



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE LA CIUDAD DE
TUNJA
Carrera 11 N° 17-53 Piso 4**

Tunja, nueve (09) de Diciembre de dos mil dieciséis (2016).

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación No. 15001-33-31-007-2007-00281-00
Demandante: COMPAÑÍA DE TRANSPORTES HUNZA LIMITADA
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS

El señor **PEDRO ANTONIO SAAVEDRA SANDOVAL**, identificado con C.C. No. 6.766.454 de Tunja (Boyacá), en calidad de Representante Legal de la **COMPAÑÍA DE TRANSPORTES HUNZA LTDA**, a través de apoderada legalmente constituida, interpone Acción Contenciosa Administrativa, en Proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A, en contra del **MUNICIPIO DE TUNJA – SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE TUNJA**, sintetizada de la siguiente manera:

I. DECLARACIONES Y CONDENAS.

1. *Se declare la NULIDAD del Decreto 041 de Enero 30 de 2007 por "Por medio de la cual se hace una delegación", expedido por la Alcaldía Mayor de Tunja.*
2. *Se declare la NULIDAD de la Resolución N° 0002 de enero 30 de 2007, "POR LA CUAL SE REESTRUCTURA EL SERVICIO DE LAS RUTAS FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE BOYACÁ-BARRIO LA FUENTE Y VICEVERSA DE LA EMPRESA AUTOBOY S.A. Y SAN ANTONIO- SUAMOX Y VICEVERSA DE LA EMPRESA COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES COLONIAL COOTRANSCOL", expedido por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja.*
3. *Se declare la NULIDAD de la Resolución N° 0780 del 30 de abril de 2007 y notificada a mi representado el veintidós (22) de mayo de 2007, "POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN N° 002 DE ENERO 30 DE 2007, POR MEDIO DE LA CUAL SE REESTRUCTURA EL SERVICIO DE LAS RUTAS FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE BOYACÁ-BARRIO LA FUENTE Y VICEVERSA DE LA EMPRESA AUTOBOY S.A. Y SAN ANTONIO- SUAMOX Y VICEVERSA DE LA EMPRESA COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES COLONIAL COOTRANSCOL", expedida por la Alcaldía Mayor de Tunja.*

4. Como efectos de la Nulidad del Decreto 041 del 30 de enero de 2007, se termine la delegación realizada, así como los actos administrativos expedidos por el delegatario en razón de la delegación.
5. Como efectos de las nulidades declaradas a la Resolución 0002 del 30 de enero de 2007 y 780 de 2007 y a manera de Restablecimiento del Derecho se ordene a la ALCALDÍA DE TUNJA - SECRETARIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE TUNJA el restablecimiento del servicio como se venía operando y en caso de ser necesaria una reestructuración de la ruta por el sector, o una nueva licitación; se realice de acuerdo a la normatividad existente Decreto 170 de 2001 así como a la Ley 0183 del 31 de julio de 2006, donde se establece la normatividad para los Planes de Movilidad.
6. Que como consecuencia de las determinaciones anteriores, se condene al MUNICIPIO DE TUNJA - SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE TUNJA, reconocer y pagar a la demandante todos los daños y perjuicios ocasionados a mí representada de acuerdo a lo que resulte de las pruebas periciales correspondientes.
7. La condena respectiva deberá ser actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C. C. A. y deberá reajustarse desde la fecha en que se hace exigible hasta la fecha de ejecutoria del correspondiente fallo definitivo.
8. Que a la sentencia favorable se le dé cumplimiento en los términos de Ley (Arts. 176 y 177 del C. C. A).
9. Se condene en costas a los demandados.

Las anteriores peticiones tienen como fundamento los siguientes,

II. HECHOS

Los supuestos fácticos descritos por el mandatario judicial se sintetizan, de la siguiente manera:

- La COMPAÑÍA DE TRANSPORTES HUNZA LTDA, es una empresa cuyo objeto entre otros es la prestación del servicio público de Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros en la ciudad de Tunja, habilitada mediante la Resolución N° 1035 del 05 de Junio de 2001.
- Que mediante Resoluciones N° 684 de noviembre 28 de 1990 y N° 000326 del 24 de marzo de 1992, de la alcaldía Mayor de Tunja le autorizó a la empresa COMPAÑÍA DE TRANSPORTES HUNZA LTDA la modificación y la prestación del servicio público de transporte colectivo urbano entre otras rutas a la siguiente, objeto de la presente demanda: las siguientes rutas: así:

RUTA N° 1:
(...)

RUTA N°2: Barrio Santa Inés-Centro-Barrio Santa Inés.

RECORRIDO AUTORIZADO

Calle 43-Carrera 5-calle 41- Carrera 5ª- Salida Barrio Santa Inés- Avenida Central- (S-N)- Cruce Barrio Pozo de Donato-Avenida Central- (N-S)- UPTC- Glorieta Norte- Avenida Maldonado- Calle 30ª- Avenida Colón- Carrera 11- Hospital Nuevo-

Avenida Colón- Carrera 10- Calle 21 – Carrera 14- Calle 18- Carrera 9- Calle 25- Avenida Maldonado- Avenida Central – Barrio Santa Inés- Carrera 5ª- Calle 41- Carrera 3- Calle 43 (Terminal Cra 3 entre calles 42 y 43).

FRECUENCIAS DE DESPACHO: (...)

- Mediante Resolución 0667 del 26 de marzo de 2002 se autorizó la modificación de una ruta de transporte público colectivo urbano en el municipio de Tunja, quedando con las siguientes características del servicio:

RUTA N° 1: Colegio Militar – Barrio Santa Inés – Lumol – Barrio Paraíso – Viceversa.

Colegio Militar, Carrera 1, Calle 41, Carrera 1C, Calle 41A, Carrera 1G, Calle 41B, Carrera 2, Calle 41, Carrera 3, Calle 43, Barrio Quince de Mayo, Calle 43, Carrera 5, Calle 41, Carrera 5A, Acceso Barrio Santa Inés, Avenida Norte (Sentido Sur-Norte), Calle 48, (Semáforo Retorno Avenida Norte), Avenida Norte (Sentido Norte-Sur), Glorieta Norte, Avenida Maldonado, Avenida Colón, Carrera 10, Calle 21, Carrera 14, Calle 18, Carrera 11, Bosque de la República, Avenida Suárez Rendón, Calle 7, Carrera 15, INEM, Carrera 15, Calle 17, Carrera 13, Calle 18, Carrera 12, Parque Santander, Avenida Colón, Carrera 10, Avenida Maldonado, Glorieta Norte, Avenida Norte, Acceso Barrio Santa Inés, Carrera 5A, Calle 41, Carrera 4, Calle 43, Barrio Quince de Mayo, Calle 43, Carrera 3, Calle 41, Sede Colegio Militar.

RUTA N°2: Colegio Militar – Barrio Santa Inés – Topo – Barrio Paraíso – Viceversa.

RECORRIDO AUTORIZADO

Colegio Militar, Carrera 1, Calle 41, Carrera 1C, Calle 41A, Carrera 1G, Calle 41B, Carrera 2, Calle 41, Carrera 3, Calle 43, Barrio Quince de Mayo, Calle 43, Carrera 5, Calle 41, Carrera 5A, Acceso Barrio Santa Inés, Avenida Norte (Sentido Sur-Norte), Calle 48, (Semáforo Retorno Avenida Norte), Avenida VB Norte (Sentido Norte-Sur), Glorieta Norte, Avenida Maldonado, Avenida Colón, Carrera 10, Calle 21, Carrera 14, Calle 19, Carrera 15, INEM, Calle 9, Carrera 11, Calle 12, Carrera 9, Calle 25, Avenida Maldonado, Glorieta Norte, Avenida Norte, Acceso Barrio Santa Inés, Carrera 5A, Calle 41, Carrera 4, Calle 43, Barrio Quince de Mayo, Calle 43, Carrera 3, Calle 41, Sede Colegio Militar.

-Mediante la Resolución N° 000486 del 10 de septiembre de 1991 emanada de la Alcaldía Mayor de Tunja, autorizó a la empresa AUTOBOY S.A., para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros en la ruta FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE BOYACÁ – BARRIO LA FUENTE

-Mediante Decreto 0041 del 30 de enero de 2007 "Por medio de la cual se hace una delegación" el Alcalde Mayor de Tunja delega al Doctor JORGE ELIECER MORENO QUIROGA en su calidad de Secretario de Tránsito y Transporte del municipio de Tunja, algunas funciones administrativas, así:

ARTICULO PRIMERO: Delegar al doctor JORGE ELIÉCER MORENO QUIROGA, actualmente Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de Tunja, para que en los términos de ley, reorganice, reasigne y/o reestructure las actuales rutas de

transporte (sic) público urbano de la ciudad, en atención a las solicitudes cursadas por la comunidad

ARTICULO SEGUNDO: El Delegado deberá cumplir con los procedimientos y requerimientos establecidos en las leyes 105 de 1993, 336 de 1996, 769 de 2002 y 1083 de 2006 y de los Decretos 170 del 5 de febrero de 2001, y 80 de 1987.

ARTICULO TERCERO: El Delegado deberá rendir informes periódicos al Alcalde de las actuaciones adelantadas en virtud de la delegación.

ARTICULO CUARTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

(...)

- El Decreto 041 de 2007, no fue publicado oficialmente por la Alcaldía Mayor de Tunja, así mismo dentro del texto del mismo se lee: "(...) COMUNIQUESE Y CUMPLASE".

-Dentro de las consideraciones y fundamentos de derecho del decreto de delegación se encuentran las siguientes:

- a. Artículo 209 de la Carta Política.
 - b. Artículo 9 de la ley 489 de 1998, de la delegación.
 - c. Artículo 3 de la Ley 769 de 2002.
 - d. Literal c) de la ley 1083 de 2006 *"Reorganizar las rutas de transporte público y tráfico sobre ejes viales, que permitan incrementar la movilidad y bajar los niveles de contaminación"*.
- Así mismo se manifiesta que *"se han recibido solicitudes de la comunidad solicitando la asignación de rutas de transporte público urbano en la ciudad"*.
- Es importante señalar que el señor JORGE ELIÉCER MORENO QUIROGA, presentó renuncia al cargo, como Secretario de Tránsito y Transporte de la ciudad de Tunja, nombrándose en su reemplazo al señor VICTOR JULIO PORRAS BARON, en el cargo de Secretario de Tránsito y Transporte de la ciudad de Tunja, el día 1 de febrero de 2007. Aunque del Acta de Posesión de forma errada aparece como Decreto de nombramiento 057 del 31 de febrero de 2007, tal como se anexa al proceso la fotografía tomada por mí representado en las instalaciones de la Secretaría de Tránsito y Transporte de la ciudad de Tunja, el día primero (1) de febrero del año en curso.
- Así mismo se señala a su despacho que el acto de delegación lo expide el Alcalde Mayor de Tunja, no con referencia al cargo y/o denominación sino a la persona que ostenta el cargo, resultando sospechoso que un día después de expedido el Decreto de delegación se cambie al Secretario de Tránsito y Transporte y aún más sospechoso que en tan sólo un día realice las funciones delegadas, cuando las mismas legalmente llevan consigo un procedimiento.
- El mismo día que se realiza la delegación 30 de enero de 2007, el delegado señor JORGE ELIECER MORENO QUIROGA, expide la Resolución 0002 del 30 de enero de 2007, *"POR LA CUAL SE REESTRUCTURA EL SERVICIO DE LAS RUTAS FUNDACION UNIVERSITARIA DE BOYACA-BARRIO LA FUENTE Y VICEVERSA DE LA EMPRESA AUTOBOY S.S. Y SAN ANTONIO SUAMOX Y*

VICEVERSA DE LA EMPRESA COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES COLONIAL – COOTRANSCOL”; acto administrativo notificado a mi representada el nueve (09) de febrero de 2007.

- Debe aclararse que en el Decreto de Delegación se le exige al delegado llevar a cabo los procedimientos establecidos en la ley, pero eso no significaba en un solo día realizar lo que le correspondía, como es en este caso reestructurar de acuerdo a lo señalado en el acto administrativo, unas rutas sin tener en cuenta los mínimos procedimientos.
- El dieciséis (16) de febrero de 2007 mi representada interpuso Recurso de Reposición y en subsidio Apelación a la Resolución N° 0002 de 2007 de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja.
- Con Oficio N° CTH-GRA-0007-2007 radicado en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja el día 01 de Febrero de 2007 bajo el N° 0464, mi representada solicita Copia Auténtica de los Actos Administrativos que hayan dado origen a nuevas rutas y/o modificaciones y/o ampliaciones de rutas desde el mes de Enero de 2006 a la fecha a las empresas COOTRANSCOL, AUTOBOY S.A. y TRANSPORTES LOS MUISCAS.
- Con oficio N° CTH-GRA-0008-2007 radicado en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja el día 02 febrero de 2007 bajo el N° 0480, se solicita nuevamente Copia Auténtica de los Actos Administrativos que hayan dado origen a nuevas rutas y/o modificaciones y/o ampliaciones de rutas desde el mes de Enero de 2006 a la fecha a las empresas COOTRANSCOL, AUTOBOY S.A. y TRANSPORTES LOS MUISCAS toda vez que se observaba que las empresas en especial AUTOBOY Y COOTRANSCOL habían dado inicio a la prestación de nuevas rutas, sin que mi representada hubiese tenido conocimiento de proceso licitatorio alguno o se le hubiese comunicado decisión alguna.
- El día dos (02) de febrero de 2007, el señor JORGE ELIÉCER MORENO QUIROGA, envía un oficio a mi representada en la que le informa la expedición del acto administrativo Resolución 0002 de 2007, y solicita realizar lo correspondiente para su notificación. Debe señalarse que para la fecha de radicación del mencionado oficio el señor JORGE ELIÉCER MORENO QUIROGA no se encontraba ya en el cargo de Secretario de Tránsito y Transporte de Tunja.
- Con oficio N° CTH-GRA-0010-2007 radicado en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja el día 09 de Febrero de 2007 bajo el N° 0620, se comunica a la Secretaría de Tránsito y Transporte que el representante Legal de la COMPAÑÍA DE TRANSPORTES HUNZA LTDA ha sido notificado en forma personal, entre otros actos administrativos; de la Resolución N° 0002 de 2007, solicitando copia informal y debidamente foliada de las carpetas y/o expedientes que dieron origen a dichos Actos Administrativos al igual que se solicitó copia Auténtica del Estudio de los Planes de Movilidad que se debió hacer previamente con base en lo expuesto en la ley 1083 de 2006.
- Con oficio N° CTH-GRA-0011-2007 radicado en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja el día 09 de Febrero de 2007 bajo el N° 0621, se solicitó por parte de mi mandante de la realización de operativos a la empresa

COOTRANSCOL por cuanto se encontraba prestando el servicio en una ruta cuyo acto administrativo no se encontraba en firme, de acuerdo a la circular N° 004 del 7 de febrero de 2007, expedida por la Gerencia de COOTRANSCOL y dirigida a los asociados y conductores.

- De igual forma la empresa AUTOBOY expidió una serie de volantes que repartía a los usuarios del servicio público de transporte en la ciudad de Tunja, donde señala de forma clara: "DISFRUTE DE SU NUEVA RUTA EN LOS ROJITOS", cuando para una nueva ruta se hace necesario realizar un proceso de licitación pública.
- La Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja envía el oficio N° STT. OF No. 0066, el cual fue recibido en las dependencias de la demandante el día 14 de febrero de 2007 bajo el radicado Número 0019 y en el que pone a disposición la documentación solicitada en el oficio N° CTH-GRA-0010-2007.
- La Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja envía el oficio N° STT. OF No. 0070, y recibido en las dependencias de la COMPAÑÍA DE TRANSPORTES HUNZA LTDA, el día 19 de febrero de 2007 bajo el radicado N° 0021 y en el que manifiesta el Secretario de Tránsito que telefónicamente habló con el gerente de la empresa COOTRANSCOL para que no siguiera prestando el servicio hasta que el Acto Administrativo no quedara ejecutoriado.
- Con oficio N° CTH-GRA-0018-2007 radicado en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja el día 28 de Febrero de 2007 bajo el N° 1086, se solicita la Apertura de Investigación y Sanción contra la empresa COOTRANSCOL por la prestación de servicios no autorizados.
- La Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja envía el oficio N° STT. OF No. 0128, y recibido en las dependencias de la demandante el día 19 de Abril de 2007 bajo el radicado Número 0038 y en el que manifiesta las acciones que se han tomado en contra de la empresa COOTRANSCOL anexando cinco (5) folios al mismo oficio.
- Con oficio N° CTH-GRA-0023-2007 radicado en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja el día 04 de Mayo de 2007 bajo el N° 2202, se solicitó se informará la decisión tomada a los recursos interpuestos a la Resolución N° 0002 de 2007, en razón a que las empresas COOTRANSCOL y AUTOBOY S.A., continuaban prestando el servicio en unas rutas cuyos Actos Administrativos no se encontraban aún en firme.
- La Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja envía el oficio N° STT. OF No. 0176, y recibido en la COMPAÑÍA DE TRANSPORTES HUNZA LTDA el día 14 de Mayo de 2007 bajo el radicado Número 0042 y en el que se manifiesta que se está en proceso de notificación del correspondiente Acto Administrativo.
- Con oficio N° CTH-GRA-0024-2007 radicado en la Secretaria de Tránsito y Transporte de Tunja el día 04 de Mayo de 2007 bajo el N° 2206. La COMPAÑÍA DE TRANSPORTES HUNZA LTDA, solicita nuevamente la Apertura de Investigación y Sanción contra las empresas COOTRANSCOL y AUTOBOY S.A., por la prestación de servicios no autorizados con el beneplácito de la Administración Municipal.

- La Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja envía el oficio N° STT. OF No. 0188, y fue recibido el día 18 de Mayo de 2007 bajo el radicado Número 0045 y en el que se manifiesta nuevamente que se está en el proceso de la notificación del Acto Administrativo.
- Con oficio N° CTH-GRA-0032-2007 radicado en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja el día 31 de Julio de 2007 bajo el N° 3988, se solicitó nuevamente la Apertura de Investigación y Sanción contra la empresa AUTOBOY S.A., por la prestación de servicios no autorizados por cuanto volvió esa empresa en forma arbitraria a cambiar nuevamente el recorrido en una de sus rutas.
- La Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja envía el oficio N° STT. OF No. 0384, y recibido el día 09 de Agosto de 2007 bajo el radicado Número 0051 y en el que manifiesta que la empresa AUTOBOY S.A., fue requerida para que tomara los correctivos del caso.
- Mediante Resolución 0780 del 30 de abril de 2007, notificada a mi representado el 22 de mayo de 2007 "POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN N° 002 DE ENERO 30 DE 2007, POR MEDIO DE LA CUAL SE REESTRUCTURA EL SERVICIO DE LAS RUTAS FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE BOYACÁ-BARRIO LA FUENTE Y VICEVERSA DE LA EMPRESA AUTOBOY S.A., y SAN ANTONIO SUAMOX Y VICEVERSA DE LA EMPRESA COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTES COLONIAL COOTRANSCOL. Negando el recurso de alzada a mí representada.
- El día 09 de Marzo de 2007 a las 11:25 a.m., el Secretario Jurídico de la Alcaldía Mayor de Tunja señor RODRIGO FLECHAS RAMIREZ envía el Oficio N° S.J. 121 al señor LUIS FERNANDO FERIA MONTES quien es el apoderado de la empresa TRANSPORTES LOS MUISCAS, contestando un derecho de petición incoado por este último señor y le manifiesta claramente que la Administración Municipal no ha proferido ningún Decreto sobre los Planes de Movilidad que la Ley 1083 de 2006 ordena.
- La prestación de las rutas ordenadas a las empresas AUTOBOY S.A. y COOTRANSCOL, con la Resolución 0002 de 2007, desde el momento de la expedición del presente acto administrativo, ha ocasionado graves perjuicios económicos a mí representada, en el entendido que para la prestación de esta ruta se ha otorgado capacidad transportadora por cincuenta (50) vehículos, se debe aclarar que en la actualidad la COMPAÑÍA DE TRANSPORTES HUNZA LIMITADA está operando con treinta y un (31) vehículos sirviendo dicha ruta; y autorizando a otras empresas la prestación del servicio por la misma ruta o sus puntos extremos lo que ocasiona es congestión, es nocivo para el medio ambiente, así como la guerra del centavo, ya que la infraestructura de las vías de Tunja no da para que operen cerca de más de cien (200) vehículos en un mismo recorrido.
- Mí representada opera el servicio de transporte, mediante contratos de arrendamiento, los cuales arrojan un producido neto diario de DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$240.000) M/Cte. Por cada vehículo, sirviendo para la ruta 31 vehículos tipo microbús. En razón a esa prestación irregular de las rutas por parte de las empresas COOTRANSCOL y AUTOBOY S.A., mí

representada ha pasado a recibir un promedio diario por cada vehículo de doscientos mil pesos (\$200.000) m/cte.

- El Representante Legal de la COMPAÑÍA DE TRANSPORTES HUNZA LTDA, me ha conferido poder especial, amplio y suficiente para presentar la presente demanda y continuar con los trámites respectivos.

III. NORMAS VIOLADAS

Invoca como normas vulneradas, las siguientes:

1. Constitucionales:

-Artículos 29, 209.

2. Legales:

- Ley 1083 de 31 de Julio de 2006.
- Decreto 170 de 2001
- Ley 105 de 1993
- Decreto 80 de 1987
- Ley 336 de 1996
- Ley 489 de 1998
- Código Contencioso Administrativo, arts. 14, 62.

IV. CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Se resume el concepto de violación, en los siguientes argumentos:

Manifiesta que no se entienden los motivos por los cuales el Alcalde Mayor de Tunja delegó facultades a la persona de turno en la Secretaría de Tránsito y Transporte de la ciudad, con el objeto de cumplir los procedimientos y requerimientos establecidos en las leyes señaladas en el artículo segundo del Decreto 041 de 2007, a un día que el mismo funcionario fuera removido, y aún más que en el mismo día de realizada la delegación, y de manera extrarápida el delegatario realizara todo lo correspondiente a la reestructuración de rutas, pero no en su totalidad como lo exige la Ley 1083 de 2006, sino solo de una y en beneficio de unas empresas, sin tener en cuenta las demás que pudiesen resultar afectadas, en éste caso la demandante.

Sostiene que el Alcalde Mayor de Tunja no podía delegar una facultad indelegable, toda vez que para reestructurar cualquier ruta con fundamento en la ley se requiere de la adopción de un plan de movilidad el cual debe ser adoptado mediante decreto, facultad establecida por la autoridad local y para ella.

Indica que por la naturaleza de la actividad transportadora, sus connotaciones de servicio público, la ley ha prescrito que los trámites para acceder a la prestación del servicio de transporte terrestre automotor en sus diferentes

modalidades, están absolutamente reglados, por lo que todas y cada una de las actuaciones que se surtan por y ante las autoridades investidas de facultades para tomar decisiones en esta materia, deben ajustarse estrictamente a las diferentes exigencias que ha señalado la normatividad.

Arguye que en la actualidad el marco jurídico al cual debe ajustarse la conducta de la administración y de los particulares está señalado, además de la Constitución, en las Leyes 105 y 336 de 1993 y 1996, el Decreto 80 de 1987 y 170 del 5 de febrero de 2001, para el caso concreto de los procedimientos relacionados con el manejo y la organización del servicio de transporte público colectivo municipal de pasajeros.

Indica que para el caso concreto, la decisión tomada por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja, mediante la Resolución 0002 del 30 de enero de 2007, se concluye que las exigencias legales no fueron cumplidas y por tanto, el Acto Administrativo es ilegal, y debe ser revocado, así mismo el acto administrativo 789 de 2007, en el cual se resuelven los recursos interpuestos a la Resolución de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja.

Sostiene que al examinar el contenido del estudio que se constituye como sustento técnico de la Resolución N° 0002 del 30 de enero de 2007, se establece que el mismo no cumple en lo más mínimo con las exigencias legales y parámetros técnicos exigidos para estos casos, pues el mismo se limita a mencionar someramente y en forma subjetiva que la reestructuración permite y facilita el desplazamiento de habitantes de unos sectores de la ciudad, que los usuarios de determinados establecimientos educativos, de salud y de algunas urbanizaciones, han solicitado una ruta que preste el servicio desde el Occidente y otros sectores al nor-orienté y nor-occidente y que permita el acceso directo a la Clínica Saludcoop y que por tanto, se recomienda, sin ningún soporte técnico, la reestructuración de dos rutas determinadas y específicas: FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE BOYACÁ – BARRIO LA FUENTE y SAN ANTONIO-SUAMOX, sin contar con los resultados que en forma diáfana y técnica conlleven a la selección de estas dos rutas y no otras del actual sistema de rutas de la ciudad de Tunja.

Indica que el hecho de sustentarse una determinación de la administración pública, en los soportes presentados por una empresa beneficiaria del acto administrativo, como se observa en el estudio, cuando es la autoridad competente la que de oficio debe realizar el estudio, además de constituirse en un hecho grave desde el punto de vista disciplinario, necesariamente conlleva a la nulidad del acto administrativo.

Sostiene que la modificación de las rutas no se ajusta a la figura de la reestructuración de oficio, contenida en el artículo 34 del Decreto 170 de 2001, la cual tiene un objetivo claro y diferente al aplicado por la administración municipal, por cuanto la misma debe sustentarse en un estudio técnico hecho bajo condiciones normales de demanda y no como se hizo en el presente caso, así como que cuando se proyecte la aplicación de dicha figura por parte de los

municipios, es necesario que el estudio y análisis incluya todas las rutas que conforman el sistema de transporte de la ciudad, o por lo menos las que tengan influencia en la zona en la que se proyecta. Por lo anterior, sostiene que del examen tanto de la Resolución No 0002 de 2007, como del estudio que le sirve de sustento, y de la Resolución 0780 de 2007, concluye que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja no adelantó una reestructuración oficiosa del servicio, sino una modificación discrecional de dos rutas de la ciudad de Tunja, figura que no está contemplada en el ordenamiento jurídico, viola la Constitución y la Ley y afecta a la empresa demandante.

Manifiesta que con la expedición de la Resolución 002 de 2007 y la Resolución 0780 de 2007 se viola el principio de igualdad e imparcialidad, ya que lo que la administración hizo en realidad fue modificar sustancial y discrecionalmente el recorrido de dos rutas de servicio de transporte público colectivo municipal de pasajeros de la ciudad de Tunja, sin tener en cuenta todas las empresas que prestan el servicio en las mismas zonas de origen y destino y con recorridos similares, por lo que los actos administrativos demandados deben ser revocados.

Arguye que se motivan los actos administrativos demandados aduciendo entre otras normas la ley 1083 de 31 de julio de 2006, pero no bajo un enunciado completo de la misma, sino dándole una acomodación que en nada argumenta la decisión tomada en los actos administrativos. Manifiesta que no es del capricho del Secretario de Tránsito en un mismo día realizar el estudio y expedir el acto administrativo correspondiente, por cuanto si es cierto, que los mismos, es decir, las Resoluciones 002 y 0780 de 2007 corresponden u obedecen a los motivos señalados en la misma, se estaría ante una falsa motivación, ya que no se hizo lo pertinente para la reorganización de las rutas, sino sólo obedeció para que algunas de las empresas habilitadas en la ciudad, para la prestación del servicio público de transporte, se beneficiaran. Por lo anterior, la motivación de dichos actos obedeció a un capricho y actitud discrecional de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja.

Expresa la existencia de desviación y abuso de poder, manifestando que el Alcalde Municipal de Tunja, mediante Decreto 0041 de 2007, delega en la persona que ocupa la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja para que realice lo correspondiente, de acuerdo a lo establecido por el literal c) de la ley 1083 de 2006, supuestamente argumentando el principio de especialidad y el hecho de que se han recibido solicitudes de la comunidad solicitando la asignación de rutas de transporte público urbano en la ciudad. Señala que el Decreto de delegación se expidió el día 30 de enero de 2007 y el acto administrativo objeto de impugnación, la Resolución 0002 de 2007 se expidió el 30 de enero de 2007, por lo que no es obvio que en un solo día hubiese podido dar cumplimiento a la elaboración de un serio estudio técnico. Por lo anterior, manifiesta que con los actos demandados se persigue un fin espurio, innoble o dañino, procurando perseguir un fin altruista o benéfico para la administración o unos terceros, pero diferente al autorizado o señalado por las normas que rigen la materia.

Sostiene que existe violación al principio de la confianza legítima, por cuanto su representada esperaba de la administración que en caso de ser necesaria una reorganización, reestructuración y/o modificación de algunas rutas existentes o la creación de unas nuevas, estos procedimientos se hicieran con base en lo reglado en la ley y no de forma arbitraria como se hizo. Así mismo, alega una violación al debido proceso y al derecho de audiencia y defensa, y los principios de publicidad y controversia, indicando que si en el presente caso se quería reestructurar el servicio de oficio, conforme al artículo 34 del Decreto 170 de 2001, debía haberse citado a las empresas que se vieran afectadas con la toma de la decisión, por lo que no es admisible que en un solo día se hubiese realizado toda una actuación administrativa, así obraran solicitudes anteriores a la delegación.

Por último indica que con la expedición de los actos demandados se causaron daños económicos a su defendida. Igualmente, que las empresas Cootranscol y Autoboy S.A., con el beneplácito de la administración municipal, empezaron a prestar el servicio en las rutas autorizadas por los actos demandados, cuando éstos no habían quedado en firme.

V. ACTUACIÓN PROCESAL.

- 1.** La demanda correspondió por reparto al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja. (fl.198); a través de auto de fecha 06 de febrero de dos mil ocho (2008), se admitió la demanda y se ordenó notificar a las partes accionadas y al Agente del Ministerio Público. (fls.200-201). Por auto de fecha 09 de julio de 2008, se requiere a la parte actora para que acredite el pago de los gastos de notificación y gastos procesales (Fl 207), pago que acredita la profesional del derecho mediante recibo de consignación visible a fl. 209-217 del expediente.
- 2.** El día 21 de abril de 2009 se realiza la fijación en lista (fl. 222), término dentro del cual la Alcaldía Mayor de Tunja allega escrito de contestación de demanda, proponiendo excepciones (Fl. 223-237).
- 3.** El día 12 de mayo de 2009, se realiza el traslado de excepciones (Fl. 300), término dentro del cual la parte demandante presenta escrito (Fl. 301-304). El 08 de junio de 2009 se pasó el proceso para decreto de pruebas (Fl. 318). No obrante, mediante auto de fecha 10 de junio de 2009 (Fl. 319-320), el Despacho dispuso la necesidad de vincular al proceso a las empresas Autoboy S.A., Cootranscol y a la Sociedad de Transportes Los Muisucas S.A., y se ordenó su notificación.
- 4.** El 04 de Noviembre de 2010, se dispuso a fijar en lista el proceso (Fl. 453), término dentro del cual las entidades vinculadas se abstuvieron de contestar la demanda, conforme a informe secretarial visto a folio 454 del expediente.

- 5.** Por medio de auto de fecha 25 de enero de 2012 (Fl. 457-459), se abrió el proceso a pruebas, decretándose las que fueron solicitadas a tiempo así como las allegadas en la oportunidad procesal pertinente.
- 6.** En virtud del Acuerdo PSAA12-9213 de 02 de febrero de 2012, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, el proceso le correspondió al Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja, el cual, por medio de auto de fecha 11 de abril de 2012 (Fl. 472), dispuso avocar conocimiento del presente proceso.
- 7.** Por auto de fecha 12 de septiembre de 2012 (Fl. 490), el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja dispuso requerir a efectos de agotar el trámite probatorio.
- 8.** Por auto de fecha 17 de mayo de 2013 (Fl. 508), el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja avoca conocimiento del presente proceso, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo PSAA13-9897 de 2013, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
- 9.** Por auto de fecha 09 de Julio de 2014 (Fl. 509), el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja, y procedió a requerir a efectos de agotar el recaudo probatorio decretado
- 10.** Por auto de fecha 10 de septiembre de 2014 (Fl. 536), el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja dispuso relevar del cargo a un perito y proceder a nombrar otros, así como oficiar a efectos de que se allegara una prueba documental al expediente.
- 11.** Por Informe Secretarial de 02 de marzo de 2015 (Fl. 544), se informa que el presente proceso ingresa al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, con ocasión de la expedición del acuerdo No. CSJBA15-418 del 13 de enero de 2015, proferido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá y Casanare, mediante el cual se incorporó a éste Despacho al sistema mixto.
- 12.** Por auto de fecha 25 de marzo de 2015 (Fl. 545), éste estrado judicial avoca conocimiento del presente proceso, requiere a efectos de que allegue prueba solicitada y designa peritos. Por auto de fecha 12 de noviembre de 2015 (Fl. 610), se procede a relevar del cargo a unos auxiliares de la justicia y a designar otros, con el fin de realizar el peritaje decretado en el presente caso. De igual forma se procedió por medio de auto de 12 de febrero de 2016 (Fl. 620). Por medio de acta de posesión fechada el 16 de marzo de 2016 (Fl. 624), se posesiona como perito el señor Luís Eduardo Rojas Garavito, el cual rinde peritaje el 22 de junio de 2016 (Fl. 628-704).

13. Por secretaría Se corre traslado del dictamen pericial, del 1 de julio de 2016 al 6 de julio de 2016 (Fl. 705).

14. Mediante auto de fecha 26 de agosto de 2016 (Fl. 707-708), se declaró clausurada la etapa probatoria y se ordenó correr traslado común a las partes para alegar de conclusión. En el término legal la apoderada demandante presentó escrito (Fl. 709-733); igualmente el apoderado de la accionada presentó escrito (Fl. 734-750). El ministerio Público se abstuvo de rendir concepto dentro del proceso.

VI. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1. Municipio de Tunja - Alcaldía de Tunja (Fls 223-237)

Razones de Defensa.

Se opuso de plano a las solicitudes tanto declarativas como condenatorias invocadas en la demanda, por ser estas carentes de fundamentación jurídica y probatoria.

Frente a los hechos del libelo demandatorio manifestó: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, son ciertos; el hecho 20, 34, no le constan; el hecho 32, es parcialmente cierto; en relación con los hechos 11, 13, 33, indica que no resultan ser hechos sino deducciones subjetivas del actor; y finalmente indica que el hecho 35 es un presupuesto procesal.

Sostiene que el Municipio de Tunja realizó la reestructuración de las rutas aludidas con fundamento en la Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996, Ley 1083 de 2006 y Decreto 170 de 2001. Indica que además de los argumentos legales existen otros de hecho entre los cuales se encuentra las solicitudes de las comunidades y en especial la necesidad de prestar el servicio de transporte público a todos los habitantes del sector comprendido entre la avenida olímpica y la totalidad de la avenida universitaria. Así mismo, arguye que los actos administrativos fueron expedidos con uso de la facultad establecida en el artículo 34 del Decreto 170 de 2001, y que el sustento factico de los mismos se encuentra en el estudio técnico obrante en el proceso.

Sobre la desviación de poder manifiesta que no tiene fundamento legal ni fáctico en que como causal de legalidad se tenga en cuenta que el acto administrativo demandado fue expedido el mismo día en que se efectuó la delegación al entonces secretario de tránsito, menos aún que sea causal de nulidad que al día siguiente haya renunciado. Al respecto, cita jurisprudencial del Consejo de Estado sobre desviación de poder, e indica que los argumentos del acápite demandatorio no establecen cual fue el fin que pretendía la Administración Municipal diferente al mejoramiento del servicio público de transporte conforme a la demanda del mismo.

En cuanto a los procedimientos de reestructuración del servicio, reglados en el ordenamiento jurídico, manifiesta que la demandante en nada dice porque los actos administrativos demandados y en especial el estudio técnico no fue ajustado al procedimiento del artículo 34 del Decreto 170 de 2001, sino que simplemente se limita a decir que dichos actos son ilegales y deben ser revocados. Respecto de la metodología aducida por la accionante, indica que ésta no se encuentra consagrada en la norma, y que lo cierto es que existe un estudio técnico sustentado en las peticiones de la comunidad y el desarrollo del sector comprendido entre la avenida olímpica y la avenida universitaria. Así mismo, pone de presente que las 2 rutas autorizadas a Transportes Hunza no están autorizadas hasta Saludcoop, como quiere hacerlo ver la accionante, conforme a Oficio STT No. 0220 de fecha 13 de abril de 2009.

Respecto de la violación del principio de imparcialidad e igualdad, manifiesta que la reestructuración realizada obedece a la necesidad de modificar algunas rutas y no de ampliar las mismas precisamente sustentadas en el estudio técnico. En cuanto a la falsa motivación, arguye que el artículo 34 del Decreto 170 de 2001 no establece procedimiento para la elaboración del estudio técnico, que el mismo se realizó y el hecho de que no le parezca a la contraparte la forma como se realizó no es razón suficiente para desvirtuar su legalidad. Sobre la Ley 1083 de 2006, manifiesta que la misma hace referencia al Plan de Movilidad que no solo tiene que ver con las rutas de servicio, sino con vías, andenes, ciclorutas, por lo que el Municipio de encuentra en proceso de elaboración de dicho Plan de Movilidad para lo cual se deben expedir otros actos administrativos que harán parte del mismo.

Sobre violación del debido proceso, indica que el artículo 34 del Decreto 170 de 2001 no estipula la obligación de citar a las empresas de transporte. Sobre los daños económicos, manifiesta que dichos argumentos no pueden hacer parte del concepto de violación, e insiste que la ruta no va hasta Saludcoop como insiste la parte demandante.

Sobre la afirmación de que se haya prestado el servicio antes de quedar en firme los actos demandados, sostiene que se hicieron operativos de control sin que se demostrara que ello fuera cierto, y así mismo, que dicho argumento no es válido para viciar de nulidad los actos demandados.

Finalmente, propone como excepciones las de:

(i) Falta de Legitimación en la causa por activa: Teniendo en cuenta que las rutas de Transportes Hunza y las reestructuradas en los actos demandados no son similares en su recorrido tal y como se demuestra con el oficio STT 220 de 13 de abril de 2009, por lo que no está legitimada para demandar por no haber sufrido ningún perjuicio.

(ii) Indebida Integración del Litis Consorcio Necesario: Teniendo en cuenta que las empresas Cootranscol y Autoboy S.A., son las directamente interesadas en

las resultas del presente proceso, por lo que debieron ser citadas como parte en el mismo.

2. Entidades Vinculadas por auto de fecha 10 de Junio de 2009 (Fl. 319-320), esto es:

- Empresa Autoboy S.A. (Notificada el 21 de octubre de 2010, conforme a folio 451-452)
- Empresa Cooperativa Integral de Transportes Colonial Cootranscol (Notificada el 12 de agosto de 2010, conforme a folio 447-448)
- Sociedad de Transportes Los Muisca S.A. (Notificada el 12 de agosto de 2010, conforme a folio 449-450)

Dentro del término de fijación en lista, el cual corrió de 04 a 18 de noviembre de 2010 (Fl. 453), dichas entidades vinculadas se abstuvieron de contestar la demanda, como consta en informe secretarial visible a folio 545 del expediente.

3. Concepto del Ministerio Público

Dentro del término legal para ello, se abstuvo de rendir concepto.

VII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1. Parte Demandante – Compañía de Transportes Hunza Ltda. (Fl. 709-733)

La apoderada de la accionante en su escrito de alegatos se reafirma en todos los aspectos señalados en la demanda. Manifiesta que con la expedición del Decreto 041 de 30 de enero de 2007, la Resolución N° 0002 de 30 de enero de 2007, y la Resolución 0780 de 30 de abril de 2007, se vulneraron preceptos constitucionales y legales, la sustentación fáctica dada a dichos actos administrativos carece de veracidad, ya que no existe correspondencia entre lo que se afirma y las razones de hecho y de derecho y la realidad fáctica. Así mismo existe un desconocimiento del derecho de audiencia, ya que no se citó a su representada en el transcurso de la actuación administrativa como tercero afectado. Así mismo, pone de presente la desviación de las atribuciones propias o desviación de poder, ya que en los actos impugnados se persigue un fin espurio, innoble o dañino, procurando perseguir un fin altruista o benéfico para la administración o para unos terceros, pero diferente al autorizado o señalado por las normas propias que rigen la materia, en este caso el servicio de transporte.

2. Parte Demandada – Municipio de Tunja – Alcaldía de Tunja (Fl. 743-750)

El apoderado de la entidad accionada reafirma los mismos argumentos de la contestación de la demanda. Manifiesta que no se encuentra probado en el proceso que las resoluciones objeto de discusión hayan sido expedidas en

forma irregular con violación flagrante de la normatividad vigente. Así mismo, sostiene que la demandante no demostró que la intención o motivo por el que se expidieron los actos administrativos no correspondían con la finalidad expresa de la norma aplicable al caso. Arguye que en lo referente a la desviación de poder del acto de delegación, contenido en el Decreto 041 del 30 de enero de 2007, el Alcalde Mayor de Tunja, quien ostenta la calidad de máxima autoridad administrativa municipal, le estaba permitido en los términos de la Ley 489 de 1998, realizar la delegación correspondiente en funcionarios del nivel Directivo, como es el Secretario de Tránsito y Transporte.

Manifiesta que la administración municipal emprendió el Estudio Técnico de 2007, con el fin de atender las solicitudes de la comunidad con necesidad de transporte hacia y desde los sectores afectados por la reestructuración, es decir que con el acto demandado se pretendió satisfacer una demanda, hasta ese momento insatisfecha. En dicho estudio, no se trataba de la implementación de una ruta nueva, sino la modificación de una ya existente, causa por la cual la modificación no se tenía porque tener en cuenta la Resolución 2252 de 08 de noviembre de 1999 del Ministerio de Transporte.

3. Concepto del Ministerio Público

Dentro del término legal para ello, se abstuvo de rendir concepto.

VIII. PRUEBAS:

Se procede a verificar el material probatorio recaudado en el expediente. Del acervo probatorio allegado al proceso se tiene:

- Copia Auténtica del Decreto 0041 de 30 de enero de 2007, "Por medio del cual se hace unja delegación" (Fl. 36-37; Fl. 238-239; 515-516).
- Copia simple de la Resolución No. 0002 de 30 de enero de 2007, "Por la cual se reestructura el servicio de las rutas FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE BOYACA - BARRIO LA FUENTE Y VICEVERSA de la empresa AUTOBOY S.A. y SAN ANTONIO - SUAMOX - Y VICEVERSA de la empresa COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE COLONIAL COOTRANSCOL" (Fl. 38-44; 426-431; 517-522), con constancia de publicación (Fl. 44; 523), y notificación personal al Representante Legal de la Empresa Compañía de Transportes Hunza Limitada (Fl. 45; 524).
- Copia simple de la Resolución No. 0780 de 20 de abril de 2007, "Por la cual se resuelve Recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la resolución No. 002 de enero 30 de 2007, por medio del cual se reestructura el servicio de las rutas de transporte público urbano Fundación Universitaria de Boyacá, - Barrio la Fuente y viceversa de la empresa Autoboy s.a., y san Antonio Suamox y viceversa de la empresa Cooperativa integral de transportadores colonial Cootranscol Ltda." (Fl. 46-55; 252-534), con constancia de notificación personal al Gerente de la Empresa Compañía de Transportes HUNZA LTDA (Fl 56; 535).
- Copia del Estudio Técnico "REESTRUCTURACIÓN DE LAS RUTAS FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE BOYACÁ - BARRIO LA FUENTE DE LA EMPRESA TRANSPORTES AUTOBOY S.A. SAN ANTONIO-SUAMOX-Y

- VICEVERSA DE LA EMPRESA COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES COLONIAL COOTRANSCOL (Fl. 57-77)., elaborado por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja.
- Copia de la Resolución No. 1035 de 05 de junio de 2001, "Por la cual se otorga la habilitación a la Compañía de Transportes Hunza Ltda, NIT 891.800.700-3, para prestar el Servicio Público de Transporte Terrestre colectivo municipal de pasajeros" (Fl 78-85; 360-367), con constancia de notificación personal al Gerente de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl 86; 368).
 - Copia de la Resolución No. 000684 de 28 de noviembre de 1990, "Por la cual se deciden unas oposiciones y se autorizan unas rutas de Tránsito Público Urbano en la ciudad de Tunja" (Fl. 87-91; 370-374).
 - Copia de la Resolución 000326 de 24 de marzo de 1992, "Por la cual se autoriza la modificación de una ruta de transporte público urbano a una Empresa en la ciudad de Tunja" (Fl. 92-94; 375-377).
 - Copia de la Resolución No. 0667 de 26 de marzo de 2001, "Por la cual se autoriza la modificación de una ruta de transporte público colectivo urbano en el municipio de Tunja" (Fl. 95-101; 378-384), con constancia de notificación personal al Gerente de la Compañía de Transportes Hunza (Fl. 102-385-387).
 - Copia de la Resolución 000688 de 28 de noviembre de 1990, "Por la cual se fija capacidad transportadora a la compañía de transportes HUNZA LTDA en vehículo Tipo Microbús" (Fl. 103-104; 388-389).
 - Copia de la Resolución No. 000355 de 03 de abril de 1992, "Por el cual se modifica la capacidad transportadora de una empresa de transporte público de pasajeros en vehículo tipo automóvil colectivo y/o microbús y se dictan otras disposiciones" (Fl. 105-106; 390-391).
 - Copia de la Resolución No. 1581 de 08 de agosto de 2002, "Por la cual se incrementa la capacidad transportadora a una empresa de servicio público de transporte automotor colectivo municipal de pasajeros" (Fl. 107-108; 392-393), junto con copia del Análisis Técnico y Jurídico N° 0005 de 26 de julio de 2002 (Fl. 109-111; 394-395).
 - Copia de la Resolución N° 1614 de 16 de julio de 2003, "Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición; 396-408), con constancia de publicación (Fl 126; 409), y notificación al Representante Legal de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 127; 410).
 - Copia de Fotografía del Acta de Posesión del señor Víctor Julio Porras Barón, de 01 de febrero de 2007, como Secretario de Despacho Código 020 Grado 09 de la Secretaría de Transporte del Municipio de Tunja (Fl. 128).
 - Copia del Oficio STT. SO. 0013 de 31 de enero de 2007, por el cual el Secretario de Tránsito y Transporte de Tunja informa de la expedición de la Resolución 0002 de enero 30 de 2007, a la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 129; 263).
 - Copia del Recurso de Reposición y en Subsidio Apelación, de 16 de febrero de 2007 CTH-GRA-0014-2007, interpuesto por el Representante Legal de la Compañía de Transportes Hunza Ltda, contra la Resolución No. 0002 de enero 30 de 2007 (Fl. 130-142).
 - Copia del Certificado de Existencia y Representación Legal de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 143-145).
 - Copia del Oficio CTH-GRA-007-2007 de 31 de enero de 2007, de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl 146).
 - Copia del Oficio CTH-GRA-0008-2007, de 2 de febrero de 2007, de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 147).

- Copia del Oficio CTH-GRA-0010-2007, de 09 de febrero de 2007, de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 148-149).
- Copia de la Circular No. 004 de 07 de febrero de 2007, emitida por el gerente de la Compañía Integral de Transportadores Colonial Cootranscol (Fl. 150 y 196).
- Copia del Oficio CTH-GRA-0011-2007, de 09 de febrero de 2007, de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 151).
- Copia del Oficio STT. OF No. 0066, de 12 de febrero de 2007, de la Secretaría de Tránsito y transporte de Tunja (Fl. 152-153; 257258).
- Copia del Oficio STT. OF No. 0070, de 15 de febrero de 2007, de la Secretaría de Tránsito y transporte de Tunja (Fl. 154).
- Copia del Oficio CTH-GRA-0018-2007, de 28 de febrero de 2007, de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 155).
- Copia del Oficio STT OF. No. 0128 de 30 de marzo de 2007, de la Secretaría de Tránsito y transporte de Tunja (Fl. 156).
- Copia del Oficio STT OF. No. 0060 de 12 de febrero de 2007, de la Secretaría de Tránsito y transporte de Tunja (Fl. 157), y respuesta l mismo visible a folio 158.
- Copia del Oficio STT. OF. No. 0061 de 12 de febrero de 2007, de la Secretaría de Tránsito y transporte de Tunja (Fl. 159), y respuesta al mismo visible a folio 160.
- Copia del Oficio STT OF. No. 0063 de 12 de febrero de 2007, de la Secretaría de Tránsito y transporte de Tunja (Fl. 161).
- Copia del Oficio CTH-GRA-0023-2007, de 03 de mayo de 2007, de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 162-163).
- Copia del Oficio STT OF. No. 0176 de 9 de mayo de 2007, de la Secretaría de Tránsito y transporte de Tunja (Fl. 164).
- Copia del Oficio CTH-GRA-0024-2007, de 04 de mayo de 2007, de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 165-166).
- Copia del Oficio STT OF. No. 0188 de 14 de mayo de 2007, de la Secretaría de Tránsito y transporte de Tunja (Fl. 167).
- Copia del Oficio CTH-GRA-0032-2007, de 27 de julio de 2007, de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 168-169).
- Copia del Oficio STT OF. No. 0384 de 1 de agosto de 2007, de la Secretaría de Tránsito y transporte de Tunja (Fl. 170).
- Copia del Oficio S.J. 121, de 05 de marzo de 2007, de la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor de Tunja (Fl. 171).
- Copia de la Ley No. 1083 de 31 de julio de 2006, "Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones" (Fl. 172-176).
- Certificado de Existencia y Representación Legal de la empresa Autoboy S.A. (Fl. 177-180).
- Certificado de Existencia y Representación Legal de la empresa Cootranscol (Fl. 181-185).
- Certificado de Existencia y Representación Legal de la empresa Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 186-188).
- Tabla de afectación promedio de ingreso vehículo tipo microbús año 2007, de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 189-194).
- Copia de Contrato de Arrendamiento de un bien inmueble (Vehículo Automotor), de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 195).
- Copia de volante de Autoboy S.A. (Fl. 197).
- Oficio STT OF. No. 0220, de 13 de abril de 2009, de la Secretaría de Tránsito Municipal (Fl. 240-244).

- Copia del Oficio CTH-GRA-0001-2006, de 02 de enero de 2006, de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 245).
- Copia del Oficio CTH-GRA-0029-2007, de 03 de julio de 2007, de la Compañía de Transportes Hunza Ltda (Fl. 247).
- Copia del Oficio STT OF. No. 0352 de 6 de julio de 2006, de la Secretaría de Tránsito y transporte de Tunja (Fl. 249-256).
- Copia del Decreto No. 000331 de 10 de agosto de 1992, "Por el cual se establecen sentidos de circulación en las vías urbanas y se dictan otras disposiciones" (Fl. 259-261).
- Copia del Oficio STT. OF No. 0064, de 12 de febrero de 2007, de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja (Fl. 262).
- Copias de derechos de petición elevados por la ciudadanía, con respuestas de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja, (Fl. 264-299).
- Copia de la Resolución No. 0955 de 13 de mayo de 2003, "Por el cual se reestructura el servicio de la ruta COLEGIO MILITAR – BARRIO SANTA INES – LUMOL – BARRIO PARAISO y VICEVERSA a la empresa COMPAÑÍA DE TRANSPORTES HUNZA LTDA" (Fl. 305-309), con constancia de publicación (Fl. 310).
- Copia de la Resolución No. 319 de 24 de octubre de 2007, "Por medio de la cual se ordena el cierre de una investigación" (Fl. 311-312).
- Copia del Oficio MT-4553-2, de la Dirección de Transporte y Tránsito (Fl. 314-317).
- Oficio S-A- 711 de 25 de septiembre de 2009, emitido por la Alcaldía de Tunja, en respuesta al oficio HEPD 968 de 3 de septiembre de 2009 (Fl. 326-358).
- Copia de la Resolución No. 1686 del 29 de julio de 2003, "Por medio de la cual se autoriza una ruta de servicio de transporte público colectivo urbano en el municipio" (Fl. 411-414), con constancia de publicación (Fl. 415), y constancia de notificación personal (Fl. 416).
- Copia de la Resolución 000486 de 10 de septiembre de 1991, "Por la cual se autoriza la modificación del recorrido de una ruta de transporte de servicio público urbano y se reestructura" (Fl. 423-425).
- Copia de la Resolución No. 0003 de 30 de enero de 2007, "Por la cual se ordena la publicación a la modificación de las rutas: SAN FRANCISCO-CENTRO-LOS MUISCAS Y VICEVERSA de la empresa AUTOBOY S.A. y BARRIO ASIS- BARRIO SAN FRANCISCO Y VICEVERSA de la empresa COOTRANSCOL" (Fl. 432-437).
- Copia de la Resolución No. 0004 de 31 de enero de 2007, "Por la cual se establecen sentidos de circulación y se reglamenta la ubicación, instalación y señalización en vías urbanas de la ciudad de Tunja" /Fl. 438-439).
- Copia del Oficio STT OF. No. 0652-2012, de 28 de febrero de 2011, de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja (Fl. 473-475).
- Oficio S.J /349 de 5 de marzo de 2012, de la Alcaldía Mayor de Tunja (Fl. 476-477).
- Oficio de 04-05-2015, emitido por el Ministerio de Transporte, Dirección Territorial Boyacá, en respuesta al oficio ARLS0394 de 15 de abril de 2015 (Fl. 554-557).
- Copia de la Resolución No. 0002252 del 8 de Noviembre de 1999, "Por la cual se establece el Manual y Formatos para determinar las necesidades de movilización de pasajeros para el transporte terrestre colectivo Metropolitano, Distrital y/o Municipal" (Fl. 558-608).

- Dictamen Pericial rendido por el Auxiliar de la Justicia Luís Eduardo Rojas Garavito, con fecha de radicado 22 de Junio de 2016, con sus respectivos anexos (Fl. 628-704).

IX. CONSIDERACIONES

1. De las excepciones propuestas por el Municipio de Tunja – Alcaldía de Tunja

1.1. Excepciones previas:

La apoderada del Municipio de Tunja propone como excepción previa la falta de legitimación en la causa por activa e indebida integración del litis consorcio necesario. En ese orden de ideas, se realizará pronunciamiento, como se sigue:

1.1.1. Falta de Legitimación en la causa por activa

Frente al tema propuesto, relacionado con la falta de legitimación por activa, relevante resulta advertir la finalidad de la acción contenciosa administrativa escogida por la actora y las connotaciones que la misma tiene dentro de nuestro sistema jurídico, con el ánimo de establecer si le asiste o no razón a quien propone la excepción.

Evidentemente, es por todos conocido que a través del ejercicio del contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho contenido en el artículo 85 del C. C. A., puede el ciudadano cuestionar la legalidad de las decisiones de la administración que han desconocido un derecho objetivo o un derecho particular, al tiempo que mediante la misma se puede perseguir el restablecimiento de aquel. Partiendo de dicha premisa, fluye evidente que a través de la demanda, el administrado en forma precisa determinará el acto administrativo, frente al que enrostra las causales de anulación descritas por nuestro sistema jurídico, señalando las normas violadas y el concepto de violación.

En este sentido, se pronuncia el ordenamiento contencioso vigente al señalar:

"Artículo 137. Contenido de la demanda: Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá: (...) 4º) 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 violación...".

"Artículo 138. Individualización de las pretensiones: Cuando se demande la nulidad del acto se debe individualizar con toda precisión...".

Esa delimitación, contenida en el acto procesal inicial, demarca la competencia del funcionario judicial al que se somete la controversia, en la medida que su actividad se limitará a la revisión de la legalidad del acto administrativo censurado y no de cuestiones accesorias al mismo. Adicionalmente, la singularización del acto administrativo, también permite determinar la

autoridad pública que emite la decisión censurada, y por lo mismo, la destinataria de la acción contenciosa.

Ahora bien, es pertinente indicar que la demandante, en el presente asunto, se encuentra legitimada por activa para actuar, toda vez que la misma alega una vulneración que le es causada con ocasión de la expedición de los actos administrativos que está poniendo en tela de juicio de legalidad por medio de la presente acción. Al respecto, vale indicar lo manifestado por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 18 de Octubre de 2000, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez, radicado número 12663:

"ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Legitimación en la causa por activa / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA - En la acción de nulidad y restablecimiento del derecho

La acción ejercitada fue la de nulidad y de restablecimiento del derecho, regulada en el Código Contencioso Administrativo. Al respecto, la ley enseña que "toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente" (art. 85 ibídem). De dicha disposición se deducen varias situaciones: -Que cualquier persona que se "crea lesionada en un derecho amparado por una norma jurídica" está legitimada, por activa, para pedir la nulidad de un acto particular. -Que la nulidad de ese acto se obtiene cuando se demuestre violación a alguna de las normas indicadas en la demanda como quebrantadas. -Que la pretensión consecuencial, de restablecimiento u otra, prosperará cuando se establezcan el daño antijurídico sufrido por el demandante y el nexo de causalidad de aquel con el acto declarado nulo. Como puede verse, la legitimación activa en la acción de "nulidad y de restablecimiento del derecho" aparece en la persona por el sólo hecho de creerse lesionada y la nulidad del acto se obtiene sólo cuando se demuestre el quebrantamiento por éste de las normas superiores que se indicaron, en la demanda, como transgredidas. Teniendo en cuenta lo anterior se deduce que el actor está legitimado por activa."

Por lo anterior, se tiene que la demandante, Compañía de Transportes Hunza Ltda, se encuentra legitimada por activa dentro del presente proceso, toda vez que la misma alega a través de la demanda una vulneración que le ha sido causada con ocasión de la expedición de los actos demandados, y por ende solicita la nulidad de los mismos en sede judicial.

En suma, los anteriores argumentos de hecho y de derecho resultan suficientes de cara a declarar la improperidad de la excepción previa propuesta por el Municipio de Tunja y darle paso a la resolución de fondo de los demás planteamientos jurídicos esgrimidos por los extremos procesales.

1.1.2. Excepción de Indebida Integración del Litis Consorcio Necesario

Sobre ésta excepción, el Despacho se permite indicar que dentro del presente asunto se ordenó, por auto de fecha 10 de junio de 2008 (Fl. 319-320),

vincular a las empresas Autoboy S.A., Cooperativa Integral de Transportes Colonial Cootranscol y la Sociedad de Transportes los Muiscas S.A., toda vez que a las mismas les asiste un interés en las resultas del proceso, habida cuenta que se trata de actos administrativos a través de los cuales la administración reestructura unas rutas de servicio público. A dichas empresas se les notificó personalmente, como consta a folios 451-452, 447-448, y 449-450, respectivamente. Posterior a ello, en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 446 de 1998, que modifica el artículo 207 numeral 5 del C.C.A., se dispuso la fijación en lista dentro del presente caso, como consta a folio 453 del expediente, término dentro del cual, ninguna de las empresas vinculadas se dispuso a contestar la demanda.

Al respecto, es pertinente traer a colación lo dicho por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, en sentencia de 06 de junio de 2012, Consejero Ponente: Olga Melida Valle de la Hoz, radicado número 15001-23-31-000-2007-00133-02(43049):

"PARTES O TERCEROS - Deben vincularse a proceso / PARTES O TERCEROS - Deben gozar de garantías procesales

En efecto, la jurisprudencia ha considerado que para poder condenar a un sujeto procesal, llámese parte o tercero al pago de perjuicios o cualquier clase de condena dentro de un proceso, resulta imprescindible que éste haya sido vinculado con todas las garantías al proceso, pues las facultades que adquiere le deben permitir ejercer su defensa. (...) para proferir sentencia en contra de las partes, terceros, llamados en garantía o cualquier otra clase de intervinientes procesales, se requiere no sólo que éstos hayan sido debidamente vinculados al proceso donde se les persigue, sino que dentro del mismo se les haya brindado todas las garantías procesales y probatorias desde la etapa en que se produce su vinculación al proceso, y por ende mal podría hacerse extensiva una condena a quienes no fueron vinculados legalmente al proceso."

"LITIS CONSORCIO - Integrado por varios sujetos procesales / LITIS CONSORCIO - Facultativo, cuasinecesario o necesario,

La figura del litisconsorcio se presenta cuando uno o los dos extremos de la relación jurídico procesal está integrado por varios sujetos de derecho y puede ser facultativo, cuasinecesario o necesario."

"LITIS CONSORCIO NECESARIO - Característica esencial la sentencia debe ser única y de igual contenido para pluralidad de sujetos procesales / LITIS CONSORCIO NECESARIO - Diferencia con litis consorcio facultativo

En el evento de que el juez pudiese dictar sentencia sin necesidad de vincular a otro sujeto de derecho, que habría podido ser parte en el mismo proceso o en otro distinto con fundamento en los mismos hechos, no se estaría en presencia de un litisconsorcio necesario y por tanto, no se impondría la citación forzosa que prevé el artículo 83. La característica esencial del litisconsorcio necesario es que la sentencia tiene que ser única y de igual contenido para la pluralidad de sujetos que integran la relación jurídico-procesal, unidad que impide adoptar decisiones que no incidan en todos los integrantes, en tanto

que en el litisconsorcio facultativo como la pluralidad de partes corresponde también a una pluralidad de relaciones sustanciales controvertidas, es posible que las causas reunidas se separen en cierto momento y cada uno vuelva a ser objeto de un proceso separado. De acuerdo con lo anterior, el elemento diferenciador de este litisconsorcio con el facultativo es la unicidad de la relación sustancial materia del litigio; mientras que en el litisconsorcio facultativo los sujetos tienen relaciones jurídicas independientes, en el necesario existe una unidad inescindible respecto del derecho sustancial en debate. (...) el litisconsorcio necesario tiene su fundamento en la naturaleza de la relación sustancial objeto del litigio, definida expresamente por la ley o determinada mediante la interpretación de los hechos y derechos materia del proceso. En el primer evento basta estarse a lo dispuesto por la ley, pero cuando se trata de establecerlo con fundamento en la relación objeto del litigio, se impone un análisis cuidadoso para establecer la naturaleza del asunto y la imposibilidad de proferir un pronunciamiento de fondo, sin la comparecencia de un número plural de sujetos."

Al Respecto, la Corte Constitucional, en Auto 173 de 09 de agosto de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, ha dicho lo siguiente:

(...)

"6. El ideal de la relación procesal es que esta esté conformada desde el inicio por todos aquellos sujetos respecto de los cuales la decisión pueda tener efectos, en tal forma que con posterioridad a la sentencia, las partes, o terceros afectados con la misma, no pretendan contradecir la decisión, bajo el argumento de no haber formado parte de la litis. Estos efectos pueden ser desde tenues, como una simple intervención en calidad de coadyuvante, que se predica de aquella persona a quien no se extienden los efectos jurídicos de la sentencia pero que tiene una relación sustancial con una de las partes y puede afectarse desfavorablemente si dicha parte es vencida[23], hasta indispensables, como sería el caso del litisconsorcio necesario u obligatorio, que se presenta cuando no es posible que el juez se pronuncie sobre la obligación sin que la decisión comprenda u obligue a terceras personas. Por ello, el litisconsorcio puede ser de diversas clases[24]."

"7. El artículo 97 del C.P.C, establece en su numeral 9º[25], que el demandado podrá proponer la excepción previa de "no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios". Y el numeral 10[26] del artículo 99 del C.P.C., dispone por su parte, que cuando prospere dicha excepción, se dará aplicación a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 83[27] del C.P.C., consistente en que el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan."

"En otras palabras, la falta de integración del litisconsorcio necesario constituye un hecho que configura una excepción previa, que en principio puede ser subsanada de oficio cuando es advertida por el juez, o a petición de parte. Pero en virtud de lo dispuesto, de una parte por el artículo 100 C.P.C.[28], y de otra por el parágrafo del artículo 140 C.P.C.[29], el hecho de no llegar a ser advertida esta irregularidad, no acarrea la nulidad del proceso, sino que se sana."

“En el mismo sentido, el artículo 143 del Código de Procedimiento Civil, dispone que “no podrá alegar la nulidad quien haya dado lugar al hecho que la origina, ni quien no la alegó como excepción previa, habiendo tenido oportunidad para hacerlo.”[30], y el numeral 4º del artículo 144[31] del Código de Procedimiento Civil, establece que la nulidad se considera saneada “4. Cuando a pesar del vicio, el acto procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa”.”

Por lo anterior, se tiene que dentro del asunto bajo examen, una vez advertida la configuración de la mentada excepción por parte de la entidad demandada en el presente asunto, se surtieron por parte de éste estrado judicial las respectivas actuaciones judiciales a efectos de garantizar y cumplir con la vinculación de las empresas Autoboy S.A., Cooperativa Integral de Transportes Colonial Cootranscol y la Sociedad de Transportes los Muiscas S.A., a través de auto de fecha 10 de junio de 2008 (Fl. 319-320), notificándoles en debida forma de la presente acción, como consta a folios 451-452, 447-448, y 449-450, respectivamente, en aras de salvaguardar el interés que les pudiese asistir en virtud de las resultas del proceso, habida cuenta que se trata de actos administrativos a través de los cuales la administración reestructura unas rutas de servicio público. De igual forma, en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 446 de 1998, que modifica el artículo 207 numeral 5 del C.C.A., se dispuso la fijación en lista dentro del presente caso, como consta a folio 453 del expediente, término dentro del cual, ninguna de las empresas vinculadas se dispuso a contestar la demanda. Por tanto, siendo que las mismas guardaron silencio dentro de decurso procesal, la excepción en estudio no tiene sustento alguno en éste estado de la diligencia, toda vez que el silencio de las mismas no puede configurar la prosperidad de dicho medio exceptivo, en virtud de que dichas empresas optaron por no pronunciarse en el presente proceso, y que el Despacho, cumplida la actuación tendiente a su vinculación, notificándoles al respecto, actuó bajo los parámetros legales contemplados en la normativa que rige la materia, por lo que como se mencionó en precedencia, dicha excepción no tiene vocación de prosperar, además porque dicha situación se entiende ya saneada en virtud a que una vez vinculadas y notificadas debidamente, a dichas empresas se les aseguró el derecho de contradicción y defensa.

2. Problema Jurídico

Corresponde al Despacho determinar si el Decreto 0041 de 30 de enero de 2007, “Por medio del cual se hace una delegación”, expedido por el Alcalde del Municipio de Tunja en esa época, así como la Resolución N° 0002 de 30 de enero de 2007 “Por la cual se reestructura el servicio de las rutas FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE BOYACÁ – BARRIO LA FUENTE Y VICEVERSA de la empresa AUTOBOY S.A., y SAN ANTONIO – SUAMOX – Y VICEVERSA de la empresa COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES COLONIAL COOTRANSCOL”, expedido por el Secretario de Tránsito y Transporte de Tunja, y la Resolución N° 0780 de 30 de abril de 2007, “Por la cual se resuelve Recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución No 0002

767

de enero 30 de 2007", emitido por el Alcalde del Municipio de Tunja, los cuales constituyen los actos administrativos objeto de debate en la presente contienda, fueron expedidos con el cumplimiento de los requisitos y formalidades legales que aplicaban para dicha época, o si por el contrario desconocieron las leyes bajo las cuales debían regirse, en lo atinente a la reestructuración de rutas de transporte en el Municipio de Tunja, causando un daño a la empresa demandante?

En ese orden de ideas, y de cara a resolver el problema jurídico planteado, se procederá inicialmente, a decantar el marco jurídico dentro del cual se enmarcan las situaciones fácticas y jurídicas que contraen la presente acción, para que con posterioridad se de paso al análisis del caso concreto.

3. Marco jurídico y jurisprudencial – Del Caso Concreto

A fin de resolver el problema de la referencia, el Despacho considera indispensable precisar sobre los siguientes aspectos: 1. Competencias Constitucionales y Legales del Alcalde dentro de la jurisdicción municipal respectiva, y sus funciones en materia de tránsito y transporte; 2. De la facultad de delegación y la competencia del Alcalde como máxima autoridad de tránsito en la jurisdicción municipal, en la dependencia especial para ello como la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio; 3. Del servicio público de transporte y de la Reestructuración oficiosa de rutas consagrada en el artículo 34 del Decreto 170 de 2001; 4. De la legalidad de los actos administrativos demandados DECRETO 0041 DE 30 DE ENERO DE 2007; RESOLUCIÓN 0002 DE 30 DE ENERO DE 2007 Y RESOLUCIÓN 0780 DE 30 DE ABRIL DE 2007 – Análisis del caso concreto y estudio de los cargos de falsa motivación, desviación de poder, incompetencia del funcionario.

3.1. Competencias Constitucionales y Legales del Alcalde dentro de la jurisdicción municipal respectiva, y sus funciones en materia de tránsito y transporte

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, a nivel territorial, la figura del Alcalde Municipal constituye la máxima autoridad dentro de la jurisdicción del respectivo Municipio. Ahora bien, es preciso señalar que la misma Constitución Política de Colombia le asignó al Alcalde Municipal una serie de atribuciones, entre otras, así:

"ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

(...)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los

funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes. (Subrayado del Despacho). (...)

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

Por su parte, la ley 136 de 1994 estableció también unas funciones al alcalde, así:

ARTÍCULO 91¹. FUNCIONES. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...)

D) En relación con la Administración Municipal:

- 1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.*

(...)

El Decreto 170 de 5 de febrero 2001, "Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros" establece:

"CAPÍTULO IV Autoridades competentes

ARTICULO 10.-*Autoridades de transporte. Son autoridades de transporte competentes las siguientes:*

En la jurisdicción nacional. El Ministerio de Transporte.

En la jurisdicción distrital y municipal. Los alcaldes municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución. (Negrita y subrayado del Despacho)

(...)

De igual forma, en lo que tiene que ver con asuntos de tránsito y transporte, Ley 769 de 6 de agosto 2002, "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones", consagra como autoridades de tránsito, las siguientes:

"TITULO I

¹ Este artículo fue modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. No obstante, se toma nota del contenido original del mismo, sin dicha modificación, atendiendo a la época de los hechos y de expedición de los actos administrativos objeto de debate en el sub lite.

CAPITULO II. AUTORIDADES.

ARTÍCULO 3°. AUTORIDADES DE TRÁNSITO. *Son autoridades de tránsito en su orden, las siguientes²:*

El Ministerio de Transporte

*Los Gobernadores y **los Alcaldes.** (Resaltado del Despacho)*

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.

La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el párrafo 5o de este artículo.

Los Agentes de Tránsito y Transporte.

(...)

En igual sentido, la citada norma establece lo siguiente, en cuanto a las secretarías municipales de tránsito como organismos de tal carácter y respecto de funciones del alcalde en materia de tránsito, a saber:

ARTÍCULO 6°. *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;

² Se aclara que éste artículo fue modificado por el art. 2, de la Ley 1383 de 2010. No obstante, el contenido de dicho artículo es igual en ambas normas, en lo relacionado con la precisión sobre a quienes se les denomina autoridades de tránsito, que para el presente caso, interesa saber que como tal se le denomina al Alcalde, dentro de su respectiva jurisdicción Municipal.

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 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. (Subrayados y Negritas del Despacho).

(...)

De lo anterior se desprende que después del Ministerio de Transporte, el Alcalde, dentro de su respectiva Jurisdicción, constituye la máxima autoridad en lo relacionado con el transporte. Así mismo, que las secretarías de tránsito a nivel municipal, también tienen la característica de ser organismos de tránsito, a la luz de dicha normativa, y son competentes en dicha calidad para cumplir las funciones asignadas por el Código Nacional de Transporte. En igual sentido, se desprende que al Alcalde le corresponde como máxima autoridad de tránsito en la jurisdicción de su municipio, expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías.

En cuanto a la competencia de las entidades territoriales en tránsito, la Corte se ha pronunciado de la siguiente manera:

“como expresión del principio unitario, hay un conjunto de funciones en materia de tránsito, cuyo alcance es nacional, pero para cuya ejecución se integran las autoridades de los distintos niveles administrativos, que, en el ámbito regional y local ejercen competencias diversas, unas, como ejercicio directo de la autonomía en el ámbito propio de sus respectivos territorios, otras, por expresa asignación legal, y, finalmente, otras por delegación que les haga el gobierno en los términos de la ley. De ello se desprende que, en aplicación del principio de subsidiariedad, la organización y dirección de lo relacionado con el tránsito y el transporte es, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, una competencia primaria de las entidades territoriales, las cuales con sujeción a la ley y en ejercicio de su autonomía podrán crear las dependencias administrativas que estimen necesarias para ese efecto. Tales autoridades, para el ejercicio de sus competencias propias, de las funciones que les sean asignadas por la ley y de las que les delegue el Gobierno, deberán

obrar con sujeción al principio de coordinación que garantice la articulación de los niveles nacional y territorial". "... en el sistema de la Ley 769 de 2002 es preciso distinguir, con particular relevancia en el nivel municipal, entre las autoridades de tránsito y los organismos de tránsito, puesto que al paso que en el primer concepto se encuentran las supremas autoridades administrativas, que ejercen una cláusula general de competencia en los asuntos que conciernan al respectivo nivel territorial, los organismos de tránsito, son unidades administrativas especialmente creadas para asumir unas competencias en materia de tránsito, entre ellas, las de alcance nacional que de manera general se atribuyen por la ley a estas entidades y las que les sean delegadas por el gobierno nacional"³

Así mismo, el Tribunal Administrativo de Boyacá⁴, ha indicado en su jurisprudencia, de manera metodológica, que el Código Nacional de Tránsito, establece tres tipos de autoridades de tránsito:

"(i) *Autoridades de regulación operativa encargadas de realizar el control en vía del tránsito, en esta categoría se encuentra la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y los Cuerpos de Regulación del Tránsito;* (ii) **Autoridades de regulación normativa encargadas de establecer las reglas, regulaciones y normas que permitan el ejercicio de los derechos de todos los usuarios del tránsito, es decir, están encargadas de organizar y ordenar el tránsito, en esta categoría se encuentran el Congreso de la República, el Presidente de la República, el Ministerio de Transporte, los alcaldes y gobernadores;** y (iii) *Autoridades de supervisión encargadas de la vigilancia, inspección y control del tránsito, es decir, son las calificadas para imponer las sanciones establecidas en el Código, en esta categoría está la Superintendencia de Puertos y Transporte y los Organismos de Tránsito.*

Así las cosas, se concluye que los alcaldes son autoridades de tránsito de regulación normativa, condición esta que les otorga la facultad para expedir normas regulatorias de la forma como los diferentes actores circulan por su jurisdicción, lo cual implica la obligación de organizar las vías y su circulación, así como expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del Código (...)" (Negrita propia del texto).

De lo anterior, tenemos que efectivamente el Alcalde constituye dentro del ordenamiento jurídico en lo relacionado con el tema de transporte, autoridad de tránsito dentro de su jurisdicción municipal, por lo que tiene competencia constitucional y legal a efectos de regular lo concerniente a ello, dirigiendo la acción administrativa del municipio, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, como por ejemplo lo relacionado con el servicio público de transporte dentro del respectivo municipio, expedir normas al respecto y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito en el Municipio.

³ Sentencia C-931 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴ Providencia del 29 de Julio de 2015, M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana. Dentro del Proceso N° 15001-23-33-000-2015-00015-00. Página 19 del fallo.

3.2. De la facultad de delegación y la competencia del Alcalde como máxima autoridad de tránsito en la jurisdicción municipal, en la dependencia especial para ello como la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio

Sobre la figura de la delegación administrativa, nuestro ordenamiento jurídico consagra específicamente en la Ley 489 de 1998 lo concerniente a la misma, de la siguiente manera:

“ARTICULO 9o. DELEGACION. *Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.*

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley. (Subrayado del Despacho).

PARAGRAFO. *Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.*

ARTICULO 10. REQUISITOS DE LA DELEGACION. *En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.*

El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.

ARTICULO 11. FUNCIONES QUE NO SE PUEDEN DELEGAR. *Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:*

- 1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.*
- 2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.*
- 3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación*

ARTICULO 12. REGIMEN DE LOS ACTOS DEL DELEGATARIO. Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante pueda en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

PARAGRAFO. *En todo caso relacionado con la contratación, el acto de la firma expresamente delegada, no exime de la responsabilidad legal civil y penal al agente principal.*

La Corte Constitucional⁵, al examinar la constitucionalidad de varios de los artículos de dicha ley, en lo que tiene que ver con la delegación, indicó lo siguiente:

“DELEGACION-Concepto

Para los efectos de la presente sentencia, es importante resaltar, que la desconcentración de funciones se realiza (hace y deshace) mediante la ley, en tanto, que la delegación se realiza y revoca por la autoridad administrativa titular de la atribución. Bien se trate de desconcentración o de delegación de funciones, lo que se busca con estas figuras, es el mismo fin: descongestionar los órganos superiores que conforman el aparato administrativo y, facilitar y agilizar la gestión de los asuntos administrativos, con el objeto de realizar y desarrollar los fines del Estado en beneficio de los administrados, en cumplimiento y desarrollo de los preceptos constitucionales. Ha de observarse, con todo, que dados los elementos propios de estos mecanismos para la realización de la función administrativa, la ley regula de manera específica los efectos que asigna a cada uno de ellos, en relación con el régimen propio de los actos objeto de delegación y desconcentración en la vía gubernativa.”

DELEGACION-Empleador en el que puede recaer

“El artículo demandado no hace otra cosa que desarrollar la norma constitucional (art. 211), al señalar los empleados en los cuales puede recaer el acto de delegación. Y, es que, por lo demás así debe ser, se observa razonable, como quiera que las autoridades administrativas a quienes se autoriza a delegar funciones, a las que se refiere la norma, no son otras, que los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa, de una parte; y, de otra, en la misma disposición acusada se indica en quiénes se puede delegar, a saber, “en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente”, lo que no vulnera la Constitución.”

⁵ Sentencia C-561 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Por su parte, en lo que tiene que ver con la delegación de funciones del alcalde, la Ley 134 de 1996, indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 92. DELEGACIÓN DE FUNCIONES⁶. El Alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal.

Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

En lo referente a la delegación para celebrar y ejecutar contratos, esta se regirá conforme a lo reglado en la Ley 489 de 1998 y la Ley 80 de 1993.”

De igual forma, el Decreto 170 de 2001, relacionado con el tema de transporte público, indica:

“ARTICULO 10.-Autoridades de transporte. Son autoridades de transporte competentes las siguientes:

En la jurisdicción nacional. El Ministerio de Transporte.

En la jurisdicción distrital y municipal. Los alcaldes municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución” (Subrayado del Despacho).

Sobre la figura de la delegación, la jurisprudencia del Máximo órgano de lo Contencioso Administrativo, ha indicado:

- Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección "A", C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, agosto 12 de 2009, radicación no. 25000-23-25-000-1999-07269-01(4334-05).

"En este momento es preciso efectuar un pequeño análisis acerca de la figura de la delegación de funciones, la cual ha sido definida por esta Corporación como "(...) el traslado de funciones de una autoridad a otra de igual o inferior jerarquía, previa autorización legal para hacerlo, cuya decisión se materializa o concreta en un determinado acto administrativo, en el cual se deben precisar las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren, para que sean desarrolladas o ejercidas por ese otro funcionario con la autonomía de su titular, aunque, éste último conserva la facultad de reasumir en cualquier momento la función delegada, lo mismo que las de revisar y revocar los actos del delegatario".⁴⁶

En otro pronunciamiento se dijo que:

"DELEGACIÓN DE FUNCIONES: Consiste en que el funcionario u organismo competente transfiere en forma específica y temporal a uno de sus subalternos

⁶ Este artículo fue modificado por el artículo 30 de la Ley 1551 de 2012.

una determinada atribución. Para ello debe encontrarse legalmente facultado y además, puede en cualquier momento reasumir la competencia.”⁴⁷

Y la Sala de Consulta y Servicio Civil conceptuó que:

“Mediante la delegación, la autoridad administrativa transfiere el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, siempre por acto de delegación (decreto o resolución) y con sujeción a la Constitución o la ley. Para que la autoridad pueda delegar algunas o alguna función de las que le han sido asignadas por la Carta Política o por la ley - por estimarlo conveniente o necesario para el servicio público o el interés general-, es indispensable la previa autorización legal en donde se determine la materia delegable o las condiciones de la delegación. Sobre este fundamento insoslayable, el delegante puede transferir la función y la consiguiente responsabilidad al delegado - también llamado delegatario en el lenguaje jurídico Colombiano-, sin que éste a su vez pueda subdelegar, salvo expresa autorización de la ley. Por su naturaleza, la delegación es transitoria, pues el delegante siempre puede reasumir la función, la que al ejercerla en forma directa, lo convierte de nuevo en el titular de la responsabilidad.”⁴⁸

Con base en la jurisprudencia trascrita, se tiene que la delegación de funciones opera previa autorización de norma superior, por conveniencia o necesidad del servicio público y materializado a través de un acto administrativo donde se precisen las funciones a desarrollar por el delegatario, quien tiene la misma autonomía del titular de las funciones delegadas”.

De lo anterior se desprende que el Alcalde tiene plenas facultades para delegar funciones que por ley le son otorgadas a él, en el ejercicio de su cargo y en el ámbito de la jurisdicción municipal correspondiente. Así, en virtud de las funciones constitucionales y legales del alcalde y reseñadas en líneas anteriores, es óbice indicar que el Alcalde puede delegar en la dependencia especializada para el efecto, como autoridad de transporte en el municipio, con el fin de expedir normas y tomar las medidas necesarias para mejorar el ordenamiento del transporte dentro del respectivo municipio.

3.3. Del servicio público de transporte y de la Reestructuración oficiosa de rutas consagrada en el artículo 34 del Decreto 170 de 2001.

Uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la prestación de los servicios que se encuentren a su cargo. Así, respecto del servicio público de transporte, se tiene que constituye un servicio esencial que debe ser garantizado por la administración, por ejemplo en el ámbito municipal, por la máxima autoridad de transporte, como lo es el Alcalde.

La Ley 105 diciembre 30 de 1993, “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”, establece al respecto lo siguiente:

“Artículo 3º

(...)

2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE:

La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad."

(...)

La Corte Constitucional⁷, respecto del servicio público de transporte, ha indicado lo siguiente:

"El servicio de transporte colectivo es un servicio público sobre el cual el Estado está en la obligación constitucional de asegurar la prestación eficiente del mismo a todos los habitantes del territorio nacional. Por mandato de la misma Carta le corresponde al Estado la regulación, el control y la vigilancia, tal como lo dispone el artículo 365 de la Constitución. Así mismo, el Estado debe regular y vigilar la industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Carta. Asuntos que se analizaron en la sentencia T-1094 de 2005, en los siguientes términos:

"3.1 La Constitución Política consagra en el numeral 23 del artículo 150 que es función del Congreso de la República expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos. Además, el Constituyente dispuso en el artículo 365 de la Carta que los servicios públicos se encuentran sometidos al régimen jurídico que establezca la ley y, podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero en todo caso el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de los servicios en cuestión. La jurisprudencia de esta Corte ha señalado en reiteradas ocasiones la relevancia constitucional del transporte como servicio público. Ello en reconocimiento de la trascendencia que dicho servicio ha adquirido en la vida moderna y que ha permitido un enorme progreso social y crecimiento económico^[1]." (Sentencia T-1094 de 2005, MP, doctor Jaime Araújo Rentarúa)"

"Por las mismas razones constitucionales, el Estado colombiano interviene en la industria del transporte como suprema autoridad y, en tal virtud, surge para la Administración gozar de ciertos derechos y prerrogativas, con el fin de lograr la prevalencia del interés general en esta materia. En la misma sentencia se resumieron estos conceptos así:

"En estos casos, al igual que ocurre con el contrato estatal de concesión de servicios públicos, la Administración goza de ciertos derechos y prerrogativas ante los beneficiarios de las mismas como son, entre otros: 1) el derecho a introducir las modificaciones que considere necesarias para obtener una mejor organización y funcionamiento del servicio; 2) el derecho a exigir al operador del servicio la adaptación del mismo a las nuevas demandas o conveniencias para los usuarios; 3) la vigilancia y control sobre la actividad desarrollada, lo cual se justifica por el interés público que aquella involucra, y que, finalmente, origina el otorgamiento de la licencia; 4) el derecho a exigir al operador del servicio el cumplimiento debido

⁷ Sentencia T-026 de 2006. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

del mismo, 5) el derecho a revocar la licencia de funcionamiento antes de cumplirse el plazo estipulado, por razones de interés público o por circunstancias previamente definidas en la Constitución, la ley o los reglamentos.^[21] (ibídem) (se subraya)

“Y finalmente sobre el ámbito de competencia de las autoridades nacionales y territoriales, las Leyes 105 de 1993, 336 de 1996, 769 de 2002, entre otras han desarrollado las pautas constitucionales para que las autoridades locales dentro de sus respectivas jurisdicciones y de acuerdo con la ley, puedan expedir las normas y medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, y la reglamentación del servicio de transporte público.”

(...)

Así mismo, el órgano vértice de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en sentencia de seis (6) de diciembre de dos mil doce (2012). Radicación número: 17001-23-31-000-2010-00341-01(AP), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. María Elizabeth García González, expresó lo siguiente:

“El derecho al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna.

Según el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

“El servicio público de transporte, de conformidad con el artículo 3º de la Ley 105 de 1993, es una “industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica”.

“La Ley 336 de 1996, “por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte”, otorga al servicio público de transporte el carácter de esencial, 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 establecidas en la Constitución, la ley y los reglamentos (artículo 5º).”

“El mismo Estatuto destaca, en su artículo 4º, que el transporte goza de especial protección estatal y está sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares.”

“Por su parte, en relación con la función de vigilancia y control del servicio público de transporte, el artículo 11 del Decreto 170 de 20012, señaló que estaría a cargo de los Alcaldes Metropolitanos, Distritales y/o Municipales según el caso, o de las autoridades a las que se les haya encomendado dicha función, lo que guarda armonía con el artículo 315, numeral 3, de la Constitución

Política, según el cual le corresponde al Alcalde asegurar en el territorio de su jurisdicción la prestación de los servicios a su cargo."

"El mencionado Decreto también previó el procedimiento para la adjudicación de rutas, mediante licitación, la modificación de éstas a solicitud de la empresa y atribuyó a la autoridad competente la facultad para reestructurar en forma oficiosa el servicio, cuando las necesidades de los usuarios lo exijan, previo estudio técnico (artículos 32 a 34)."

Por tanto, de conformidad con las normas señaladas y la jurisprudencia citada se tiene que el transporte público tiene el carácter de servicio público esencial y por lo tanto para la prestación de los servicios y la protección de los usuarios deberá primar el interés general.

Ahora bien, en lo que respecta a la figura de la reestructuración oficiosa de rutas de transporte, se encuentra regulada de manera especial en el Decreto 170 de 2001, el cual sobre la materia indica lo siguiente:

*"CAPÍTULO IV. Alternativas de acceso al servicio
(...)*

ARTICULO 34.-Reestructuración del servicio. La autoridad competente podrá en cualquier tiempo, cuando las necesidades de los usuarios lo exijan, reestructurar oficiosamente el servicio, el cual se sustentará con un estudio técnico en condiciones normales de demanda."

Dicha figura le da la potestad a la autoridad competente, en el ámbito municipal el Alcalde o en quien él delegue la función, a efectos de que de manera oficiosa, reestructure el servicio de transporte, sustentado en un estudio técnico en condiciones normales de demanda.

Ahora bien, en dicha normativa también se establecen una serie de procedimientos cuando de rutas de transporte se trata. Así, establece que:

"CAPÍTULO II. Acceso a la prestación del servicio

ARTICULO 24.-Prestación del servicio. La prestación de este servicio público de transporte estará sujeta a la expedición de un permiso o la celebración de un contrato de concesión o de operación suscrito por la autoridad competente, como resultado de un proceso licitatorio efectuado en las condiciones establecidas en el presente decreto.

(...)

ARTICULO 26.-Licitación pública. La autorización para la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros del radio de acción metropolitano, distrital y municipal en una ruta o sistema de rutas será el resultado de una licitación pública, en la que se garantice la libre concurrencia y la iniciativa privada para la creación de nuevas empresas.

ARTICULO 27.-Determinación de las necesidades de movilización. La autoridad metropolitana, distrital o municipal competente será la encargada de determinar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades insatisfechas de movilización.

Para el efecto se deben adelantar los estudios que determinen la demanda de movilización, realizados o contratados por la autoridad competente. Hasta tanto la Comisión de Regulación del Transporte señale las condiciones generales bajo las cuales se establezcan la demanda insatisfecha de movilización, los estudios deberán desarrollarse de acuerdo con los parámetros establecidos en la Resolución 2252 de 1999.

Cuando los estudios no los adelante la autoridad de transporte competente serán elaborados por universidades, centros de consulta del Gobierno Nacional y consultores especializados en el área de transporte, que cumplan los requisitos señalados para el efecto por la Comisión de Regulación del Transporte.

CAPÍTULO III. Procedimiento para la adjudicación de rutas y frecuencias en el servicio básico

ARTICULO 28.-Apertura de la licitación. Determinadas las necesidades de nuevos servicios de movilización, la autoridad de transporte competente ordenará iniciar el trámite licitatorio, el cual deberá estar precedido del estudio y de los términos de referencia correspondientes.

Los términos de referencia establecerán los aspectos relativos al objeto de la licitación, fecha y hora de apertura y cierre, requisitos que deberán llenar los proponentes, tales como: las rutas disponibles, frecuencias, clase y número de vehículos, nivel de servicio, determinación y ponderación de los factores para la evaluación de las propuestas, término para comenzar a prestar el servicio, su regulación jurídica, derechos y obligaciones de los adjudicatarios y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas y claras.

Los términos de referencia deberán establecer un plazo de duración del permiso, contrato de operación o concesión y las condiciones de calidad y excelencia en que se prestará el servicio.

ARTICULO 29.-Evaluación de las propuestas. La evaluación de las propuestas se hará en forma integral y comparativa, teniendo en cuenta los factores de calificación que para el efecto señale la Comisión de Regulación del Transporte.

(...)

ARTICULO 30.-Procedimiento. Hasta que la Comisión de Regulación del Transporte determine otro procedimiento para la adjudicación de rutas y horarios la autoridad de transporte competente atenderá el siguiente:

1. Determinación de las necesidades del servicio por parte de la autoridad de transporte competente.

2. Apertura de licitación pública por parte de la autoridad de transporte competente.

3. Adjudicación de servicios.

La apertura de la licitación y la adjudicación de servicios será de conformidad con el siguiente procedimiento:

1. La resolución de apertura deberá estar precedida del estudio mencionado anteriormente y de la elaboración de los términos de referencia.

2. Los términos de referencia, entre otros aspectos, determinarán los relativos al objeto del concurso, requisitos que deben llenar los proponentes, plazo del concurso, las rutas, sistemas de rutas o áreas de operación disponibles, frecuencias a servir, clase y número de vehículos, nivel de servicio, reglas y criterios para la evaluación de las propuestas y el otorgamiento del permiso, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección, término para comenzar a prestar el servicio, su regulación jurídica, derechos y obligaciones de los adjudicatarios.

(...)

8. Dentro de los diez (10) días siguientes a la apertura de la licitación de rutas, se publicarán avisos por una sola vez, simultáneamente en dos (2) periódicos de amplia circulación local, el día martes, en un tamaño no inferior a 1/12 de página. Las empresas podrán presentar sus propuestas dentro de los 10 días siguientes a la publicación.

9. El servicio se adjudicará por un término no mayor de cinco (5) años. En el término autorizado la autoridad de transporte competente evaluará la prestación del servicio de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de este decreto y decidirá si la empresa continúa o no con la prestación del servicio autorizado.

(...)

PARAGRAFO 1º-Los estudios técnicos que sobre disponibilidad de rutas y frecuencias de servicio efectúen las autoridades metropolitanas, distritales y/o municipales de transporte deberán ser remitidos al Ministerio de Transporte una vez culmine el procedimiento de adjudicación.

(...)

La lectura de la anterior normatividad transcrita da a entender a primera vista que la regla general en éstos casos consiste en realizar una licitación o concurso público, en aras de que las empresas interesadas concurren a efectos de presentar sus respectivas propuestas, en desarrollo de la libre competencia e iniciativa privada. Ahora bien, es necesario indicar que de igual manera existen unas excepciones o límites a dichos derechos, como lo consagra el decreto en cita, cuando en el artículo 1 señala: "Objeto y principios. El presente decreto tiene como objeto reglamentar la habilitación de las empresas de transporte público colectivo terrestre automotor de pasajeros del radio de acción metropolitano,

distrital y/o municipal y la prestación por parte de éstas, de un servicio eficiente, seguro, oportuno y económico, bajo los criterios básicos de cumplimiento de los principios rectores del transporte, como el de la libre competencia y el de la iniciativa privada, a las cuales solamente se aplicarán las restricciones establecidas por la ley y los convenios internacionales."

De lo anterior, se infiere que una restricción a dichos derechos es la consagrada en el mismo decreto, en su artículo 34, el cual fue previamente traído a colación, y que regula lo concerniente a la reestructuración oficiosa de rutas de transporte por parte de la administración, en virtud de la cual, bajo las necesidades y demandas del servicio, sólo es necesario realizar un estudio previo a efectos de determinar dicha reestructuración, sin que deba realizarse lo concerniente a la licitación pública, como por ejemplo cuando se trata de modificación de rutas.

Ahora bien, vale la pena traer a colación pronunciamiento del Consejo de Estado, Sección Primera, relacionado con la reestructuración de rutas de transporte, mediante sentencia con número de radicado 25000-23-24-000-2002-00480-01 480 (228732), de 26 de diciembre de 2008, C.P. Martha Sofía Sanz Tobón, en donde en un caso de similares contornos indicó:

"REESTRUCTURACIÓN: FACULTAD REGLADA U OFICIOSA - REQUISITOS

*Se tiene que mediante el acto acusado se reorganizan unas rutas del transporte público colectivo de pasajeros, que estaban ya autorizadas a la empresa SIDAUTO S.A. con el fin de permitir la entrada de TransMilenio, entendiéndose por ruta de conformidad con el artículo 6° del Decreto 1558 de 1998, **"el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos"** (como lo es la capacidad transportadora).*

Ahora bien, de conformidad con las normas señaladas el transporte público tiene el carácter de servicio público esencial y por lo tanto para la prestación de los servicios y la protección de los usuarios deberá primar el interés general; es un hecho notorio que la entrada en funcionamiento del sistema TransMilenio se justificó en aras del interés general al privilegiar el transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Bogotá, lo cual encuentra soporte legal en los artículos 3°, numeral 1, literal c) de la Ley 105 de 1991 y 5° de la Ley 336 de 1996.

(...)

Ahora bien, al tenor del artículo 6° de Decreto 1558 de 1998, se entiende por ruta "el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos", lo que indica que una reestructuración hace relación a todos los elementos comprendidos en la definición y no solamente al recorrido, por lo cual bien podía la entidad demandada variar el nivel de servicio, la clase de vehículo, el horario y la frecuencia.

Ahora bien, es cierto que la Constitución Política garantiza la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, correspondiendo al Estado impedir su obstrucción o restricción (art. 333). Sin embargo, tal como se expresó en la Sentencia C-398/95 (M.P., doctor José Gregorio Hernández Galindo), "insiste la Corte en que la Carta Política no ha acogido un modelo económico determinado, exclusivo y excluyente, y en que sus normas deben ser interpretadas de manera armónica y coherente, evitando posiciones absolutas, por lo cual la libertad del individuo se encuentra atemperada en la preceptiva constitucional por la prevalencia del interés colectivo (artículo 1º), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículos 333, 334 y 335 C.P.) y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina de esta Corte ha prohijado."⁸

Si bien en dicho pronunciamiento se realizó el estudio de la situación bajo la óptica del Decreto 1558 de 1998, el cual fuera derogado por el Decreto 170 de 2001, el contenido regulatorio de la facultad oficiosa de la administración para reestructurar rutas de transporte es similar, por lo que resulta importante traer a colación lo indicado por el máximo tribunal contencioso administrativo en dicho caso, respecto de dicha facultad oficiosa, como excepción a la regla general de licitación pública en los casos de rutas de transporte público.

De lo anteriormente expuesto, se colige, como se expuso precedentemente, que la reestructuración oficiosa de rutas de transporte como facultad de la administración, cuando las necesidades del servicio lo demanden, establecida en el artículo 34 del Decreto 170 de 2001, constituye la excepción a la regla general de licitación pública y procedimientos a seguir cuando de modificación o asignación de rutas de transporte se trata, tal como también se encuentra regulado en el decreto en mención. Así, si bien esa regla general se encuentra amparada en la libre concurrencia de las empresas interesadas y en la iniciativa privada, no puede desconocerse que el mismo decreto menciona que dichas previsiones pueden ser objeto de limitación, como por ejemplo con la facultad oficiosa de reestructuración de rutas, en la cual, en virtud de las necesidades del servicio, basta realizar un estudio técnico para soportar dicha actuación, sin necesidad de realizar los procedimientos de licitación pública y concurso regulados en dicha normativa.

3.4. De la legalidad de los actos administrativos demandados DECRETO 0041 DE 30 DE ENERO DE 2007; RESOLUCIÓN 0002 DE 30 DE ENERO DE 2007 Y RESOLUCIÓN 0780 DE 30 DE ABRIL DE 2007 – Análisis del caso concreto y estudio de los cargos de falsa motivación, desviación de poder, incompetencia del funcionario.

La parte actora, dentro del líbello demandatorio, indica como motivos o causas de impugnación de la legalidad de los actos administrativos expedidos por la entidad demandada, centrandó su argumentación principalmente en la desviación y abuso de poder y falta de competencia en el acto administrativo

⁸ Citado en Sentencia C-043 de la Corte Constitucional del 25 de febrero de 1998; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

de delegación y falsa motivación, y desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.

Al respecto, es preciso señalar brevemente en qué consisten cada uno de dichos medios, tal como lo expone el doctrinante Juan Ángel Palacio Hincapié, en su obra "Derecho Procesal Administrativo", de la Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda, quinta edición, 2005, páginas 183-189.

"-Incompetencia del Funcionario

La expresión de voluntad administrativa debe emanar del órgano al cual la ley le atribuyó dentro de sus funciones el desarrollo de una actividad determinada. Cuando el acto administrativo se expide por alguien que carece de competencia, el acto es inválido. Tal falta de competencia puede provenir de distintas causas o factores, como la materia, la territorialidad, la temporalidad, el factor funcional, etc.

(...)

El vicio de incompetencia es considerado tal vez el más grave, atribuyéndole por la doctrina y la jurisprudencia el carácter de insanable y por lo mismo, el que pueda ser declarado de oficio cuando aparezca acreditado en el proceso. Frente a una actuación que se origine en la ausencia de competencia del órgano que produce la voluntad, el Juez Contencioso no puede acogerse al principio de la justicia rogada de esta Jurisdicción y debe proceder a declarar la nulidad del acto, aunque el actor no la haya solicitado.

Sobre lo anterior, valga decir que en el caso bajo estudio, conforme al recuento normativo y jurisprudencial realizado en páginas anteriores, se puede observar que el Alcalde de Tunja, sí tenía la competencia constitucional y legal para expedir el Decreto 0041 de 30 de enero de 2007, por medio del cual realiza una delegación al secretario de tránsito y transporte del municipio. Así, el argumento endilgado por la parte actora no tiene sustento alguno, en el entendido de que en el tema relacionado con transporte y bajo la normativa estudiada en el presente escrito, el Alcalde, como máxima autoridad dentro de la jurisdicción municipal, puede delegar en la dependencia especial para ello, como es la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio, lo atinente a la reestructuración de rutas de transporte, como en efecto lo hizo por medio de uno de los actos enjuiciados en el presente proceso.

-Desviación de Poder

Es el vicio en que se incurre en los actos administrativos, de mayor dificultad para su configuración. Se origina cuando el funcionario que expide el acto lo hace con competencia para el mismo, es decir, se encuentra dentro de la órbita de sus funciones, pero lo hace por motivos diferentes a los que ha indicado el legislador al atribuirle esa competencia, es decir, actúa con una intencionalidad diferente a la perseguida por la norma que señaló los motivos para los cuales se le ha investido de competencia.

Decimos que es el vicio más difícil de establecer por cuanto quien impugna debe acudir al examen de la mente del funcionario que actuó en esta forma, escudriñar su intención, el espíritu que lo inspiró, para confrontar sus motivos personales con los de la norma. Y esa dificultad probatoria radica en que por lo general no existe una prueba directa de la intención que lleva el funcionario, pues la misma no se expresa por escrito ni en la motivación de la decisión. Es necesario acudir a la prueba indirecta, a los indicios, para derivar el vicio. Si esos indicios son concurrentes, serios y suficientes, puede el juez decretar la nulidad.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Boyacá⁹ ha tenido la oportunidad de pronunciarse en lo relacionado con la desviación de poder, de la siguiente manera:

“DESVIACION DE PODER.

Implica llevar al juzgador a la convicción plena que la intención de quien profirió el acto se alejó del buen servicio y de los principios de la administración pública.

De acuerdo con lo precisado por la jurisprudencia y la doctrina, la desviación de poder se suscita, cuando el funcionario que en el desempeño de función pública, expide un acto administrativo desde la órbita de sus funciones, pero lo hace por motivos diferentes a los señalados por el legislador, es decir, que pese a ser el funcionario competente para la expedición del acto, y fundarlo en normas legales preestablecidas, la intención que persigue con su actuar, en apariencia legítimo, es completamente contrario al que efectivamente persigue la ley. Demostrar esta causal, implica llevar al juzgador, a la convicción plena e inequívoca, que la intención de quien profirió el acto se alejó diametralmente de la finalidad del legislador, del buen servicio, y lo que es peor aun, del respecto por los principios de la administración pública (eficacia, eficiencia, celeridad, oportunidad, transparencia, etc.); por tanto, quien pretenda desvirtuar la presunción de legalidad de un acto administrativo por la causal de “desviación de poder”, está obligado a probar la existencia de móviles contrarios a derecho, pues la simple afirmación no es suficiente para su declaración.”

Acorde con lo anterior, y en el caso en concreto, del examen del material probatorio obrante en el mismo, éste estrado judicial no encuentra soporte certero que refuerce los argumentos esgrimidos por la parte actora en éste sentido, bajo el entendido de que examinados los actos administrativos demandados, no se vislumbra in interés privado o personal por parte del emisor de los mismos, sino que por el contrario, se evidencia la intención de atender una necesidad que en el momento se estaba presentando en un sector de la ciudad, por solicitudes de la ciudadanía al ente territorial, respecto de la necesidad de rutas de transporte público por dicho sector, por lo cual, la administración de ese entonces, y como se encuentra soportado de lo obrante en el proceso, decidió dar aplicación a la normativa vigente de la época, y bajo la figura de la reestructuración oficiosa de rutas de transporte contenida en el artículo 34 del Decreto 170 de 2001, realizó el estudio técnico de 2007 (Fl. 57 a 77 del expediente), para soportar la necesidad de la reestructuración de las

⁹ ACCION: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. DEMANDANTE: Edgar Arévalo Mendoza. DEMANDADO: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC. FECHA DE LA DECISION: 11 DE MARZO DE 2009. RADICACION: 15000-2331- 000-2003-02018-00. MAGISTRADO PONENTE: DR. JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO.

La carga de la prueba y la demostración de la causal de nulidad se traslada a la parte demandante. Sabido es, que uno de los elementos esenciales del acto administrativo, es la motivación, ello implica que la manifestación de la administración tiene una causa que lo justifica y obedece a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable, de ahí que, cuando se fundamenta un acto mediante razones engañosas, simuladas y contrarias a la realidad se configura el vicio de falsa motivación. Sobre el asunto, la jurisprudencia ha establecido que: "Cuando la representación y valoración de los hechos concuerda con la realidad y cuando la preceptiva jurídica determina las condiciones, que son aplicables adecuadamente, para la apreciación de ciertos hechos, la causa del acto administrativo será regular y legal. A contrario sensu, si la declaración de voluntad, se fundamenta en hechos que no existieron, que fueron diferentes a como los presenta el sujeto titular del poder administrativo, el elemento causal del acto se encontrará viciado"

En el presente asunto, la parte actora fundamenta el cargo aduciendo principalmente que se motivan los actos objeto de reproche aduciendo entre otras normas, aplicables al transporte, la ley 1083 de 2006, no bajo el enunciado completo de la misma, sino acomodándola. Indica que no es potestativo y en forma arbitraria que la secretaría de tránsito y transporte municipal reestructurara el servicio de las rutas señaladas en el acto impugnado, sin un estudio previo serio y que llenara los componentes exigidos por la norma. Sostiene que hay falsa motivación ya que no se hizo lo pertinente para la reorganización de las rutas, como lo establece la norma, sino que sólo obedeció para que algunas de las empresas habilitadas en la ciudad para la prestación del servicio público de transporte se beneficiaran. Así mismo, indicó que el estudio técnico realizado por la secretaría de tránsito fue realizado de forma acelerada, y que en ningún momento menciona la efectividad de la reestructuración de las rutas.

En igual sentido aduce que tampoco se cumple con lo estipulado en el Decreto 170 de 2001, artículo 34, como debía ser un estudio técnico serio en condiciones normales de demanda y no en época de anormalidad del servicio, para la reestructuración oficiosa de la ruta. Por ello, manifiesta que no existe certeza de qué motivó al Secretario de Tránsito para la expedición del acto administrativo impugnado, ya que las normas y los motivos señalados no permiten esclarecer los motivos del mismo, sino que se observa que no existieron motivos reales y que todo obedeció a un capricho y actitud discrecional del Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja.

Al respecto, en el asunto bajo examen y de la lectura de los actos impugnados, puede observarse que los motivos por los cuales fueron expedidos obedecieron principalmente a una necesidad ciudadana que se presentaba en ese momento en un sector de la ciudad, que demandaba la asignación de rutas de transporte público en virtud de la necesidad de dicho servicio, teniendo en cuenta también el crecimiento urbano que para la época estaba presentándose en dicho sector de la ciudad.

Como antecedentes de hecho de los actos demandados, se tiene precisamente la demanda ciudadana de necesidad del servicio público de transporte. Al

respecto, puede observarse en el considerando del Decreto 0041 de 30 de enero de 2007, expedido por el Alcalde de Tunja, el cual dice:

“Que se han recibido solicitudes de la comunidad solicitando la asignación de rutas de transporte público urbano en la ciudad”

En igual sentido, la delegación se hizo en el funcionario de nivel directivo, como lo es el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio, para que... *“en los términos de ley, reorganice, reasigne y/o reestructure las actuales rutas de transporte público urbano de la ciudad, en atención a las solicitudes cursadas por la comunidad”*.

De igual forma, en la Resolución N° 0002 de 30 de enero de 2007, en su parte considerativa, se indica que:

“Que los usuarios de la Clínica Saludcoop, Universidad Santo Tomás, Colegio Militar, Urbanización Remanso de l Sabana, Clínica Cancerológica de Boyacá, Urbanización las Quintas, Barrio la Esmeralda, El Rincón de la Mesopotamia, Ciudadela Comfaboy, Reserva Campestre, Santa Elena que hacen uso de los servicios desde los sectores: Occidental y Oriental de la ciudad, han solicitado a esta Secretaría la autorización de una ruta que preste el servicio desde la parte Occidental, Oriental, Norte y sectores aledaños al Nororiente y Noroccidente de la ciudad, para reducir costos y tener un acceso directo a la Clínica Saludcoop y sus alrededores, toda vez que en la actualidad deben tomar dos vehículos para acceder a este sector y los costos de transporte se duplican, por lo que solicitan a la Administración Municipal se estudie la posibilidad de autorizar unas rutas de transporte urbano que preste el servicio a estos sectores, argumentando que en la actualidad no se cuenta con éste servicio.”

(...)

En el estudio Técnico de 2007, también se puede observar, entre otras cosas,

“La presente reestructuración coincide con lo establecido en la Ley 1083 de 2006, en el sentido de permitir la movilidad sobre ejes viales subutilizados, como la Avenida primera y/o Universitaria, descongestionando a su vez ejes viales que están saturados como la Avenida Central del Norte, disminuyendo por razones lógicas los niveles de contaminación”

Así mismo, en dicho estudio se observa que se realizó un análisis normativo sobre el sustento que iba a servir para el mismo, así como el estudio de los antecedentes de las empresas y del servicio y licencias, las rutas que prestaban y sus características de recorrido, determinando que conforme a las solicitudes de la comunidad, lo pertinente era la reestructuración de las rutas Fundación Universitaria de Boyacá – Barrio la Fuente, de la empresa Autoboy S.A., y San Antonio – Suamox y viceversa, de la empresa Cootranscol Ltda.

Ahora bien, como antecedentes de derecho, se observa que en el Decreto 0041 de 30 de enero de 2007, se indica en la parte considerativa:

“Que de conformidad con el art. 3 de la ley 769 de 2002, son autoridades de Tránsito los organismos de Tránsito de carácter municipal.”

“Que de acuerdo a lo establecido por el literal c) de la ley 1083 de 2006, le corresponde a la autoridad de tránsito “Reorganizar las rutas de transporte público y tráfico sobre ejes viales, que permitan incrementar la movilidad y bajar los niveles de contaminación”.

Igualmente, la Resolución N° 0002 de 30 de enero de 2007, expedida por el Secretario de Tránsito y Transporte de Tunja, indica dentro de su parte considerativa:

“Que los Municipios son autoridades de transporte competentes en la jurisdicción municipal, los Alcaldes Municipales o en los que estos deleguen tal atribución”

“Que mediante la Ley 1083 del 31 de julio de 2006, emanada del Congreso de la República, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre Planeación Urbana Sostenible y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo segundo, Literal C), lo siguiente: “Reorganizar las rutas de Transporte público y Tráfico sobre ejes viales, que permitan incrementar la movilidad y bajar los niveles de contaminación”

“Que, conforme lo establece el artículo 34 del Decreto 170 del 5 de febrero de 2001, proferido por el Ministerio de Transporte, la autoridad competente podrá en cualquier tiempo, cuando las necesidades de los usuarios lo exijan, reestructurar oficiosamente el servicio, el cual se sustentará con un estudio técnico en condiciones normales de demanda”

De todo lo anterior puede inferirse que efectivamente los actos administrativos demandados, fueron debidamente motivados por los funcionarios que los expedieron, sin que la parte actora logre desvirtuar certeramente lo anterior y soportar el cargo que endilga como tal en el líbello demandatorio.

Ahora bien, como corolario de todo lo anterior, el Despacho hace notar que de conformidad con la normativa tratada en precedencia y en específico con lo dispuesto por el artículo 6°, párrafo 3°, inciso segundo de la Ley 769 de de 2002, se atribuyó expresa competencia a los Alcaldes para expedir, dentro de su respectiva jurisdicción, las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del transporte de personas, animales y vehículos por las vías públicas, lo cual reafirma la competencia del Alcalde Municipal de Tunja para expedir el acto acusado Decreto 0041 de 30 de enero de 2007.

En igual sentido, de la normativa y de la jurisprudencia citada al respecto, se tiene que el Alcalde efectivamente puede delegar dicha función en la dependencia especial como lo es la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio, actuación que efectivamente llevo a cabo a través del Decreto 0041 de 2007, y la cual se sustenta entre otras normas, en lo dispuesto por el Decreto 170 de 2001, que para el efecto en el artículo 10 indica que el Alcalde, como autoridad de transporte en la jurisdicción municipal, puede delegar funciones de tránsito. Lo anterior, concordante igualmente con la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, que en el artículo 6, párrafo 3, inciso 2, le confiere la competencia al Alcalde de expedir en su jurisdicción las normas

y tomar medidas necesarias para mejorar el ordenamiento del transporte de personas, animales y vehículos, asunto que fue el que se dio en el presente caso, y que se desprende del material probatorio obrante en el expediente, en el entendido de que el Alcalde de la época, en aras de dar cumplimiento a sus funciones, y amparado en la normatividad sobre la materia, expidió el decreto por medio del cual delegó en el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio lo concerniente a la reestructuración de rutas, con fundamento en las demandas ciudadanas presentadas al respecto.

Para el Despacho es claro que el argumento de incompetencia del Alcalde para delegar y expedir el Decreto 0041 de 2007, pierde peso luego de la lectura y relación de la normativa que regula la materia, así como que los actos expedidos por la secretaria de tránsito y transporte del municipio, en desarrollo de dicha delegación, gozan de presunción de legalidad, y se encuentran soportados en la normativa de la época, siendo que en igual sentido no puede inferirse por el Despacho alguna incompetencia sobre ello, tal como en el libelo demandatorio lo quiere hacer ver la parte demandante, resaltando que los argumentos esgrimidos por dicho extremo procesal no lograr poner en tela de juicio la legalidad de que por presunción gozan los actos expedidos a por la administración.

De igual forma, del recuento y análisis normativo sobre el tema así como de la valoración y relación del material probatorio obrante en el proceso, se evidencia que el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de Tunja, en virtud de la delegación que le hiciera para el efecto el Alcalde de la época, en uso de la facultad oficiosa de reestructuración de rutas, que encuentra fundamento legal en el artículo 34 del Decreto 170 de 2001, procedió a realizar dicha reestructuración, en específico de 2 rutas como se desprende de las resoluciones expedidas por el mismo, ello con fundamento en un estudio técnico obrante también en el proceso, y que encontró sustento principalmente en las necesidades y peticiones que la comunidad requería y que había puesto en conocimiento de la administración, respecto de la asignación de rutas de transporte por dicho sector, teniendo en cuenta también el crecimiento urbano que estaba presentando la ciudad en ese entonces.

De los actos administrativos demandados se desprende que lo que se realizó fue una reestructuración de las rutas que estaban asignadas, lo cual no obedeció al capricho de la administración de ese entonces., como lo afirma la parte actora, sino por la necesidad de satisfacer la demanda ciudadana que en ese momento se estaba presentando en un sector específico de la ciudad, lo cual fue consignado dentro de dichos actos administrativos demandados.

Así, si bien existe un procedimiento para la adjudicación y asignación de rutas de transporte, tal como quedó recalado en la normativa citada en páginas anteriores, no menos cierto es que la misma en su artículo 34 estipula que *"La autoridad competente podrá, en cualquier tiempo, cuando las necesidades de los usuarios así lo exijan, reestructurar oficiosamente el servicio, el cual se sustentará con un estudio técnico en condiciones normales de demanda."*

Así, se observa que la entidad accionada se ajustó a los presupuestos establecidos en la norma en cita, siendo que en ese entonces debido al crecimiento y los cambios que se estaban presentando en la ciudad, se estaba generando una demanda del servicio en un sector específico de la ciudad, por lo que la administración en aras de satisfacer dicha necesidad de servicio optó por aplicar la facultad oficiosa que dicha normativa le permitía, la cual soportó en el estudio técnico de 2007.

Ahora bien, ante dicha situación, no era apropiado para la administración entrar a modificar todo el sistema de rutas de transporte del Municipio de Tunja, teniendo en cuenta que la demanda de necesidad del servicio se presentaba en una zona específica de la ciudad, y en virtud de que existían empresas que tenían ya asignadas rutas en cercanía con dicho sector, la determinación de reestructurar las rutas de las mismas en aras de prestar el servicio de transporte por dicho sector se encuentra amparada precisamente en esa facultad oficiosa de reestructuración, sin que se evidencie violación alguna a derechos de la parte actora, así como tampoco se encuentra probado la existencia de un capricho propio o de un interés particular de la administración en dicha actuación, sino que precisamente se observa que lo que se buscó fue dar respuesta oportuna a las peticiones ciudadanas que solicitaban el servicio de transporte por ese sector, por lo que la actuación de la administración de ese entonces se ve enmarcada dentro del interés general, sin que, como se indicó anteriormente, la parte actora haya acreditado o probado un interés particular o propio de la administración en dicha actuación.

Por ende, es claro concluir que no se violaron derechos de la parte actora, porque es clara la facultad legal que justifica la actuación tanto de la Alcaldía del Municipio de Tunja como de la Secretaría de Tránsito y Transporte, para realizar la reestructuración de las rutas de la empresa AUTOBOY S.A. y COOTRANSCOL LTDA,. y por ello no era del caso seguir el procedimiento concursal para adjudicar y modificar las rutas prescrito en la reglamentación citada, pues ésta en su artículo 34 le otorga competencia para definir este tipo de situaciones para atender el interés general de la comunidad.

Así mismo, dentro del plenario, no se logra probar la existencia de un favorecimiento de la administración a las empresas a las cuales les reestructuro oficiosamente las rutas, sino que se observa que la reestructuración obedeció a los cambios que se estaban generando en la ciudad y en el sector específico donde se solicitaba el servicio por parte de la comunidad, siendo que con la actuación de la administración se favoreció a los habitantes de dicho sector y de muchos otros de la ciudad, mas no a las empresas como tal.

Por todo lo anterior, fuerza concluir por parte de éste estrado judicial que la parte actora no logra desvirtuar la legalidad de que gozan los actos demandados, por lo que se procederá a negar las pretensiones de la demanda.

Finalmente, a folio 734 del plenario reposa poder conferido al abogado William Adolfo Farfán Nieto, con C.C. N° 7171624 de Tunja, y T.P. N° 226725 del C.

S. de la J., como apoderado judicial de la entidad demandada Municipio de Tunja, por lo que el despacho procederá a reconocerle personería, en los términos y para los efectos del poder conferido.

4. Costas.

De conformidad con el artículo 171 del C.C.A., no se condenará en costas a la parte demandante, puesto que no se observa temeridad de su parte al incoar la acción.

En efecto, las costas procesales son reembolsables a la parte vencedora en materia civil sólo por el hecho de triunfar (Art. 392 C.P.C.), en tanto que en materia contencioso administrativa, la condena a ellas se verifica únicamente cuando la parte vencida actúa temerariamente (Art. 171 C.C.A.).¹¹

La siguiente jurisprudencia es ilustrativa del punto acabado de tocar¹²:

"...El artículo 55 de la ley 446 de 1998, que modificó el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, faculta al juez para condenar en costas a la parte vencida pero en consideración a la conducta asumida por ella. Este precepto resulta aplicable en el presente caso, no obstante que se trata de una acción instaurada antes de la expedición de la ley 446 de 1998, por tratarse de una norma de carácter procesal que tiene vigencia en forma inmediata. La nueva disposición contiene dos modificaciones sustanciales: a) posibilita la condena en costas para la entidad pública vencida, pues bajo la vigencia del artículo 171 del C.C.A. sólo se permitía dicha condena para el litigante particular vencido en el proceso, incidente o recurso, con lo cual se atiende por este aspecto al principio de igualdad de las partes y, b) exige una valoración subjetiva para su condena, en tanto que en la norma anterior el criterio para su procedencia era simplemente objetivo, pues remitía al artículo 392 del Código de Procedimiento Civil. En la nueva regulación de las costas en el proceso administrativo no basta entonces que la parte sea vencida, toda vez que se requiere una valoración de la conducta observada por ella en el proceso...."

X. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejera ponente Dra: María Elena Giraldo Gómez, sentencia de 12 de octubre de 2000, Radicación número: 13097, Actor: Héctor Edmundo Lasso M. y Demandado: Municipio De Mallana (Nariño): "... En el presente caso no se advierte conducta procesal temeraria o insensata del actor lo haga objeto de la medida. Se acoge por tanto el criterio adoptado por la Sala en relación con la procedencia de la condena en costas, según el cual "no es la ausencia de razón en la pretensión u oposición lo que hace sujeto de la sanción a la parte sino su conducta abusiva que implique un desgaste innecesario para la administración y para la parte vencedora"...."

¹² Consejo de Estado, sección tercera, Consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque, sentencia de 18 de febrero de 1999, Radicación número: 10775, Actor: Etilma Melania Bernal Santos, Demandado: Fondo Rotatorio de Aduanas.

FALLA:

PRIMERO: Declarar imprósperas las excepciones de Falta de Legitimación en la Causa por Activa e Indebida Integración del Litisconsorte Necesario, propuestas por la entidad accionada, de conformidad con la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: DENEGAR las pretensiones de la demanda por lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

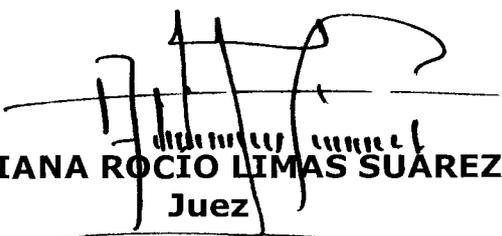
TERCERO: No condenar en costas.

CUARTO: Por Secretaría del Despacho, hágase la respectiva liquidación del remanente a la parte actora, si a ello hay lugar de conformidad con el numeral 4 del artículo 207 del C. C. A.

QUINTO: En firme esta providencia, procédase al archivo del expediente, dejando las anotaciones y constancias de rigor.

SEXTO: Reconózcase personería al abogado WILLIAM ADOLFO FARFÁN NIETO, identificado con cédula de ciudadanía No. 7171624 de Tunja y portador de la Tarjeta Profesional No. 226725 del C. S. de la J, como mandatario judicial del Municipio de Tunja, en los términos y para los fines del poder conferido (fl. 734).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ADRIANA ROCÍO LIMAS SUÁREZ
Juez

Lr/ARLS