



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-34-002-2023-00185-00
Demandante: Diego Andrés Cancino Martínez y Víctor Velásquez Gil
Demandado: Distrito Capital de Bogotá
Tema: Tarifa del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP de Bogotá

NULIDAD

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá a proferir sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad, instauraron los señores: Diego Andrés Cancino Martínez y Víctor Velásquez Gil en contra del Distrito Capital de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“PRIMERA. Declarar la nulidad del Capítulo IV del Decreto 004 de 2023 ‘Por medio del cual se fija la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP y se dictan otras disposiciones’.

SEGUNDA. Declarar la nulidad del Capítulo I del Decreto 004 de 2023 ‘Por medio del cual se fija la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP y se dictan otras disposiciones’[...].”

2. Cargos

Los demandantes sustentaron sus pretensiones en los siguientes cargos:

2.1. “Nulidad del incentivo SISBEN por infracción de las normas en las que deberían fundarse”

Mencionaron, que la normativa acusada desconocería la garantía de progresividad y no regresividad del acceso al servicio público de transporte de las personas con menos ingresos. Esto, debido a que, en el Capítulo IV, disminuyó el subsidio aplicable al incentivo SISBEN en un 14,4% para el servicio zonal y en un 16,9% para el troncal, respecto del fijado en el Decreto 005 de 2022; circunstancia que redujo el nivel de accesibilidad al transporte público de esta población.

Manifestaron que dicho incentivo sería una medida discriminatoria, dado que habría aumentado injustificadamente, en mayor proporción, la tarifa del servicio para las personas beneficiarias del incentivo SISBEN, en comparación con la aplicable al resto de la población. Entonces, afirmó, que la disminución del incentivo en cuestión no garantizaría, en condiciones de igualdad, el acceso al transporte público ni implicaría una aplicación, de mayor importancia, del ámbito de aplicación de la libertad de locomoción de todos los usuarios del sistema.

Precisaron, conforme lo anterior, que la tarifa para usuarios vulnerables aumentó en \$700 pesos, para su componente troncal, y \$600 en el zonal, frente a un aumento de sólo \$300 pesos para los demás usuarios. Así, dijo, el cambio previsto en la norma acusada representó un incremento del 36% y 39% en los servicios mencionados para el incentivo SISBEN, en comparación con un aumento del 12.53% y 12% de la población en general.

Sostuvieron que el aumento de la tarifa diferencial en cuestión no encuentra justificación en la sostenibilidad fiscal del sistema de transporte, dado que su impacto en las finanzas del mismo sería insignificante, pues el subsidio otorgado a la población SISBEN equivale solo al 2% del total del déficit que presenta la operación, que se cubre con el presupuesto del Fondo de Estabilización Tarifaria.

Adujeron, de otro lado, que el acto acusado desconocería algunos de los indicadores fijados por la Administración Distrital para evaluar la progresividad del acceso al transporte público de la población con menores ingresos, como es el caso de los propósitos 1 y 5 del Acuerdo 761 de 2020, puesto que aumentó el gasto en transporte público de la población en pobreza de Bogotá.

Refirieron, que el aumento a que se ha hecho alusión haría que las personas que se encontrarían en condición de pobreza monetaria regular y extrema pasen de utilizar el 24% y el 58% de sus ingresos mensuales para cubrir gastos de transporte, a el 28% y 67%, respectivamente, conforme lo dicho por el DANE sobre el nivel de ingresos de los referidos grupos poblacionales. Además, aseguró que el incremento en las tarifas superó el IPC.

Agregaron, que los apartes demandados del Decreto 004 de 2023 se encuentran viciados de nulidad, toda vez que la Secretaría Distrital de Planeación, a 2022, reportó un 0% de avance en el cumplimiento de las metas fijas en el Plan de Desarrollo para las personas de menores ingresos, lo que significaría que para 2023 la situación de incumplimiento sería la misma, pues se disminuyó el monto del subsidio aplicable al incentivo SISBEN.

Esbozaron, que también fue desconocido lo previsto en el artículo 153 del Plan de Desarrollo, según el cual la Administración se comprometía a revisar de forma integral el sistema de tarifas de transporte público en Bogotá, con el objeto de buscar alternativas de alivio para los usuarios; sin embargo, esa carga fue eliminada del Capítulo IV del Decreto acusado, pese a encontrarse contenida en los Decretos Distritales 073 de 2020 y 005 de 2022.

2.2. “Nulidad por falsa motivación para el caso de alza de las tarifas en general”

Señalaron, que el acto administrativo demandado se encontraría falsamente motivado, toda vez que no existiría correspondencia entre la decisión de aumentar las tarifas del sistema integrado de transporte y los motivos expresados para darle sustento, los que tampoco resultarían ser todos reales.

Arguyeron, que la única razón en la que se encuentra cimentado el incremento tarifario en alusión, sería el hecho de que éste resultaría “mejor” para las finanzas de Transmilenio, teniendo en cuenta el déficit del que sufre el sistema de transporte. No obstante, dijeron, dicho déficit sería tan grande que lo dispuesto en el Decreto acusado no contribuiría eficazmente a solventarlo.

Alegaron, de otro lado, que Transmilenio S.A. no era sostenible antes de tomar la decisión de aumentar las tarifas y que tampoco lo sería en el futuro, por manera que los principios de “costeabilidad” y sostenibilidad, de que trata el artículo 3 del Decreto Distrital 111 de 2018, no fueron la motivación real de la norma impugnada.

Aludieron, que en el Decreto demandado no se encuentra explicado de manera suficiente la razón por la que el monto en que fue incrementada la tarifa sería el más favorable para las finanzas, pues, el estudio técnico y financiero realizado por la Empresa Transmilenio S.A., “*Actualización Tarifaria Estudio Técnico y Financiero de Soporte*”, ni siquiera sería un documento público.

Indicaron, que la falsa motivación también se configuraría, debido a que el acto acusado no estaría sustentado en la garantía de los derechos de los usuarios, sino en argumentos relacionados con las finanzas del sistema; circunstancia que sería contraria a los postulados del artículo 2 de la Constitución Política. Añadieron, además, que la única forma de favorecer a los usuarios del sistema sería con una reducción en el costo del transporte.

Aseguraron, que lo prescrito en los artículos 3 de la Ley 105 de 1992 y 24 Constitucional tampoco fueron tenidos en cuenta para sustentar la expedición del Decreto acusado, comoquiera que no fue demostrado cómo el incremento de las referidas tarifas garantizaría el derecho a la libre locomoción de los usuarios.

Refirieron, igualmente, como falso que la norma demandada se fundamentó en lo preceptuado en artículo 98 de la Ley 1955 de 2019, por medio del cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, dado que las tarifas fijadas para el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá no son suficientes para cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento y la Nación debe hacer transferencias directas del Fondo de Estabilización Tarifario.

2.3. “Nulidad por falsa motivación del Capítulo IV – Incentivo SISBEN del Decreto 004 de 2023”

Reiteraron, que la decisión de incrementar las tarifas del sistema para la población más vulnerable, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal del mismo, no serviría como justificación, debido a que el costo de mantener una tarifa diferencial solamente constituyó un 2% del total del déficit del sistema.

Afirmaron, que la justificación presentada con sustento en el principio de costeabilidad, únicamente, tuvo en cuenta el gasto de transporte de los estratos 2 y 3, pero no toda la población de menores ingresos, esto es, la población pobre y extrema pobreza. En otras palabras, dijeron, el Decreto demandado proyectó el gasto estimado en transporte público que excluía a la población directamente beneficiaria del incentivo SIBEN.

Mencionaron, que el acto acusado no justificaría en forma alguna la razón de unificar los subsidios aplicables a las personas mayores de 62 años, con el incentivo SISBEN.

3. Contestación de la demanda

3.1. Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Movilidad

La administración distrital contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por considerar que el acto acusado no desconocería ninguna de las disposiciones constitucionales y legales que denunció la parte demandante.

Señaló, que el aumento en el valor de la tarifa diferencial de la normativa demandada no pretermitió la garantía de no progresividad y acceso al transporte público en condiciones de igualdad, dado que la misma se encontraría sustentada en el estudio técnico y financiero presentado por la empresa Transmilenio S.A., así como en los análisis efectuados por el Distrito.

Indicó, que, además, la población SISBEN y adulto mayor todavía pagan una tarifa inferior a la ordinaria, en atención a su situación de vulnerabilidad y capacidad de pago disminuida; hecho que garantizaría la sostenibilidad del sistema y del Distrito Capital, en beneficio del bien común.

Aseguró, que una verdadera vulneración habría consistido en que la Secretaría Distrital de Movilidad hubiera decidido excluir en su totalidad la tarifa diferencial y, en su lugar, imponer una general para todos los usuarios.

Contradijo, la afirmación según la cual se habría ignorado el principio de progresividad por el simple hecho de aumentar el valor de la tarifa del transporte público, menos aún, dijo, cuándo esa decisión obedeció a criterios netamente técnicos y ajustados a la realidad financiera del sistema.

Sostuvo, que el mandato de progresividad y prohibición de regresividad no es absoluto, pues, según la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, la Administración puede justificar la adopción de una medida regresiva.

Mencionó que el aumento en tarifa en cuestión respondió únicamente a un escenario económico y financiero, para procurar mantener la sostenibilidad financiera del sistema, por manera que las tarifas deben ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de equipos, conforme el artículo 94 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Refirió que, según los estudios técnicos a que se ha hecho referencia, indican que el escenario más favorable para las finanzas del sistema es aquel donde las tarifas de los usuarios crezcan en niveles similares a la remuneración. Entonces, adujeron que para el componente zonal y troncal el sistema requería recursos adicionales para cubrir las diferencias entre pasajero transportado y el ingreso promedio del sistema, para hacerlo más asequible para los usuarios.

Esbozó que, contrario a lo indicado en el escrito de demanda, el acto acusado se encuentra debidamente motivado, puesto que aseveró existieron varias circunstancias de índole económico que llevaron a variar el monto de la tarifa del sistema; dicha decisión se encuentra respaldada técnicamente en estudios serios y estos documentos hacen parte integral de su motivación. Adicionalmente, adujeron que la tarifa en cuestión se ajustó a partir de la situación actual del sistema y su sostenibilidad a corto, mediano y largo plazo, para lograr una prestación continua y eficiente del servicio.

Aseguró que, desde 2019, las tarifas para los grupos poblaciones de adultos mayores y personas con menores ingresos no han tenido un aumento en su costo, con relación a los aumentos generales.

3.2. Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A.

Esta sociedad, en su calidad de tercero interesado, contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de todas las pretensiones invocadas, por considerar que las pretensiones de la parte actora carecerían de fundamento legal y fáctico.

Esgrimió que el procedimiento para la modificación de las tarifas del sistema se ajustó al ordenamiento jurídico convencional, legal y reglamentario, con apoyo de conceptos técnicos, económicos y jurídicos, en los que se expresaron suficientemente las razones por las cuales mantener el valor de las tarifas tornaba insostenible financieramente el sistema y ejercía una fuerte presión a las finanzas del Distrito.

Precisó que, actualmente, los ingresos provenientes de las tarifas pagadas por los usuarios no alcanzan para cubrir la totalidad de los costos de operación, lo que genera una diferencia que se cubre con recursos propios del Distrito Capital, a través de transferencias efectuadas por la Secretaría de Hacienda a través del

Fondo de Estabilización Tarifaria. Entonces, adujo que desfinanciar dicho fondo pondría en riesgo la prestación del servicio público de transporte en la ciudad.

Afirmó que el aumento en el valor de la tarifa diferencial del Decreto 004 de 2023, no transgrede la garantía de progresividad y acceso al transporte público en condiciones de igualdad, dado que la medida se encuentra debidamente sustentada en estudios técnicos y financieros presentados por Transmilenio S.A. y la Secretaría Distrital de Hacienda, que no desconocen las prerrogativas otorgadas a las poblaciones de SISBEN y adulto mayor, que continúan pagando un valor inferior a la tarifa ordinaria.

Enunció que el mandato de progresividad no es absoluto, pues pueden adoptarse medidas que produzcan una disminución en el nivel de protección alcanzado de un derecho, siempre y cuando ésta se encuentra debidamente justificada conforme el principio de proporcionalidad, como en el presente asunto cuando el aumento decretado no desconoce el contenido mínimo intangible del derecho al acceso al transporte público en condiciones de igualdad.

Manifestó que el aumento tarifario en mención se traduciría en una mejora en la prestación del servicio público de transporte para la totalidad de los usuarios del sistema, dado que con ella se remuneran los mayores costos en los que se ha incurrido para la vinculación de nueva flota, la ampliación de la cobertura del SITP y mejoras en los estándares tecnológicos.

Precisó que las razones esgrimidas en el acto acusado resultan suficientes y proporcionadas.

4. Actividad procesal

El 9 de mayo de 2023, fue inadmitida la demanda de la referencia y, en consecuencia, se concedió el término de diez (10) días para que el interesado subsanará los defectos formales correspondientes; actuación que fue llevada a cabo, el 15 de mayo del presente año.

El 30 de mayo de 2023, se admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor.

El 31 de julio de 2023, la Secretaría Distrital de Movilidad contestó la demanda. Lo propio hizo, el 1 de agosto de ese año, la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A.

El 10 de octubre de 2023, este Juzgado resolvió la excepción formulada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. que denominó como *“indebida integración del contradictorio”*, en el sentido de declararla no probada.

El 31 de octubre de 2023, el Despacho anunció que el asunto de la referencia cumplía con los requisitos necesarios para proferir sentencia anticipada, por manera

que precedió a fijar el litigio e incorporar las pruebas que fueron allegadas al proceso de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

El 21 de noviembre de 2023, se corrió traslado por el término común de diez (10) días, para que las partes presentaran sus respectivos alegatos de conclusión.

5. Alegatos de conclusión

La parte demandante y demandada, así como el tercero interesado en las resultas del proceso presentaron sus correspondientes alegatos de conclusión, en los que desarrollaron los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio y reiteraron los argumentos expuestos en el escrito introductorio y sus respectivas contestaciones.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por los señores: Diego Andrés Cancino Martínez y Víctor Javier Velásquez Gil en contra del Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Movilidad.

Con esa finalidad, el Juzgado seguirá el siguiente derrotero: i) problema jurídico; ii) normas demandadas; iii); caso concreto iv), conclusiones; y v condena en costas.

1. Problemas jurídicos

Los problemas jurídicos formulados en la fijación del litigio planteada en el auto del 31 de octubre de 2023, se concretaron en las siguientes preguntas:

1. *¿Profirió, el Distrito Capital de Bogotá, los Capítulos I y IV del Decreto 004 de 2023, con infracción de las normas en que debía fundarse, específicamente, lo previsto en los artículos 13, 12, 334 y 365 de la Constitución Política, así como en contravía de la garantía de progresividad y prohibición de regresividad, como quiera que en ellos se habría disminuido, sin mediar justificación, el subsidio aplicable al incentivo SISBEN, respecto de la normativa anterior, lo que habría conllevado a un mayor aumento en la tarifa del Sistema Integrado de Transporte de Bogotá (SITP) para quienes hacen parte del grupo población incluidos en dicho sistema?*
2. *¿Expidió, la autoridad demandada, las normas acusadas con falsa motivación, en consideración a que no resultaría cierto que la medida de aumentar la Tarifa del Sistema Integrado de Transporte de Bogotá sería eficaz para solventar el déficit del sistema de transporte y mantener su sostenibilidad fiscal; tampoco, que garantizaría los derechos de los usuarios o contribuiría con el fortalecimiento del sistema y aseguraría el derecho a la libre locomoción?*

3. ¿Emitió, la entidad demandada, el acto cuya legalidad se impugna con falsa motivación, dado que no se encontraría justificada la unificación de subsidios aplicables a la población mayor de 62 años y la del SISBEN?
4. ¿Habría incurrido en falsa motivación el demandado, al citar como fundamento normativo, en el acuerdo acusado, el artículo 98 de la Ley 1955 de 2019, dado que en la práctica la Nación suele realizar transferencias para cubrir los costos operativos del sistema de transporte en cuestión?

2. De las normas demandadas

El Juzgado estima pertinente traer a colación el contenido de la norma demandada que, en esta oportunidad, corresponde únicamente con lo previsto en los Capítulos I y IV del Decreto 004 de 2023, que se citan a continuación:

“DECRETO 004 DE 2023

(Enero 06)

Por medio del cual se fija la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP y se dictan otras disposiciones

[...]

DECRETA:

Capítulo I

De las tarifas generales al usuario del Sistema Integrado de Transporte Público -SITP-

Artículo 1°. Tarifa general para el componente troncal del SITP. Fíjese la tarifa máxima del servicio de transporte masivo urbano de pasajeros del Componente Troncal del Sistema Integrado de Transporte Público -SITP en DOS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$2.950).

Artículo 2°. Tarifa plena para el componente zonal del SITP. Fíjese la tarifa máxima del servicio de transporte masivo urbano de pasajeros del Componente Zonal del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP en DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$2.750).

Los servicios zonales para fines tarifarios comprenden los de carácter urbano, complementario y especial.

[...]

Capítulo IV

Focalización del incentivo que promueve el mayor acceso de la población con menos capacidad de pago al Sistema Integrado de Transporte Público -SITP - Incentivo Sisbén

Artículo 6°. Reglamentado por la Resolución 81469 de 2023. Incentivo tarifario Sisbén. El incentivo tarifario referido en el presente artículo tendrá como beneficiarios a:

1. Las personas mayores de dieciséis (16) años registradas en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, metodología SISBÉN IV, que administra la Secretaría Distrital de Planeación, que se encuentren clasificadas en los niveles de los grupos A, B o C, según lo defina la Secretaría Distrital de Movilidad mediante acto(s) administrativo(s).

2. La población indígena mayor de dieciséis (16) años registrada en los listados censales realizados por el Resguardo y/o Cabildo respectivo consolidados por el Ministerio del Interior, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9.3 en el manual operativo del SISBÉN IV.

Los incentivos serán los siguientes:

a) El beneficiario recibirá un porcentaje de descuento constante del 15,2542372881356% sobre la tarifa plena establecida en el artículo 1 del presente Decreto o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, para el componente troncal. Es decir, la tarifa diferencial correspondiente para el servicio troncal será de DOS MIL QUINIENTOS PESOS MONEDA LEGAL (\$2.500).

b) El beneficiario recibirá un porcentaje de descuento constante del 18,18181818182% sobre la tarifa establecida en el artículo 2 del presente Decreto o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, para el componente zonal. Es decir, la tarifa diferencial correspondiente para el servicio zonal será de DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$2.250).

Parágrafo 1. El Incentivo tarifario a que hace referencia el presente artículo tendrá una asignación máxima de hasta treinta (30) viajes mensuales. A partir del viaje número treinta y uno (31), el usuario pagará las tarifas establecidas en los artículos 1 y 2 del presente decreto o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Parágrafo 2. La asignación del beneficio de que trata este artículo estará sujeta a:

1. La disponibilidad presupuestal de cada vigencia para este propósito.

2. La expedición del(los) acto(s) administrativo(s) de la Secretaría Distrital de Movilidad, en el(los) cual(es) se definan los grupos y niveles de la metodología SISBÉN IV, que resultarán beneficiarios.

3. La expedición del(los) acto(s) administrativo(s) de la Secretaría Distrital de Movilidad que defina la adopción de los listados censales realizados por el Resguardo y/o Cabildo respectivo, consolidados por el Ministerio del Interior.

Parágrafo 3. La Secretaría Distrital de Movilidad expedirá el(los) acto(s) administrativo(s) de que trata el parágrafo anterior, dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia del presente Decreto.

Artículo 7°. Listados censales para la población indígena. Los listados censales para la población indígena corresponden a los realizados por los resguardos o cabildos indígenas, consolidados por el Ministerio del

Interior, con ocasión a lo establecido en el numeral 9.3 del Manual Operativo Sisben IV versión 2.0 expedido por el Departamento Nacional de Planeación.

La población indígena podrá solicitar el registro en SISBÉN IV y el registro en el listado censal consolidado por el Ministerio del Interior, no obstante, para los propósitos del presente decreto, primará el registro en el listado censal.

Artículo 8°. Reglamentado por la Resolución 81469 de 2023. Etapa de implementación. La implementación de la metodología para la focalización del incentivo SISBÉN IV iniciará el 10 de enero de 2023.

Parágrafo 1. La base de datos de Sisbén III dejará de ser utilizada en el proceso de focalización del incentivo que promueve el mayor acceso de la población con menor capacidad de pago (Incentivo SISBÉN). Se utilizarán como instrumentos de focalización, la base de datos certificada del SISBÉN IV y los listados censales realizados por el resguardo y/o cabildo respectivo consolidado por el Ministerio del Interior.

Parágrafo 2. La Secretaría Distrital de Movilidad reglamentará las fechas y el procedimiento para la entrada o permanencia de los beneficiarios del incentivo tarifario al que se refiere el artículo 6, dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto.

Parágrafo 3. A partir del 10 de enero de 2023, no podrán ser expedidas o entregadas tarjetas personalizadas a beneficiarios que se hayan vinculado bajo la metodología SISBÉN III.

Artículo 9°. Base de datos del SISBÉN IV para población indígena. La Secretaría Distrital de Movilidad utilizará la base de datos del SISBÉN IV certificada con corte mensual y/o el listado censal anual realizado por el resguardo y/o cabildo respectivo, consolidado por el Ministerio del Interior, para realizar la identificación de los potenciales beneficiarios del incentivo que promueve el mayor acceso de la población con menor capacidad de pago al Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto”.

Como puede apreciarse del texto en cita, los apartes demandados del Decreto 004 de 2023 fijaron el monto de la tarifa general del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá y regularon lo relativo a la focalización del incentivo que promueve el mayor acceso de la población con menos capacidad de pago al referido sistema, esto, a través del llamado incentivo SIBEN.

3. Caso concreto

A continuación, el Juzgado procederá a solventar los problemas jurídicos anunciados con antelación, en el orden que sigue:

3.1. ¿Profirió, el Distrito Capital de Bogotá, los Capítulos I y IV del Decreto 004 de 2023, con infracción de las normas en que debía fundarse, específicamente, lo previsto en los artículos 13, 14, 334 y 365 de la Constitución Política, así como en contravía de la garantía de progresividad y prohibición de regresividad, como quiera que en ellos se habría disminuido, sin mediar justificación, el subsidio aplicable al incentivo SISBEN, respecto de la

normativa anterior, lo que habría conllevado a un mayor aumento en la tarifa del Sistema Integrado de Transporte de Bogotá (SITP) para quienes hacen parte del grupo población incluidos en dicho sistema?

Al respecto, los demandantes señalaron que el incentivo SISBEN, fijado en el Decreto 004 de 2023, violaría las normas indicadas en el concepto de violación.

Lo anterior, con sustento en los siguientes argumentos: a) constituiría una medida discriminatoria para la población beneficiaria; b) se habrían desconocido los niveles de protección alcanzados sobre el derecho a la libertad de locomoción de este sector poblacional, así como las metas específicas fijadas por la Administración Distrital que permiten evaluar la progresividad; y c) significaría una medida regresiva no justificada.

A continuación, el Juzgado pasará a estudiar los mencionados planteamientos, comenzado por el relacionado con la infracción del artículo 13 constitucional por la ocurrencia de un trato discriminatorio.

3.1.1. De la violación al principio de no discriminación – violación al derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución Política)

Sobre este aspecto, en la demanda se dijo que el incentivo SIBEN fijado en el Decreto 004 de 2023, sería una medida discriminatoria, toda vez que injustificadamente habría aumentado, en mayor porcentaje, la tarifa para las personas beneficiarias de tal medida, en comparación con la aplicable a la población en general.

Los demandantes explicaron que, para los usuarios más vulnerables del sistema, focalizados mediante SISBEN IV, la tarifa diferenciada aumentó en setecientos pesos (\$700) para el componente troncal y seiscientos pesos (\$600) para el zonal, en contraposición con la fijada para el año 2022 a través del Decreto 005. Por el contrario, dijo, la tarifa dirigida a la población general para 2023 sólo aumentó trescientos pesos (\$300) en sus dos componentes, con relación a 2022.

Sostuvieron, conforme lo anterior, que el incentivo SISBEN fijado no garantizaría en condiciones de igualdad y sin discriminación que la población más vulnerable accediera al transporte público, dado que el aumento de la tarifa habría sido mayor al resto de los usuarios, sin que mediara justificación alguna para ello.

Agregaron que, contrario a lo esbozado en la norma acusada, el aumento mencionado no podría tener como finalidad garantizar la sostenibilidad fiscal del sistema de transporte de Bogotá, debido a que el subsidio para la población SISBEN únicamente representaría el 2% del déficit total mismo; insuficiencia, que finalmente es cubierta por el Fondo de Estabilización Tarifaria, con cargo al presupuesto del Distrito.

Señalaron que, con todo, garantizar dicha sostenibilidad fiscal no justifica afectar la libertad de locomoción de los usuarios del sistema mediante el aumento de su tarifa.

Por su parte, la Administración y el tercero interesado en las resultas del proceso, al contestar la demanda, manifestaron que el acto acusado no vulneraría la garantía de progresividad ni el acceso al transporte público en condiciones de igualdad.

Lo dicho puesto que la medida tarifaría adoptada frente a la población SISBEN se encontraría sustentada en el estudio técnico y financiero presentado por Transmilenio S.A., así como en los análisis efectuados por la Secretaría de Movilidad y Hacienda Distrital sobre ese documento.

De igual forma, indicaron que los aludidos usuarios aún tienen una tarifa con un valor inferior a la ordinaria, en razón a su situación de vulnerabilidad y precaria capacidad de pago. Esto, en cumplimiento del mandado dirigido a que se adopten medidas afirmativas a su favor.

Conforme lo expuesto en la demanda y sus contestaciones, se evidencia que la controversia en cuestión gira en torno a establecer si se configuró una violación al derecho de la igualdad de los usuarios beneficiarios del incentivo SISBÉN, derivado del precio de la tarifa diferencial fijada en el acto acusado de nulidad.

Por consiguiente, el Juzgado encuentra esclarecedor traer a colación lo considerado por la Sala Plena del Consejo de Estado¹, en providencia del 2 de mayo de 2018, cuando sostuvo que para establecer si existe una transgresión al mencionado derecho “[...] se requiere establecer si entre actores en situaciones iguales se otorgó un trato diferente sin justificación alguna, o si se brindó un trato igual, debiéndose adoptar uno diferenciado, en virtud de las circunstancias disímiles”².

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 02 de mayo de 2018. Radicación: 11001-03-15-000-2015-00110-00(REVPI). C. P.: William Hernández Gómez. En esta oportunidad, la Corporación sostuvo:

“[...] En relación con este aspecto, la Sala Plena recuerda que el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, se analiza desde dos perspectivas: (i) la formal o ante la ley y (ii) la material o de trato. Con el objetivo de determinar cuándo existe una vulneración del derecho a la igualdad, bien sea en su modalidad formal o material, es necesario precisar si ante situaciones iguales se otorga un trato diferente sin justificación alguna; o por el contrario, si a personas o circunstancias distintas se les brinda un trato igual pese a que debe prohibirse uno diferenciado acorde con el mandato constitucional.

Para el efecto, la jurisprudencia constitucional ha diseñado el test integrado de igualdad, compuesto por tres etapas de análisis a saber: (i) determinación de los criterios de comparación, esto es, si se trata de sujetos de la misma naturaleza, (ii) definir si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales y (iii) concluir si la diferencia de trato está justificada constitucionalmente [...]”. (Se destaca)

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., tres (3) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Rad. 11001-03-24-000-2017-00026-00.

En esa misma oportunidad, la referida Corporación rememoró que la Corte Constitucional³ “[...] *ha señalado que el derecho a la igualdad es una garantía de naturaleza relacional, lo que trae como consecuencia que se debe dar trato igual a quien se encuentra en las mismas situaciones de hecho y de derecho y, por el contrario, un trato diferencial a quien se encuentra en una situación jurídica o fáctica distinta*”.

De esta manera, también dijo que “[...] *el derecho a la igualdad se encuentra reconocido en dos dimensiones: (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley que exige la misma protección y trato de las autoridades y la prohibición de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica y; ii) la igualdad en su sentido material obliga al Estado a adoptar medidas afirmativas a favor de grupos marginados o discriminados, en especial, de aquellas personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta sancionando los abusos y maltratos que se cometan contra ellas*”⁴.

Por su parte, es preciso mencionar que el Alto Tribunal Constitucional ha indicado que para determinar si una disposición normativa violenta la igualdad, es necesario aplicar un test o juicio integrado que se compone de tres (3) pasos metodológicos, y que también ha sido acogido por el Consejo de Estado⁵, a saber:

1. Establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis*, es decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza.
2. Definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y
3. Averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución.

De igual forma, la mencionada Corporación Constitucional ha referido que el anterior análisis, a su vez, puede efectuarse en tres (3) grados de intensidad, esto es, mediante un estudio estricto, intermedio o leve⁶.

- En el **leve** “[...] *se limita a establecer la legalidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dicho fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero*”.

³ Sentencia C – 178 de 2014.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020). Rad. 08001-23-31-000-2009-00509-01.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Sentencia C- 150 de 2014. Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.

Este busca identificar decisiones arbitrarias que no tienen el mínimo grado de racionalidad. Ha sido aplicado para estudiar materias económicas, tributarias o de política internacional; también, cuando está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional o cuando de la norma demandada, a primera vista, no se aprecia una amenaza al derecho de la igualdad.

- El **intermedio** se aplica cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Aquí se pretende establecer que el fin sea legítimo e importante, ya sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador quiere resolver. Igualmente, que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.
- El **estricto** se aplica cuando está de por medio una clasificación sospechosa, como es el caso de las prohibiciones taxativas previstas en el artículo 13 de la Constitución. De igual forma, cuando la medida estudiada recaiga sobre personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta o pertenezcan a grupos marginados o discriminados. Así mismo, cuando la diferencia afecta de manera grave, a primera vista, el goce de un derecho constitucional fundamental o constituya un privilegio.

En este test se busca establecer si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario. Es decir, si no puede ser reemplazado por otro menos lesivo. Igualmente, se debe analizar si los beneficios de adoptar la medida exceden las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

En este contexto, al considerar lo esgrimido en el concepto de violación, así como en las contestaciones de la demanda y en el marco jurisprudencial traído a colación, el Despacho procederá a iniciar la aplicación del test de igualdad en el asunto bajo estudio:

- **APLICACIÓN DEL TEST DE IGUALDAD**

Definir el Criterio de Comparación:

Al respecto, resulta preciso indicar que los afectados por la presunta medida discriminatoria serían los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá que son beneficiarios del incentivo SISBÉN, toda vez que, presuntamente, su tarifa para acceder al servicio se habría incrementado en mayor medida, en comparación con la de los usuarios generales del sistema.

En este sentido, es claro que el trato discriminatorio en cuestión se predicaría de cotejar esos dos (2) grupos, los cuales, a juicio de este estrado judicial resultan

susceptibles de comparación, dado que tienen la misma naturaleza, esto es, son usuarios del sistema de transporte que pagan una tarifa para acceder al mismo.

De otro lado, dado a que los sujetos en alusión pueden ser comparados basados en su calidad de usuarios que sufragan una tarifa, se estima que el parámetro de comparación predicable entre ellos, según lo planteado en la demanda, será: El porcentaje de aumento de la tarifa a pagar por el servicio de transporte en cada caso.

Determinar la existencia de un trato desigual

A continuación, el Juzgado evacuará la segunda etapa del test de igualdad planteado por la Corte Constitucional, que será determinar si efectivamente existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales. Para esto y teniendo en cuenta el criterio de comparación definido, será necesario establecer en qué monto se incrementaron las tarifas a pagar por los usuarios beneficiarios del SISBÉN y de los generales.

Con esta finalidad, debe recordarse que, en el Capítulo IV del Decreto acusado, la autoridad demandada decidió, entre otras cosas, definir el incentivo tarifario SISBÉN, lo que significó que la tarifa aplicable a esta población sería dos mil quinientos pesos (\$2.500) para el servicio troncal y dos mil doscientos cincuenta pesos (\$2.250) para el servicio zonal.

De igual manera es pertinente traer a colación que en el Decreto 005 de 2022 se había fijado como valor a pagar por dicha tarifa Sisbén la suma de mil ochocientos pesos (\$1.800) por el servicio troncal y mil seiscientos cincuenta pesos (\$1.650) por el zonal.

Lo anterior significó, entonces, que el servicio público de transporte, para la aludida población, incrementó de 2022 a 2023, en setecientos pesos (\$700) para el servicio troncal y seiscientos pesos (\$600) para el zonal. Es decir, el costo aumentó en un **38.9% y 36.6%**, respectivamente.

De otra parte, es preciso indicar que, en el Capítulo I del Decreto 004 de 2023, el Distrito fijó las tarifas generales para los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público en dos mil novecientos cincuenta pesos (\$2.950) para el componente troncal, y dos mil setecientos cincuenta pesos (\$2.750) para el zonal.

Ahora, para hacer el mismo análisis efectuado frente a la población SISBÉN, debe precisarse que en el Decreto 005 de 2022, los precios para que los usuarios generales accedieran al servicio de transporte en sus dos componentes eran de dos mil seiscientos cincuenta pesos (\$2.650) y dos mil cuatrocientos cincuenta pesos (\$2.450), respectivamente.

En otras palabras, se infiere que el servicio para la población en cuestión aumentó de precio, de 2022 a 2023, en trescientos pesos (\$300), para cada componente, esto es, hubo un incremento del **11.3% y 12.2%**, en cada caso.

Por tanto, al comparar el porcentaje en que aumentó el valor de la tarifa para los dos grupos comparados, se deduce que, efectivamente, se está frente a un trato desigual entre ellos, pues, el incremento fue mucho mayor para la población SISBÉN.

Establecer si el trato desigual se encuentra constitucional justificado

Formulados los términos de comparación e identificada la situación que denota una asimetría, el Juzgado evacuará el último punto del test de igualdad en cuestión, esto es, indagará si el mencionado trato desigual se encuentra constitucionalmente justificado, es decir, si las situaciones objeto de comparación ameritan, o no, un trato diferente a la luz de los postulados de la Constitución Política.

Para lo anterior, el Juzgado aplicará un análisis estricto de igualdad, conforme lo considerado por la Corte Constitucional en Sentencia C – 150 de 2014, como quiera que el grupo sobre el cual recaería un trato discriminatorio está compuesto por las personas pertenecientes a los niveles A, B o C del SISBÉN IV, quienes, de acuerdo con la metodología de ese sistema pertenecen a hogares en situación de pobreza extrema, moderada y en condición de vulnerabilidad⁷, por manera que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta por su condición económica.

Así, lo que procede es determinar si la medida adoptada constituye un fin legítimo, importante e imperioso; también, si el medio utilizado es legítimo, adecuado y necesario; y, finalmente, de ser el caso, si el beneficio de adoptarla excede las restricciones impuestas sobre otros valores constitucionales.

En primer lugar, en lo relacionado con la legitimidad e imperiosidad del fin perseguido con la actualización de la tarifa SISBÉN, el Juzgado considera importante comenzar por señalar que el artículo 2⁸ de la Ley 105 de 1993 prevé

⁷ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Sisben-Abece.pdf>

⁸ ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.

a. DE LA SOBERANÍA DEL PUEBLO: La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. Corresponde al Estado garantizar la soberanía completa y exclusiva sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial.

b. DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO: Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.

c. DE LA LIBRE CIRCULACIÓN: De conformidad con los artículos 24 y 100 de la Constitución Política, toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que establezca la ley.

Por razones de interés público, el Gobierno Nacional podrá prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre, de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas.

que, por su carácter de servicio público, la operación del transporte estará bajo la regulación del Estado, quien será el encargado de ejercer el control, la vigilancia y la regulación pertinente para su adecuada prestación.

Por su parte, se pone de presente que los artículos 2 y 3 de la Ley 336 de 1996⁹ prescriben que la protección de los usuarios del transporte público constituye un deber esencial del servicio; también, que las autoridades competentes deberán establecer una regulación para asegurar las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad de dicho servicio, priorizando la utilización de los medios de transporte masivo.

Ahora bien, según lo prescrito en el artículo 3 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010, se evidencia que el Alcalde Mayor de Bogotá es la autoridad competente, en materia de tránsito y transporte, dentro del Distrito Capital para intervenir en la movilidad de las personas y cosas.

Además, el artículo 13 del Decreto Distrital 319 de 2006¹⁰ prevé que el Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Capital tiene por objeto garantizar los derechos de los ciudadanos al ambiente sano, al trabajo, a la dignidad humana y a la circulación libre por el territorio, mediante la generación de un sistema de transporte público de pasajeros organizado, eficiente y **sostenible** para el perímetro de la ciudad de Bogotá.

En desarrollo de lo anterior, en sintonía con lo previsto en el artículo 22¹¹ del Decreto Distrital 309 de 2009, modificado por el artículo 3 del Decreto Distrital 111 de 2018,

En caso de conflicto o insuficiencia de la infraestructura del transporte el Estado preferirá el servicio público colectivo del servicio particular.

d. DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL: El transporte es elemento básico para la unidad nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del País.

e. DE LA SEGURIDAD: La seguridad de las personas constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte.

⁹ Artículo 2º- La seguridad especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte.

Artículo 3º- Reglamentado por el Decreto Nacional 3083 de 2007. Para los efectos pertinentes, en la regulación del transporte público las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada modo, dándole la prioridad a la utilización de medios de transporte masivo. En todo caso, el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política.

¹⁰ Por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá.

¹¹ “Artículo 22. Fijación y Actualización de la Tarifa al Usuario: El Alcalde Mayor fijará mediante Decreto Distrital la tarifa al usuario y sus actualizaciones, con fundamento en la evaluación previa que adelante la Secretaría Distrital de Movilidad del estudio técnico y financiero presentado por el Ente Gestor, la cual se fundamentará en los principios y estructuras del diseño contractual y tarifario adoptado para el SITP.

Las actualizaciones de la tarifa al usuario requeridas, de acuerdo con las evaluaciones realizadas por la Secretaría de Movilidad serán fijas por el Alcalde Mayor en las oportunidades definidas o requeridas por tal autoridad.

Las condiciones de fijación de la tarifa y los supuestos de actualización están sujetas exclusivamente a los principios y estructura del sistema tarifario, y harán parte de los contratos de concesión de los operadores de buses y recaudo, control e información y servicio al usuario del SITP”.

el Alcalde Mayor se encuentra facultado para fijar la tarifa de los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público y sus actualizaciones, con fundamento en la evaluación previa que adelante la Secretaría Distrital de Movilidad del correspondiente estudio técnico y financiero presentado por el ente Gestor.

En efecto, según el artículo 30 de la Ley 336 de 1996¹², las autoridades competentes, según sea el caso, deberán elaborar los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas de transporte.

Por su parte, el artículo 2 del Acuerdo Distrital 484 de 2011 preceptúa que la Administración Distrital dispondrá la operación de un subsidio “[...] con base en un porcentaje de descuento sobre la tarifa al usuario del quince por ciento (15%), con un incremento anual de 5 puntos porcentuales, hasta llegar al 40% y una asignación máxima de hasta cincuenta (50) viajes mensuales [...]”.

En este mismo sentido, el artículo 1 de la Resolución 0112333 de 2012 prevé que: “[...] [l]as autoridades Distritales o Municipales podrán fijar tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiarias, en los Sistemas de Transporte de pasajeros Masivo, Integrado o Estratégico, para lo cual deberán previamente elaborar un modelo económico, financiero y operativo, en el que se demuestre que la aplicación de las tarifas garantiza la sostenibilidad del Sistema de Transporte, en términos de eficiencia económica, sostenibilidad, financiera, eficacia en la prestación del servicio e impactos socioeconómicos esperados”.

Finalmente, del artículo 98 de la Ley 1955 de 2019¹³ se infiere que “[...] los sistemas de transporte colectivo y masivo deben ser sostenibles basados en la calidad en la prestación del servicio y en el control de la ilegalidad y la informalidad por parte de las entidades territoriales. Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio, sumadas a otras fuentes de pago de origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de equipos. En ningún caso el Gobierno nacional podrá realizar transferencias para cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento. Los contratos de concesión y operación deben contemplar el concepto de sostenibilidad, y para el efecto se podrán realizar las modificaciones contractuales a que haya lugar”.

De conformidad con el marco legal visto, se infiere que la operación y regulación del servicio público de transporte constituye una competencia otorgada a, entre otras autoridades los alcaldes, quienes deben propender porque el mismo se preste en condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad, primordialmente, mediante medios masivos de transporte.

¹² Artículo 30.-De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los tratados, acuerdos, convenios, conferencias o prácticas internacionales sobre el régimen tarifario para un modo de transporte en particular.

¹³ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Así mismo, se evidencia que el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá tiene por objeto garantizar a los ciudadanos su libre circulación en el territorio, mediante un sistema eficiente y sostenible.

De esa manera, con miras a lograr esos cometidos, el Alcalde Mayor fijará las tarifas de los usuarios, así como sus actualizaciones, con fundamento en los estudios técnicos de costos correspondiente, pues, lo recaudado a través de estas, sumadas a otras fuentes de pago de origen territorial, deben ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de equipos.

Ahora bien, al volver sobre el contenido del Decreto demandado, se extrae que tuvo como soporte la evaluación efectuada por la Secretaría Distrital de Movilidad del documento técnico y financiero presentado por Transmilenio S.A.

En esa oportunidad, la Administración acogió uno de los escenarios tarifarios propuestos por la sociedad gestora mencionada, por considerar que sería “[...] compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2033 por cuanto dicho escenario cumple con el requisito de sostenibilidad”, la cual se mantendría “[...] ya que el aumento tarifario permite mantener unas necesidades de recursos que son compatibles con la cuota global del [...]” Fondo de Estabilización Tarifaria para el 2023.

En este orden de ideas, este Despacho deduce que la decisión adoptada en el Capítulo IV del Decreto 004 de 2023, tendiente **meramente** a actualizar la tarifa diferencial aplicable a los usuarios beneficiarios del SISBEN IV, sí constituye un fin legítimo, importante e imperioso constitucionalmente hablando; aspecto diferente será analizar de modo puntual cómo se incrementó.

En segundo lugar, el Juzgado pasará a establecer si la medida demandada resulta adecuada y necesaria, esto es, sino puede ser reemplazada por otra menos lesiva de los derechos de sus destinatarios.

Para comenzar, resulta esclarecedor recordar que el aumento de la tarifa aplicable a la población Sisbén IV, para el año 2023, fue de un **38.9% y 36.6%** en los servicios troncal y zonal, con relación a la anterior anualidad. En contraposición, el precio dirigido a la población en general, en ese mismo lapso, solo tuvo un incremento del **11.3% y 12.2%**, respectivamente.

La descrita circunstancia deja ver con claridad que, porcentualmente, el aumento de precios para los beneficiarios del subsidio Sisbén IV fue, por mucho, mayor frente al resto de los usuarios.

Ahora bien, al estudiar cuál fue el fundamento en que se cimentó la anterior decisión, se debe señalar que en la parte considerativa del Decreto 004 de 2023 demandado se indicó lo siguiente:

“Se determinó que el escenario correspondiente al incremento de \$300 pesos al componente zonal y troncal y unificación de tarifas para

población vulnerable (escenario 20) pag.137, 140, 142 y 143. “ACTUALIZACIÓN TARIFARIA ESTUDIO TÉCNICO Y FINANCIERO DE SOPORTE.” Transmilenio S.A., diciembre 2022, favorece a todos los usuarios del sistema, ya que el aumento tarifario propuesto cumple con los principios para la determinación de la tarifa establecidos en el Decreto 309 de 2009. Adicionalmente la unificación de tarifas a usuarios vulnerables, permite manejar un solo esquema tarifario de aporte económico a la población que se complementa con el programa Ingreso Mínimo Garantizado, que da apoyos económicos a población Sisbén en los niveles A y B.

La evaluación realizada por la Secretaría Distrital indica que el escenario propuesto (escenario 20) es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2033 por lo cual dicho escenario cumple con el principio de sostenibilidad.

[...]

La sostenibilidad del Sistema Integrado de Transporte Público se mantiene, ya que el aumento tarifario permite mantener unas necesidades de recursos que son compatibles con la cuota global del FET para el 2023.”

Del texto en cita, se observa que el incremento tarifario dispuesto a la población Sisbén se justificó en que el mismo era necesario, al ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023 a 2033 y debido a que así el monto de los recursos adicionales necesarios para hacer sostenible el sistema, sería compatible con la cuota global del Fondo de Estabilización Tarifaria para el 2023.

Al respecto, es pertinente mencionar que las anteriores manifestaciones, plasmadas en la parte considerativa del acto acusado, a su vez, se encuentran sustentadas en documento denominado “Actualización Tarifaria – Estudio Técnico y Financiero de Soporte”, que fue elaborado por la sociedad Transmilenio S.A.

Dicho documento técnico tenía por objeto plasmar la situación financiera del Sistema para facilitar la toma de decisiones, por parte del Alcalde Mayor de Bogotá, respecto de la actualización de tarifas de los usuarios del sistema, tal y como lo prevé el artículo 22 del Decreto Distrital 309 de 2009. Por ello, en él se presentaron distintos escenarios de actualización tarifaria.

Adicionalmente, se debe resaltar que Transmilenio S.A. elaboró un documento que denominó “alcance” al mencionado estudio, el que presentó a través del Oficio 2022-EE-32428. En éste aseveró que “[...] [d]e no aumentar la tarifa usuario a las poblaciones vulnerables, por cada de \$50 de NO incremento en la tarifa usuario a las poblaciones vulnerables, implica una mayor necesidad de recursos para el FET por valor de \$5.052 millones”.

De igual forma, se evidencia que, en esa misma oportunidad, la compañía en mención planteó el escenario de actualización de tarifas que, finalmente, fue prohijado por el Distrito Capital de Bogotá en el Decreto demandado, en el que se propuso un “[...] incremento de \$300 en la tarifa general del componente troncal y zonal y por otra parte, una única tarifa para las poblaciones vulnerables en el

componente troncal y una única tarifa para las poblaciones vulnerables en el componente zonal [...]”, que daría como resultado los siguientes costos de mantener el sistema de transporte:

Rubro	Valor
Ingresos	\$2.560.191
Costos	\$5.396.913
FFE	\$47.318
FET + FFE	(\$2.884.041)

Cifras en millones de pesos

Adicionalmente, resulta imperioso mencionar que una de las conclusiones¹⁴ a las que se llegó en el referido documento se concretó en que, debido a las características propias del transporte público, como servicio esencial, era necesario minimizar el impacto fiscal de su funcionamiento, por manera que se requirieran menores recursos para el Fondo de Estabilización Tarifaria y El Fondo Fuente Externa.

De las consideraciones traídas a colación, este estrado judicial colige que la actualización de la tarifa SISBÉN, para 2023, tuvo lugar, debido a que la misma serviría para garantizar el principio de sostenibilidad del sistema de transporte de Bogotá, pues, se requerirían menos recursos para el Fondo de Estabilización Tarifaria y de una fuente externa.

En pocas palabras, según el Decreto 004 de 2023 y sus antecedentes, aumentar el precio a pagar por los beneficiarios del subsidio, haría que se necesitaran menos recursos para cubrir el déficit del sistema y, así, ello resultaría útil para la sostenibilidad financiera del mismo.

Si bien, las anteriores deducciones, en consideración de este Despacho, resultan **matemáticamente razonables**, pues, estaría claro que requerir menos recursos provenientes de fuentes alternas a las tarifas, podría asegurar de “más” eficiente la sostenibilidad financiera del sistema de transporte de Bogotá.

No lo es menos que el juicio de igualdad que corresponde aplicar en este escenario no persigue establecer si la medida resulta económicamente conveniente, sino determinar si la misma resulta adecuada y necesaria, teniendo en cuenta las circunstancias propias de la población a quien va dirigida.

¹⁴ En esa oportunidad, se dijo lo siguiente:

“[...]”

-Teniendo en cuenta que el transporte público es considerado un servicio esencial, implica aumento de costos basados en el mejoramiento de la calidad del servicio, mejores tecnologías, mayor cobertura para los habitantes del Distrito Capital, además la actualización de las tarifas de remuneración a los agentes por la evolución de indicadores macroeconómicos y de precios y tomando en cuenta los resultados presentados para cada escenario de costos y sus variantes tarifarias, se propone minimizar el impacto fiscal a través de los escenarios tarifarios a los usuarios que requieran menores necesidades para el FET y FFE”.

Así, pese a que técnicamente la decisión adoptada en el Decreto acusado pudiera ser adecuada para las finanzas del SITP, lo cierto es que un aumento de \$600 y \$700 pesos, respectivamente, en el costo del pasaje del transporte público para la población SISBÉN, en comparación de los \$300 pesos en que se incrementó la tarifa para los usuarios en general, compromete seriamente el derecho a la igualdad.

En efecto, como se explicó líneas arriba, la tarifa SISBÉN tuvo un incremento de más del doble, en comparación con la general, aunque la primera se encuentra dirigida a una población cuyos recursos económicos son limitados y, por ello, son beneficiarios de acciones afirmativas, como es el caso de una tarifa diferencial.

Sobre lo mencionado, el Juzgado debe advertir que no desconoce el hecho que los usuarios SISBÉN, aún con la actualización efectuada en el Decreto cuya legalidad se impugna, pagan una tarifa inferior a los usuarios generales; empero, aquí no se discute el simple valor del pasaje del SITP; sino el porcentaje en que este aumentó en cada caso.

Entonces, a juicio de esta instancia, el alza de que trata el Capítulo IV del Decreto 004 de 2023 no es adecuada ni necesaria, toda vez que la carga de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de transporte de Bogotá recayó de manera desmedida en la población beneficiaria del SISBÉN IV, pese a que son personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad en razón a su precaria situación económica.

Adicionalmente, al volver sobre el estudio técnico y financiero elaborado por Transmilenio S.A., se verificó que existían otros escenarios planteados en los que también se podía disminuir la necesidad de recursos requeridos de fuentes alternas, sin aumentar de manera desmedida la tarifa SISBÉN. Ese es el caso del “[e]scenario crecimiento tarifas de los usuarios aproximados a la inflación”, en el que los precios quedarían de la siguiente manera:

Componente	Tarifa General	Tarifa Adulto Mayor	Descuento Adulto Mayor	Tarifa Sisbén	Descuento Sisbén	Transbordo zonal a troncal	Transbordo troncal a zonal y zonal a zonal	Subsidio mes personas en condición de discapacidad
Troncal	\$ 3.000	\$ 2.450	18,33%	\$ 2.050	31,67%	\$ 200	\$ 0	\$ 30.000
Zonal	\$ 2.800	\$ 2.250	19,64%	\$ 1.900	32,14%			

Así, los costos y fuentes extras para la vigencia de 2023 hubieran quedado de la manera que sigue:

Rubro	Valor
Ingresos	\$2.571.776
Costos	\$5.397.102
FFE	\$48.120
FET + FFE	(\$2.873.447)

Cifras en millones de pesos

Es más, resulta necesario poner de presente que ni siquiera al analizar un histórico de alzas de tarifas para el SITP se logra evidenciar alguna circunstancia que amerite

el abrupto incremento que se definió para la población SISBÉN en el Decreto 004 de 2023.

En efecto, del documento técnico aportado por Transmilenio S.A. se observa que la tarifa SISBÉN no había presentado ningún incremento para los años 2020, 2021 y 2022¹⁵. Por el contrario, de 2019 a 2023 aquella dirigida a los usuarios en general varió de \$2.200 y \$2.400¹⁶ a \$2.750 y \$ 2.950 pesos¹⁷, lo que significó una variación de precios de \$550 pesos para cada tipo de servicio hasta la actualidad.

Con todo, es claro que el incremento de 2022 a 2023 de la tarifa SISBÉN fue superior a la dirigida a los usuarios en general en ese mismo lapso, que, paulatinamente, solo se incrementó en \$550.

Por ende, esta instancia colige que lo previsto en el Capítulo IV del Decreto 004 de 2023, relacionado con el incentivo SISBÉN, no superó el test estricto de igualdad, por manera que se considera viciado de nulidad, al haber sido expedido con infracción del artículo 13 de la Constitución Política.

Lo anterior, se insiste, debido a que se encontró que el aumento en el valor de la tarifa aplicable a dicho grupo población resultó ser una medida discriminatoria, por ser mayor a la aplicable a los usuarios en general, sin que ello tuviera justificación basada en su necesidad e idoneidad.

Como consecuencia de las disertaciones expuestas líneas arriba, el Juzgado ha de responder al problema jurídico bajo análisis en la forma que sigue:

El Distrito Capital de Bogotá sí expidió el Capítulo IV del Decreto 004 de 2023, con infracción de las normas en que debía fundarse y, por consiguiente, será decretada su nulidad, pero únicamente en lo relacionado con la fijación tarifaria del incentivo Sisbén; es decir, los apartes que sirvieron para determinar el precio de la tarifa para esta población.

3.2. Actos seguido, se efectuará el estudio de los demás problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio. Pero, se advierte que su solución se dará a partir de una misma disertación, debido a que todos tienen como sustento la ocurrencia de una presunta falsa motivación.

¹⁵ “[...]”

Las tarifas para los grupos poblaciones adulto mayor y personas de mejores ingresos no han tenido desde el año 2019 aumento en el costo de la tarifa con relación a los aumentos generales de la tarifa, y en esta propuesta tarifaria se unifican las tarifas para poblaciones vulnerables manteniendo iguales porcentajes de descuento para población adulto mayor y población con menor capacidad de pago Sisbén. El beneficio para las personas en condición de discapacidad se mantiene como un abono mensual que corresponde a un descuento del 40% sobre la tarifa más alta del sistema para 25 viajes mensuales”.

¹⁶ Mediante el Decreto 026 de 2019, la tarifa general de Transmilenio fue fijada en \$2.200 y \$2.400 pesos para los servicios zonal y troncal, respectivamente.

¹⁷ Decreto 004 de 2023.

- ***¿Expidió, la autoridad demandada, las normas acusadas con falsa motivación, en consideración a que no resultaría cierto que la medida de aumentar la Tarifa del Sistema Integrado de Transporte de Bogotá sería eficaz para solventar el déficit del sistema de transporte y mantener su sostenibilidad fiscal; tampoco, que garantizaría los derechos de los usuarios o contribuiría con el fortalecimiento del sistema y aseguraría el derecho a la libre locomoción?***
- ***¿Habría incurrido en falsa motivación el demandado, al citar como fundamento normativo, en el acuerdo acusado, el artículo 98 de la Ley 1955 de 2019, dado que en la práctica la Nación suele realizar transferencias para cubrir los costos operativos del sistema de transporte en cuestión?***
- ***¿Emitió, la entidad demandada, el acto cuya legalidad se impugna con falsa motivación, dado que no se encontraría justificada la unificación de subsidios aplicables a la población mayor de 62 años y la del SISBEN?***

Al respecto, los demandantes aseguraron que el acto acusado se encontraría falsamente motivado con fundamento en los siguientes argumentos:

1. No existiría correspondencia entre la decisión de aumentar la tarifa de los usuarios generales del Sistema Integrado de Transporte de Bogotá y los motivos que se adujeron como fundamento de la misma, pues la única razón dada por la Administración para ello sería que se garantizaría la sostenibilidad del sistema, así como una necesidad de recursos adicionales, compatibles con la cuota global del Fondo de Estabilización Tarifario para 2023.

Sin embargo, adujeron que la anterior afirmación implicaría que el sistema ya era sostenible ante de expedirse el Decreto demandado y lo buscado sería mantenerlo así. No obstante, dijeron, el SITP estaría en déficit desde 2012 y ha ido aumentando año tras año, por lo que sería falso asegurar que un aumento de tarifa mantendría una sostenibilidad que nunca existió y solucionaría la deuda preexistente hacia el futuro.

Al respecto, aseguraron que el déficit del sistema sería de tal envergadura que ni siquiera aumentar en \$500 la tarifa, lograría cubrirse.

2. En la parte considerativa del Decreto 004 de 2023 no estarían explicadas las razones por las que la Administración consideró que el escenario tarifario escogido para los usuarios en general, sería el más favorable para las finanzas del sistema.
3. Sería falso que lo previsto en el Capítulo I del acto demandado se encontrara sustentado en los artículos 2 y 24 de la Constitución Política, 3 literal c) de la Ley 105 de 1993 y 3 del Decreto Distrital 111 de 2018.

Explicaron que el aumento de la tarifa no buscaría garantizar los derechos de los usuarios, sino solo solventar el déficit financiero del sistema. De igual forma, aseguraron que tampoco tendría como fundamento proteger el acceso al servicio público de transporte y el derecho de libre locomoción, pues; por el contrario, los limitaría.

Agregaron que la medida no promovería el uso del transporte público, porque los usuarios tendrían que pagar más para acceder a éste.

Indicaron que la única forma de favorecer a los usuarios del sistema sería mediante la reducción de la tarifa de ingreso, que la misma no aumentara o que, por lo menos, el incremento fuera inferior a la inflación.

4. El Decreto 004 de 2023 tampoco se encuentra sustentado en el artículo 98 de la Ley 1955 de 2019, dado que allí se establece que el Gobierno Nacional no podrá realizar transferencias para cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento del sistema de transporte. No obstante, la Nación hace transferencias al Fondo de Estabilización Tarifaria, ya que las tarifas no son suficientes para cubrir los costos aludidos.
5. En el Decreto demandado se dijo que la unificación de tarifas de los usuarios vulnerables, es decir, beneficiarios del Subsidio Sisbén y personas mayores de 62 años, permitiría “[...] manejar un solo esquema tarifario de aporte económico a la población, que se complementa con el programa Ingreso Mínimo Garantizado”.

Sin embargo, al respecto, indicaron que la autoridad demandada no justificó en forma alguna la razón tenida en cuenta para unificar los subsidios en cuestión. Así, recalcaron que en el referido Decreto no se motivó la decisión de adoptar un solo sistema tarifario.

A continuación, en consideración a los argumentos esgrimidos para sustentar el cargo de falsa motivación, el Despacho procederá a estudiar cada uno de ellos.

En primer lugar, en lo relativo al primer argumento puesto de presente por los actores, se advierte que éste se concreta en que, supuestamente, resultaría falso que el incremento de las tarifas de los usuarios en general, garantizaría la sostenibilidad financiera del SITP, como se dijo en las consideraciones del Decreto 004 de 2023.

Esto, toda vez que dicho sistema de transporte presentaría un déficit desde 2012, por manera que no podría asegurar una sostenibilidad que no existía previamente.

Al respecto, el Juzgado encuentra necesario indicar que, en el acto administrativo demandado¹⁸, la Administración Distrital dedujo que el escenario tarifario acogido para los usuarios generales del sistema de transporte cumpliría con el principio de sostenibilidad, debido a que los recursos provenientes de dichas tarifas asegurarían que el rubro de transferencias adicionales requeridas del Fondo de Estabilización Tarifaria y de un Fondo Fuente Extra, necesarios para la operación, no superarían el presupuesto informado por la Secretaría Distrital de Hacienda.

En otras palabras, el principio de sostenibilidad financiera se vería garantizado cuando la necesidad de recursos extras a los obtenidos a través de cobro tarifas, para la operación del sistema, sería menor o igual al total de los recursos aprobados por la Secretaría Distrital de Hacienda a través de los fondos mencionados con antelación.

Así, según el Decreto acusado, no puede inferirse que, para garantizar el principio en mención, deben tenerse en cuenta únicamente los ingresos obtenidos del cobro de las tarifas de los usuarios; consideración que en forma alguna fue desvirtuada por los demandantes.

Entonces, se sigue que, aún en la hipótesis de que el sistema de transporte público de Bogotá se encontrara en déficit desde 2012, como lo indicaron los demandantes, debido a que lo cobrado a los usuarios resultaría menor al costo medio de operación y control por cada pasajero (tarifa técnica¹⁹); lo cierto es que ello no significaría por sí mismo que el principio de sostenibilidad no pudiera garantizarse.

¹⁸ Distrito Capital de Bogotá utilizó como uno de sus fundamentos para expedir el Decreto 004 de 2023 la evaluación efectuada por la Secretaría de Movilidad del “Estudio técnico y financiero soporte a la actualización tarifaria e implementación de la metodología Sisbén IV con proyección de demanda y costos”. Fue en esa oportunidad, cuando la mencionada entidad adujo lo siguiente:

“[...]

Se determinó que el escenario correspondiente al incremento de \$300 pesos al componente zonal y troncal y unificación de tarifas para población vulnerable (escenario 20) pag.137, 140, 142 y 143. “ACTUALIZACIÓN TARIFARIA ESTUDIO TÉCNICO Y FINANCIERO DE SOPORTE.” Transmilenio S.A., diciembre 2022, favorece a todos los usuarios del sistema, ya que el aumento tarifario propuesto cumple con los principios para la determinación de la tarifa establecidos en el Decreto 309 de 2009. Adicionalmente la unificación de tarifas a usuarios vulnerables permite manejar un solo esquema tarifario de aporte económico a la población que se complementa con el programa Ingreso Mínimo Garantizado, que da apoyos económicos a población Sisbén en los niveles A y B.

La cuota global informada por Secretaría Distrital de Hacienda en el rubro de transferencias corrientes de inversión asciende a \$2.990.462.000.000, cifra superior a \$ 2.884.041.000.000 (FET+FFE), que establece el escenario 20 por lo cual dicho escenario cumple con el principio de sostenibilidad”.

¹⁹ Artículo 20°.- Tarifa Técnica y Tarifa al Usuario. Se define la Tarifa Técnica del SITP como aquella que, dado un diseño operacional del SITP que busca satisfacer las necesidades de movilidad de los usuarios del transporte público bajo condiciones de eficiencia y estándares de calidad de servicio, indica el costo medio de operación y control por pasajero pago del Sistema; considerando para cada uno de los agentes prestadores de servicio que intervienen en dicha operación, una adecuada estructura de costos, y una rentabilidad razonable conforme a las condiciones definidas en los pliegos de condiciones.

Por consiguiente, como se advirtió en precedencia, la sostenibilidad financiera no depende únicamente del valor de las tarifas y de que estas pudieran cubrir los costos de operación, sino que comprende también los recursos provenientes de fuentes alternas dispuestas por la Secretaría Distrital de Hacienda como es el caso del Fondo de Estabilización Tarifaria.

Así las cosas, se encuentra que el argumento utilizado por los demandantes que involucra la sostenibilidad del sistema y la existencia de un déficit, resulta impertinente.

Esto, debido a que, conforme el Decreto impugnado, el principio de sostenibilidad en cuestión no se aseguraría únicamente con las tarifas; por ello, pese a la supuesta existencia de un déficit, la disponibilidad de recursos provenientes del Distrito Capital, a través del Fondo de Estabilización Tarifaria, sí podría garantizar su acatamiento.

Así, no resulta falso que, en los antecedentes del Decreto 004 de 2023, se expresara que la actualización y, por ende, el aumento de las tarifas de la población en general cumple con el principio de sostenibilidad, pues, si ello contribuye a que se utilicen los recursos adicionales sin sobre pasar la cuota de estos fijada por el Distrito, la sostenibilidad financiera del sistema se ve asegurada.

En segundo lugar, respecto de los razonamientos segundo y quinto de los actores, se advierte que estos no tienen la virtualidad de configurar una falsa motivación. En efecto, en ellos, los demandantes no expresaron que el acto acusado adoleciera de errores de hecho o de derecho en su motivación, que comprometiera su presunción de legalidad.

Dicho de otra manera, no expresaron la forma en que las razones de hecho y de derecho esbozadas como sustento del Decreto demandado no tendrían relación de correspondencia con la decisión finalmente adoptada; tampoco, que las mismas resultaran falsas o que se utilizaran para disfrazar los motivos reales de su expedición²⁰.

Por el contrario, solamente, afirmaron que se habría omitido expresar las razones por las que la Administración dijo que el escenario tarifario escogido sería más favorable para las finanzas del sistema y que llevaron a que decretara la unificación de tarifas de los usuarios vulnerables, esto es, los beneficiarios del Subsidio SISBÉN y las personas mayores de 62 años.

De este modo, es clara una deficiencia técnica en la argumentación, toda vez que los reproches formulados son propios de la causal de nulidad de falta de motivación que es “[...] la omisión de motivar el acto administrativo imputable a la autoridad que

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá, D.C., doce (12) de octubre de dos mil once (2011). Rad. 68001-23-31-000-2008-00066-01 (1982-10).

lo profiere, lo cual constituye un vicio de procedimiento, y, por ende, una causal de nulidad por expedición irregular del acto; mientras que la ‘falsa motivación’ supone que sí hubo motivación, pero ésta no corresponde con los hechos”²¹.

Así las cosas, ante la evidente falta de técnica jurídica en la formulación de los argumentos en cuestión, se sigue que los mismos resultan inadecuados con relación a la causal de nulidad invocada, razón por la cual no es posible efectuar un estudio de fondo de los mismos para determinar si se encuentran probados o no.

En tercer lugar, sobre el argumento tercero, el Despacho está llamado a advertir que los demandantes no expresaron un argumento propiamente dicho para acreditar que el Decreto cuya nulidad se impugna se encuentre viciado de nulidad, porque realmente no habría tenido como fundamento lo previsto en los artículos 2 y 24 de la Constitución Política, así como 3, literal c) de la Ley 105 de 1993 y 3 del Decreto Distrital 111 de 2018.

En efecto, se limitaron a asegurar que el hecho de haber aumentado las tarifas generales de los usuarios no garantizaría los derechos de éstos ni protegería el servicio público de transporte, el derecho de libre locomoción o fomentaría el uso de medios de transporte. Empero, no explicaron la razón de su deducción.

Para los demandantes el mero hecho que los usuarios deban pagar más para acceder al sistema de transporte, se traduciría necesariamente en una desincentivación del servicio de transporte y el desconocimiento de derechos; sin embargo, ello no es suficiente para que este Juzgado pueda determinar si los motivos tenidos en cuenta por la Administración para señalar que dicho incremento efectivamente resulten falsos.

Lo propio ocurre respecto de la afirmación, según la cual, la “única” forma de favorecer a los usuarios del sistema de transporte sería la reducción de tarifas, el congelamiento o su incremento menor a la inflación, pues, tampoco se expusieron argumentos tendientes a explicar por qué ello sería así ni de por qué ello configuraría una falsa motivación.

En consideración a lo dicho, se colige que este argumento tampoco tiene vocación de prosperidad como cargo de nulidad.

En cuarto lugar, en lo concerniente con el argumento cuarto, esto es, la presunta falsa motivación derivada del hecho que el acto demandado realmente no tendría como sustento lo prescrito en el artículo 98 de la Ley 1955 de 2019, este estrado judicial considera que este no resulta conducente.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018). Rad. 110011032500020100006400 (0685-2010).

Lo dicho, como quiera que esta normativa, citada en las consideraciones del acto acusado, efectivamente hace referencia en parte a que el Gobierno Nacional en ningún caso “[...] *podrá realizar transferencias para cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento* [...]” del Sistema Integral de Transporte Público, tal y como lo remarcaron los demandantes.

Pese a lo anterior, no se evidencia que en el escrito de demanda se expusiera cómo en la hipótesis según la cual en el caso de que la Administración Distrital hubiera recibido transferencias por parte de la Nación para financiar los costos del sistema de transporte de Bogotá, demostrara que los motivos esgrimidos para actualizar las tarifas generales de los usuarios resultaran falsos y, por ello, la decisión de fijar el costo de dicho servicio debiera declararse nula.

De esta manera, se sigue que el argumento en cuestión tampoco fue demostrado.

Colofón de lo expuesto en precedencia, se concluye, salvo lo relativo al estudio de igualdad, que la respuesta a los problemas jurídicos restantes se concreta en que no fue acreditado que el Decreto 004 de 2023 fuera expedido con falsa motivación, motivo por el cual el cargo de nulidad se niega.

3. Conclusiones

En conclusión, se sigue que el Decreto 004 de 2023 se encuentra parcialmente viciado de nulidad, exclusivamente, en lo relacionado con la fijación del incentivo que promueve el mayor acceso de la población con menor capacidad de pago al Sistema Integrado de Transporte Público -SITP - Incentivo SISBÉN (Capítulo IV).

Lo anterior, pues se coligió que la tarifa derivada de esta medida resulta discriminatoria y, por ende, contraria al artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, dado que se tradujo en un aumento desproporcionado del valor de la misma, en comparación con la aplicable a la población en general.

Por el contrario, se dedujo que los demandantes no lograron demostrar que la motivación del Decreto acusado, relacionada con la actualización tarifaria de los usuarios en general, fuera falsa (Capítulo I).

4. Condena en costas

Habida cuenta que el proceso de la referencia fue instaurado en ejercicio de la acción de simple nulidad, es claro que se trata de una demanda en el que se ventila un asunto de interés público. En consecuencia, no habrá condena en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la nulidad parcial de lo previsto, en el artículo 6, del Capítulo IV del Decreto 004 de 2023, únicamente, en los apartes que en negrilla se destacan a continuación:

“DECRETO 004 DE 2023

(Enero 06)

Por medio del cual se fija la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP y se dictan otras disposiciones

[...]

DECRETA:

Capítulo I

De las tarifas generales al usuario del Sistema Integrado de Transporte Público -SITP-

Artículo 1°. Tarifa general para el componente troncal del SITP. Fíjese la tarifa máxima del servicio de transporte masivo urbano de pasajeros del Componente Troncal del Sistema Integrado de Transporte Público -SITP en DOS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$2.950).

Artículo 2°. Tarifa plena para el componente zonal del SITP. Fíjese la tarifa máxima del servicio de transporte masivo urbano de pasajeros del Componente Zonal del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP en DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$2.750).

Los servicios zonales para fines tarifarios comprenden los de carácter urbano, complementario y especial.

[...]

Capítulo IV

Focalización del incentivo que promueve el mayor acceso de la población con menos capacidad de pago al Sistema Integrado de Transporte Público - SITP - Incentivo Sisbén

Artículo 6°. Incentivo tarifario Sisbén. El incentivo tarifario referido en el presente artículo tendrá como beneficiarios a:

1. Las personas mayores de dieciséis (16) años registradas en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, metodología SISBÉN IV, que administra la Secretaría Distrital de Planeación, que se encuentren clasificadas en los niveles de los grupos A, B o C, según lo defina la Secretaría Distrital de Movilidad mediante acto(s) administrativo(s).

2. La población indígena mayor de dieciséis (16) años registrada en los listados censales realizados por el Resguardo y/o Cabildo respectivo consolidados por el Ministerio del Interior, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9.3 en el manual operativo del SISBÉN IV.

Los incentivos serán los siguientes:

a) El beneficiario recibirá un porcentaje de descuento constante del 15,2542372881356% sobre la tarifa plena establecida en el artículo 1 del presente Decreto o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, para el componente troncal. Es decir, la tarifa diferencial correspondiente para el servicio troncal será de DOS MIL QUINIENTOS PESOS MONEDA LEGAL (\$2.500).

b) El beneficiario recibirá un porcentaje de descuento constante del 18,18181818182% sobre la tarifa establecida en el artículo 2 del presente Decreto o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, para el componente zonal. Es decir, la tarifa diferencial correspondiente para el servicio zonal será de DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$2.250).

Parágrafo 1. El Incentivo tarifario a que hace referencia el presente artículo tendrá una asignación máxima de hasta treinta (30) viajes mensuales. A partir del viaje número treinta y uno (31), el usuario pagará las tarifas establecidas en los artículos 1 y 2 del presente decreto o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Parágrafo 2. La asignación del beneficio de que trata este artículo estará sujeta a:

1. La disponibilidad presupuestal de cada vigencia para este propósito.
2. La expedición del(los) acto(s) administrativo(s) de la Secretaría Distrital de Movilidad, en el(los) cual(es) se definan los grupos y niveles de la metodología SISBÉN IV, que resultarán beneficiarios.
3. La expedición del(los) acto(s) administrativo(s) de la Secretaría Distrital de Movilidad que defina la adopción de los listados censales realizados por el Resguardo y/o Cabildo respectivo, consolidados por el Ministerio del Interior.

Parágrafo 3. La Secretaría Distrital de Movilidad expedirá el(los) acto(s) administrativo(s) de que trata el parágrafo anterior, dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia del presente Decreto.

Artículo 7°. Listados censales para la población indígena. Los listados censales para la población indígena corresponden a los realizados por los resguardos o cabildos indígenas, consolidados por el Ministerio del Interior, con ocasión a lo establecido en el numeral 9.3 del Manual Operativo Sisben IV versión 2.0 expedido por el Departamento Nacional de Planeación.

La población indígena podrá solicitar el registro en SISBÉN IV y el registro en el listado censal consolidado por el Ministerio del Interior, no obstante, para los propósitos del presente decreto, primará el registro en el listado censal.

Artículo 8°. Reglamentado por la Resolución 81469 de 2023. Etapa de implementación. La implementación de la metodología para la focalización del incentivo SISBÉN IV iniciará el 10 de enero de 2023.

Parágrafo 1. La base de datos de Sisbén III dejará de ser utilizada en el proceso de focalización del incentivo que promueve el mayor acceso de la población con menor capacidad de pago (Incentivo SISBÉN). Se utilizarán como instrumentos de focalización, la base de datos certificada del SISBÉN

IV y los listados censales realizados por el resguardo y/o cabildo respectivo consolidado por el Ministerio del Interior.

Parágrafo 2. La Secretaría Distrital de Movilidad reglamentará las fechas y el procedimiento para la entrada o permanencia de los beneficiarios del incentivo tarifario al que se refiere el artículo 6, dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto.

Parágrafo 3. A partir del 10 de enero de 2023, no podrán ser expedidas o entregadas tarjetas personalizadas a beneficiarios que se hayan vinculado bajo la metodología SISBÉN III.

Artículo 9°. Base de datos del SISBÉN IV para población indígena. La Secretaría Distrital de Movilidad utilizará la base de datos del SISBÉN IV certificada con corte mensual y/o el listado censal anual realizado por el resguardo y/o cabildo respectivo, consolidado por el Ministerio del Interior, para realizar la identificación de los potenciales beneficiarios del incentivo que promueve el mayor acceso de la población con menor capacidad de pago al Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto”.

SEGUNDO: Negar las demás pretensiones.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE²² Y CÚMPLASE


Gloria Dorys Álvarez García
Juez

²² carlos.medellin@medellinduran.com - notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co - hagonzalez@secretariajuridica.gov.co - lquinterot@procuraduria.gov.co - dacancino@concejobogota.gov.co - vvelasquezgil@justiciaydemocracia.org -

Firmado Por:
Gloria Dorys Alvarez Garcia
Juez
Juzgado Administrativo
002
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **21fae2e0a3f2e12552cf77063f9fc3c781dab0785c9fccf9d801867e67910a5e**
Documento generado en 16/02/2024 04:59:14 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>