modelo de servicio de transporte⁹ y sobre esa base se edifique el concepto de violación, fundado desde luego en argumentos aptos para generar un pronunciamiento de mérito.

Dado que tal situación no se verifica en el expediente, el Despacho declarará de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda respecto al cargo de libre competencia económica.

(artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

⁸ Véase entre otras, la sentencia de 10 de septiembre de 2014, proferida por la Sección Tercera – Subsección “A” del Consejo de Estado. Radicación N°. 110010326000200800040 00 (35362). CP. Hernán Andrade Rincón.

⁹ Decretos N° 259 y 291 de 2015. Folios 177 a 197 C. Ppal.

7.2.2. Los cargos novedosos propuestos en el escrito de alegaciones de conclusión no pueden ser examinados.

El Despacho verifica que en los alegatos de conclusión se introdujeron argumentos que resultan novedosos en el escenario dialógico que se suscitó desde el inicio del proceso judicial. Aquellos referidos al incremento de la tarifa por fuera de los márgenes de aumento del combustible diésel o que el Ministerio de Transporte no fue informado previamente de las decisiones adoptadas por el Municipio de Tunja en el establecimiento de la misma, constituyen una variación en la *causa petendi* que de ser permitida implica una violación al debido proceso.

Según el artículo 173 del CPACA, el libelo introductorio podrá adicionarse, aclararse o corregirse por una sola vez hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda¹⁰, derecho del cual hizo uso el actor como se advierte en la parte histórica de esta decisión. Sin embargo, ni en el escrito inicial ni en el de reforma el actor formuló cargo referido a estas materias, lo que impide a este juzgador pronunciarse sobre ellas.

7.3. Asunto a resolver

Así pues, corresponde a este juzgador establecer si las normas acusadas contenidas en el Decreto 0244 de 8 de julio de 2016, al fundarse aparentemente en normas declaradas inexequibles e inaplicables al caso y al no establecer tarifas diferenciales para estudiantes, personas en situación de discapacidad y adultos mayores, se encuentran incursas en las causales de anulación de que trata el artículo 137 del CPACA.

Según la parte actora, las normas acusadas se encuentran falsamente motivadas por fundarse en normas desaparecidas del ordenamiento jurídico e impertinentes a la materia regulada. Por otra parte, el actor censura que las normas no establecieran subsidios destinados a financiar el pasaje de transporte público colectivo para el grupo de personas en las circunstancias anotadas. Omisión que constituye una infracción de normas superiores y una violación al principio de igualdad.

Al contrario, la parte demandada considera que el fundamento normativo de los artículos enjuiciados se encuentra plenamente vigente en el ordenamiento jurídico, sumado a que las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, no establecen una obligación perentoria de fijar tarifas preferenciales en transporte al momento de su actualización, por lo que defiende la legalidad de la actuación del municipio.

Con el fin de resolver la situación planteada, es menester establecer la vigencia y la pertinencia de los fundamentos normativos de las disposiciones acusadas para así establecer su legalidad. De igual forma, es imperativo determinar a la luz del ordenamiento jurídico si era una obligación para el alcalde de esta ciudad, establecer tarifas diferenciales en el decreto demandado a favor de los sujetos indicados a lo largo de esta providencia.

¹⁰ Según jurisprudencia del Consejo de Estado, la oportunidad para la reforma de la demanda se prolonga hasta el vencimiento de los 10 días siguientes a la finalización del término de traslado de la demanda inicial y no solamente durante primeros 10 días de ese término. Véase la providencia de unificación de 6 de septiembre de 2018, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la radicación número 11001-03-24-000-2017-00252-00. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés.

7.4. Inexequibilidad del Decreto N° 588 de 1978 y pertinencia de la Resolución N°. 392 de 1999 -que modificó la Resolución N° 4350 de 1998- y su impacto en la validez de las normas demandadas.

Según se indica en la demanda, en los considerandos del decreto sometido a control de legalidad por este despacho, se hace alusión entre otras disposiciones en el literal c) del artículo 1° del Decreto 80 de 1987¹¹, que a la letra consagra:

“Artículo 1°.Corresponde a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá, a partir de un año de la vigencia del presente Decreto, el ejercicio de las siguientes funciones, sin perjuicio de aquellas que le hayan sido atribuidas por anteriores disposiciones: (...)

*c) Fijar con sujeción a las normas contenidas en el **Decreto 588 de 1978**, las tarifas del transporte terrestre urbano y suburbano, de pasajeros y mixto, cuando no sea subsidiado por el Estado.”* (Subrayado fuera de texto).

Norma que como se ve, hace referencia explícita al Decreto 588 de 1978, que según el actor fue declarado inexecutable mediante sentencia de 8 de septiembre de 1988 proferida por la Corte Suprema de Justicia¹², lo que a su juicio constituye una falsa motivación de las normas demandadas.

El despacho verifica que en la mencionada providencia, en efecto, la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable en su totalidad el Decreto 588 de 1978, al determinar que dicho estatuto permitía al Presidente de la República destinar los recursos públicos para sostener o incentivar una actividad económica privada, cuya creación ha debido someterse al escrutinio del Legislador en los términos de los artículos 76.13, 207 y 210 de la derogada Constitución Nacional de 1886.

A pesar de corroborar la existencia de esta situación, el Despacho considera que el cargo denunciado por el actor no constituye causal que invalide las normas acusadas, por cuanto la competencia para fijar las tarifas del transporte público en su ámbito territorial deviene de otras disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico.

Así se desprende de lo establecido en el artículo 29 de la Ley 336 de 1996¹³, que asigna al Gobierno Nacional en su condición de rector y orientador del sector y del sistema nacional de transporte, formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte. Con fundamento en lo anterior, según lo ordena el artículo 30 *eiusdem*, corresponde a las autoridades competentes elaborar los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Prácticas Internacionales sobre el régimen tarifario para un Modo de transporte en particular.

¹¹ “Por el cual se asignan unas funciones a los municipios en relación con el transporte urbano.”

¹² Sentencia número 96. Referencia: Expediente número 1822. Demanda de inconstitucionalidad contra los Decretos números 1277 de 1971 y 588 de 1978. Subsidio de transporte público colectivo urbano. Demandante: Pablo J. Cáceres Corrales. Magistrados ponentes: doctores Jaime Sanín Greiffenstein, Hernando Gómez Otálora. Aprobada por acta número 35 de ocho (8) de septiembre de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

¹³ Diario Oficial No. 42.948, de 28 de diciembre de 1996, Estatuto General de Transporte.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1° del Decreto Reglamentario 2660 de 29 de diciembre de 1998¹⁴, *las autoridades municipales, distritales y/o metropolitanas* son las competentes para fijar las tarifas para el transporte público de pasajeros y/o mixto, en su jurisdicción y el cumplimiento finalidades de las previstas en las normas anteriores. Los incrementos de las tarifas, según las voces del artículo 2° *ibídem*, deben corresponder a estudios técnicos elaborados para cada clase de vehículo y nivel de servicio a través de una estructura de costos de transporte que incluya los costos variables, costos fijos y costos de capital. Según los artículos 3° y 4° del mismo reglamento, el Ministerio de Transporte es la autoridad encargada de establecer la metodología para la elaboración de los estudios de costos, que deberá ser tenida en cuenta por las autoridades locales para la fijación de tarifas, además el nivel de servicio, el índice de inflación, los efectos que sobre los costos tiene el mejoramiento de la infraestructura vial, el aumento de los índices de ocupación y la racionalización de rutas y frecuencias.

Los estudios que sirven de base para fijar las tarifas que se cobrarán a los usuarios para cada clase de vehículo y en los diferentes niveles de servicio, conforme a los contenidos de la Resolución N°. 4350 de 31 de diciembre de 1998¹⁵, deben sujetarse a una estructura de costos que incluya: (i) costos variables (combustible, lubricantes, llantas, mantenimiento, salarios y prestaciones, servicios de estación), (ii) costos fijos (garaje, gastos de administración y rodamiento, impuestos, seguros), y (iii) costos de capital (recuperación de capital y rentabilidad). El citado reglamento establece una metodología detallada para la elaboración de dichos estudios.

El Decreto 170 de 2001¹⁶ precisa como autoridades de transporte a nivel nacional el Ministerio de Transporte, mientras que en la jurisdicción distrital y municipal son los alcaldes municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución y en las áreas metropolitanas la autoridad única de transporte metropolitano, o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada¹⁷.

Como se ve, una sobria revisión de las anteriores disposiciones revelan que al margen de la alusión que hace el Decreto 80 de 1987 a un estatuto declarado inexecutable, lo cierto es que tal como se indicó con antelación, existen disposiciones autónomas y plenamente vigentes que permiten al Municipio de Tunja regular el régimen tarifario del transporte público de pasajeros en la ciudad, con sujeción a los criterios y políticas establecidas en las normas y reglamentos de alcance nacional expedidos por las autoridades competentes.

En otras palabras, la inexecutable del Decreto 588 de 1978 no compromete la legalidad de las normas demandadas, pues otros fundamentos normativos dan soporte a las autoridades municipales para que establezcan las tarifas de transporte público urbano en su ámbito competencial.

¹⁴ *"por el cual se establecen los criterios para la fijación de tarifas del servicio de transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto."*

¹⁵ *"Por la cual se establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas del transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto."*

¹⁶ *"Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros."*

¹⁷ Artículo 10.

Por lo demás, el Despacho considera que sobre el Decreto 80 de 1987 no recae ninguna decisión judicial que debilite la presunción de juridicidad de la que goza toda disposición normativa, lo que refuerza la tesis de que el alcalde mayor de Tunja se encuentra habilitado por el ordenamiento jurídico para establecer las tarifas del transporte público colectivo en la ciudad.

De otra parte, estima el Juzgado que la alusión que se hace en los considerandos del decreto demandado a la Resolución N°. 392 de 1999¹⁸, reglamento que modificó la fórmula utilizada para establecer el valor de cada caída o valor de la unidad del taxímetro, resulta insuficiente para enervar la presunción de legalidad de las normas acusadas.

Ciertamente, la citada resolución es impertinente para el establecimiento de las tarifas de transporte público colectivo, pero tal infracción es en sí misma irrelevante para demostrar una falsa motivación, pues no es posible asimilar las acciones y omisiones puramente adjetivas en que pueden incurrir las autoridades públicas, con las violaciones serias a las normas superiores en que deben fundarse las expresiones de la voluntad de la administración. Si esta diferencia no se logra comprender se corre el riesgo de reducir la protección de dicha garantía en la guarda simple de los formalismos, ocasionando una invasión en el ámbito de las competencias de las demás Instituciones Públicas.

Concluye el despacho que los cargos sobre las temáticas propuestas, no prosperan.

7.5. De la obligación de las autoridades municipales de establecer subsidios a favor de personas determinadas

7.5.1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política, la dirección general de la economía estará a cargo del Estado quien debe intervenir en diferentes sectores productivos dentro de los cuales se destacan los servicios públicos con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes, distribuir equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

La disposición constitucional ordena, con especial énfasis, la intervención especial del Estado en la economía para dar empleo a los recursos humanos y asegurar de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. Mandato que guarda plena armonía con el deber de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva lo que implica establecer medidas en favor de grupos discriminados o marginados (art. 13 de la C.P.) y en general con los valores y principios fundamentales constitucionales (preámbulo, arts. 1 y 2).

Para garantizar el cumplimiento de estas finalidades, la Carta Constitucional acogió un modelo social de mercado que pretende armonizar las tensiones que existen entre el ejercicio de las libertades económicas y el derecho a la propiedad privada con la intervención estatal en la economía.

¹⁸ "Por la cual se modifica la Resolución 4350 del 31 de diciembre de 1998, que establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas del transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto".

En palabras de la jurisprudencia *“la intervención del Estado en la economía, en particular en el ámbito de los servicios públicos, está ligada al deber que en él recae de garantizar la realización efectiva de los postulados mínimos del Estado Social de Derecho. En orden a cumplir dicho objetivo, con la Constitución de 1991 se da entrada a sujetos de distinta naturaleza (comunidades organizadas y/o particulares) habilitándolos para prestar servicios, pero bajo la regulación que para cada caso corresponde fijar al Legislador. Es así como se garantiza, de una parte, que los agentes externos al Estado pueden ejercer sus libertades económicas dentro de la dinámica propia del mercado; y de otra, que se va a asegurar la prestación eficiente de servicios y a proteger los derechos de los usuarios bajo los límites constitucionales y legales trazados”*¹⁹.

La regulación de los servicios públicos es entonces una de las formas de intervención del Estado en la economía, *“para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, con el fin de lograr una mejor prestación de aquéllos”*²⁰.

En materia de servicios públicos, la Constitución establece una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local, que ha sido caracterizada por la jurisprudencia constitucional, así:

“a) A la ley le compete establecer por vía general el régimen jurídico de los servicios públicos, esto es, las pautas y principios, así como los aspectos estructurales de los mismos (Arts. 150-23 y 365 C.P.)

b) Es propio de los departamentos y municipios desarrollar por la vía del reglamento la preceptiva legal y adecuarla a las particulares peculiaridades propias de su ámbito territorial. En otros términos, corresponde a las autoridades de esos niveles expedir normas reglamentarias para dar concreción y especificidad a la ley de modo que con sujeción a la misma, dispongan lo conducente a la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos según sean las características de las necesidades locales.

*Ahora bien, los criterios de distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales en materia de servicios públicos y el carácter concurrente de los mismos son integralmente aplicables al servicio público de transporte, a que alude específicamente el numeral 2o. del artículo 300, conforme al cual a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas corresponde: “2o. Expedir disposiciones relacionadas con... el transporte (...)”*²¹.

7.5.2. El transporte es, por mandato del legislador, un servicio público esencial. Así lo dispone el artículo 5° de la Ley 336 de 1996, que además precisa que implica la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo de transporte. En similares términos lo expresa el artículo 3° de la Ley 105 de 1993, cuando ordena que el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política.

Uno de los aspectos objeto de regulación es el relacionado con las tarifas por la prestación del servicio. Según quedó visto en el numeral 8.4 de esta providencia, por expresa habilitación del Congreso de la República, el Gobierno Nacional en su condición de rector y orientador del sector transporte le corresponde formular la

¹⁹ Sentencia C-263 de 2013 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

²⁰ Ibídem.

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-568 de 2003. MP. Álvaro Tafur Galvis.

política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte. El Ministerio de Transporte es la autoridad encargada de establecer los lineamientos que deben seguir, a su vez, las autoridades locales para el cálculo de las tarifas. Dentro de esos lineamientos se encuentra que las autoridades locales deben elaborar a estudios técnicos elaborados para cada clase de vehículo y nivel de servicio, a través de una estructura de costos de transporte que incluya los costos variables, costos fijos y costos de capital.

Conforme con lo anterior, los alcaldes municipales y/o distritales son las autoridades encargadas de establecer las tarifas en el transporte público de su jurisdicción, siguiendo los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional en sus reglamentos.

7.5.3. Ahora bien, puede ocurrir que si bien la fijación de la tarifa de transporte público colectivo responde a criterios técnicos, el mismo estudio constata que el valor supone un obstáculo para que determinados usuarios accedan al servicio. En ese sentido, el artículo 9° de la Ley 105 de 1993 contempla la posibilidad de conceder subsidios en las tarifas de transporte en los siguientes términos:

“9. DE LOS SUBSIDIOS A DETERMINADOS USUARIOS:

El Gobierno Nacional, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán establecer subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente, de la tercera edad y atendidas por servicios de transporte indispensables, con tarifas fuera de su alcance económico. En estos casos, el pago de tales subsidios será asumido por la entidad que lo establece la cual debe estipular en el acto correspondiente la fuente presupuestal que lo financie y una forma de operación que garantice su efectividad. Los subsidios de la Nación sólo se podrán canalizar a través de transferencias presupuestales.” (Subrayado fuera de texto)

Disposición que guarda plena armonía con el artículo 368 constitucional, que permite a la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas **“conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.”**

El análisis sistemático de estas disposiciones conlleva a concluir, en primer término, que si bien el alcalde municipal o distrital es la primera autoridad en materia de tránsito y transporte de la ciudad, la competencia para establecer subsidios a los servicios de transporte favor de estudiantes, personas en situación de discapacidad y de la tercera edad, se encuentra radicada en los **concejos respectivos**²². En segundo lugar, se advierte que el pago de los subsidios debe ser asumido por la entidad que lo establece, quien debe estipular en el acto correspondiente **la fuente presupuestal destinada a financiar el subsidio** y una

²² Cabe recordar que la expedición anual del presupuesto en el respectivo municipio, por mandato del artículo 313 de la misma Constitución, es del resorte de los concejos municipales: “ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (...) 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.” A su vez, el numeral 9° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1552 de 2012, expresa: “ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes. (...) 9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación. (...)”

forma de operación que garantice su efectividad. Por último, la norma enseña que el subsidio tiene como propósito costear los **servicios de transporte indispensables**, con tarifas fuera de su alcance económico de los sujetos indicados en la misma norma.

En ese orden de ideas, considera el despacho que el alcalde de esta ciudad no podía establecer, por su sola voluntad, un subsidio para el transporte colectivo de transporte destinado a financiar parte de las tarifas de estudiantes, personas en situación de discapacidad y de la tercera edad. Para tal fin, era menester que se surtiera la respectiva deliberación democrática en el concejo de la capital, corporación encargada de definir si el transporte colectivo de pasajeros puede ser considerado como un “servicio de transporte indispensable” y de ser así, establecer la fuente presupuestal de la cual se obtendrían los recursos para subsidiar parte de la tarifa.

En ese sentido, el Despacho discrepa del informe presentado por el señor Presidente del Concejo Municipal de Tunja en este proceso, quien considera que la competencia para establecer el subsidio al transporte público colectivo de pasajeros es exclusiva del primer mandatario de la ciudad²³. En este informe se arguye que el inciso segundo del párrafo 3° del artículo 6° de la Ley 769 de 2003²⁴, atribuye la competencia a los alcaldes municipales para estatuir subsidios de transporte sin mediar autorización alguna de la duma municipal.

Analizada esta proposición jurídica, en particular el segmento indicado en el informe, el despacho logra establecer que el jefe de la administración local y representante legal del municipio de Tunja es la autoridad de transporte en el ámbito municipal, lo cual concuerda con las disposiciones del ordenamiento jurídico vistas con antelación (Ley 336 de 1996 y Decreto 170 de 2001). Sin embargo, tratándose de los subsidios “a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente y de la tercera edad y atendidas por servicios de transporte indispensables, con tarifas fuera de su alcance económico”, la normatividad asigna esa atribución al concejo de esta ciudad por tratarse de un tema de carácter presupuestal ligado a un servicio público.

²³ Obrante de folios 177 a 179 del cuaderno anexo 1.

²⁴ La disposición en comento establece lo siguiente: “ARTÍCULO 6o. ORGANISMOS DE TRÁNSITO. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción: || a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito; || b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito; || c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos; || d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales; || e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.” PARÁGRAFO 1o. En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código. || PARÁGRAFO 2o. Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos. || PARÁGRAFO 3o. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito. || **Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.** (Subrayado y resaltado fuera de texto) || No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.”

7.5.4. Ahora bien, este Despacho establece que en la contestación de la demanda en este proceso fue aportado el documento denominado “*Estimación de la Tarifa Técnica para el Servicio de Transporte Público Individual y Colectivo Urbano – Tunja 2016*”, elaborado por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja, que consigna la metodología general y la actualización de las variables involucradas en el cálculo de la tarifa técnica para el servicio de transporte público individual y colectivo urbano de pasajeros en la ciudad de Tunja. En este documento se establece la estructura de costos, los parámetros de operación, el modelo de gestión, así como su aplicación en el cálculo de la tarifa técnica actualizada para el transporte público individual y transporte colectivo urbano de pasajeros para el año 2016.

Analizado el contenido de este documento, se advierte que en el establecimiento de las tarifas obedece siguió la metodología establecida en la Resolución N°. 4350 de 1998, emanada del Ministerio de Transporte, vale decir, para cada clase de vehículo y nivel de servicio y a través de una estructura de costos variables, fijos y de capital, se procedió a la fijación del valor del pasaje para el servicio público de transporte colectivo municipal de pasajeros, sin que existan elementos de juicio que aludan a la necesidad de corregir fallas del mercado a través de figuras tales como los subsidios de transporte, por lo cual las pretensiones de la demanda serán desestimadas.

7.6. Exhorto

En vista de que la normatividad aplicable al caso ordena que sea el Concejo de Tunja y no el alcalde de la ciudad, el que establezca la fuente de financiamiento del subsidio que costee parte de la tarifa del transporte público colectivo, mal podría endilgársele una violación de normas superiores a las proposiciones del Decreto N°. 0244 de 8 de julio de 2016, pues el primer mandatario de la ciudad carece de competencia para destinar, por sí solo, recursos públicos a tal finalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, el despacho considera que en la parte estratégica del plan de desarrollo municipal “Tunja en Equipo 2016-2019”²⁵, se consagró como uno de los objetivos de la nueva administración la “*Revisión y actualización del sistema de transporte público*”²⁶. Objetivo que es definido en los siguientes términos:

*“(...) Involucra la revisión del sistema de rutas existentes, revisión de nuevas necesidades por desarrollo urbano, **revisión de estrategias de subsidios o tarifas diferenciales a la población más vulnerable y estudiantes**, implementación del sistema de recaudo unificado para el sistema de transporte público colectivo, que permita intercambios o trasbordos gratuitos o a un costo que resulte marginal para los usuarios y en lograr jornadas de trabajo razonables para los conductores, estrategias de eficiencia en transporte público individual, implementación de intercambiadores modales entre el sistema de transporte público colectivo urbano y el transporte intermunicipal y el sistema de bicicletas que se implemente.”* (Subrayado y resaltado fuera de texto).

De acuerdo con este contenido, es claro para este Despacho que la entidad territorial considera que la revisión del tema de subsidios de las tarifas de transporte público, es un objetivo estratégico en la gestión de gobierno para la consecución el logro de resultados de desarrollo. Por consiguiente, se exhortará al alcalde municipal de esta ciudad para que en ejercicio de sus competencias

²⁵ Aprobado mediante Acuerdo Municipal N°. 016 de 26 de mayo de 2016. Folios 180 a 329 del cuaderno anexo 1.

²⁶ Folio 230 del cuaderno anexo 1.

legales y constitucionales, someta a la respectiva discusión democrática en el Concejo de esta ciudad los proyectos de acuerdo necesarios a hacer efectivo este punto en particular de su propio plan de gobierno.

Si bien el artículo 9° de la Ley 105 de 1993, establece que es facultativo del Gobierno Nacional, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales el establecimiento de subsidios a favor de ciertos destinatarios para financiar tarifas de transporte fuera de su alcance económico, es menester precisar que, cuando existe una política pública que determina la necesidad de adoptar acciones concretas a la hora de garantizar la igualdad material de personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (art. 13 de la C.P.), es preciso que esa política esté seguida de acciones reales, concretas, encaminadas a la consecución de esa finalidad por parte de la administración.

En otras palabras, el juzgado considera insuficiente que en la contestación de la demanda se acuda al empleo de la expresión "*podrán*" -que denota que puede hacerse o dejar de hacerse- contenida en el artículo 9° de la Ley 105 de 1993, para sustraerse del propio plan de desarrollo municipal. No es suficiente con que se expidan normas que reconozcan, tan solo en el papel, que se es titular de ciertos derechos, si no se sigue de acciones concretas que así lo materialicen.

Por lo expuesto, el despacho declarará probada de oficio la excepción de inepta demanda respecto del cargo de libre competencia propuesto en contra disposiciones acusadas y se denegarán los demás cargos formulados.

7.7. Costas

En cuanto a las costas en esta instancia, la Sala dirá que en el presente caso de acuerdo al artículo 188 del CPACA no hay lugar a ello, por tratarse de un proceso en el que se ventila un interés público.

8. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

9. FALLA

Primero: DECLARAR probada la excepción de inepta demanda respecto del cargo de cargo de libre competencia propuesto contra los artículos 1° y 3° del Decreto N°. 0244 de 8 de julio de 2016.

Segundo: DENEGAR las súplicas de la demanda formulada contra los artículos 1° y 3° del Decreto N°. 0244 de 8 de julio de 2016, por lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

Tercero: EXHORTAR al alcalde del Municipio de Tunja para que en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, someta a la respectiva discusión democrática en el Concejo de esta ciudad los proyectos de acuerdo necesarios a hacer efectivo este punto en particular de su propio plan de gobierno.

Cuarto: sin costas en esta instancia.

Quinto: Notifíquese la presente providencia de conformidad con el artículo 203 del CPACA dentro de los 3 días siguientes mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. A quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por medio de estado en la forma prevista en el artículo 295 del Código General del Proceso.

Sexto: En firme la presente providencia, ARCHÍVESE el proceso previas las anotaciones del caso.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.


AUGUSTO LLANOS RUIZ

Juez

Sentencia de Simple Nulidad No. 1500133330012016 – 00099 00