



JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué (Tolima), trece (13) de junio de dos mil veintitrés (2023)

RADICACIÓN: 73001-33-33-011-2020-00038-00
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
ACCIONANTE: GILBERTO AGUDELO MARÍN Y OTROS
ACCIONADO: MUNICIPIO DE IBAGUÉ-SECRETARÍA DE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y DE LA MOVILIDAD
TEMA: OPERACIÓN ADMINISTRATIVA Y NULIDAD DE DECRETOS MUNICIPALES

I. ASUNTO

De conformidad con lo establecido en el artículo 64 de la ley 472 de 1998, procede este Despacho a emitir sentencia dentro del presente medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo instaurado por el señor Gilberto Agudelo Marín, Nancy Ramos Morales, César Augusto Martínez Riaño, Félix María Triana Arias y Combustibles Y Transportes S.A. en contra del Municipio de Ibagué-Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad.

II. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones¹

“PRIMERA: DECLÁRESE administrativa, patrimonial, civil y extracontractualmente responsable al MUNICIPIO DE IBAGUÉ-TOLIMA-SECRETARÍA DE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y DE LA MOVILIDAD por los daños materiales ocasionados en la modalidad de daño emergente y lucro cesante, consistentes en el daño antijurídico o detrimento patrimonial causados a mis poderdantes GILBERTO AGUDELO MARÍN, NANCY RAMOS MORALES, CÉSAR AUGUSTO MARTÍNEZ RIAÑO, FÉLIX MARÍA TRIANA ARIAS Y la SOCIEDAD COMBUSTIBLES Y TRANSPORTES S.A, y a cada uno de los integrantes del grupo perjudicado que se constituyan como demandantes y a los que lo hagan en el futuro conforme lo regula la Ley 472 de 1998, por la falla en el servicio derivada de la evidente operación administrativa al aplicar en extenso, más allá de la norma y de manera ilegal la medida restrictiva de pico y placa, en un dígito adicional para los días domingos y festivos, sin estar consagrada en el Decreto 1000-0387 del 11 de abril de 2016, que estableció la medida ordinaria de pico y placa para la ciudad, ni en ninguna otra norma de similar naturaleza.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de indemnización por los perjuicios causados bajo la modalidad de lucro cesante, se CONDENE al MUNICIPIO DE IBAGUÉ-TOLIMA- SECRETARÍA DE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y DE LA MOVILIDAD, a pagar a cada uno de mis poderdantes (...), y a cada uno de los integrantes del grupo que se constituya como demandantes y a los que lo hagan en el futuro, la suma de \$547.200, por cada día de inoperabilidad que tuvo cada vehículo de su propiedad, desde el día en que se inició la

¹ Reforma de la demanda, folios 37 a 39 del documento No. 01 del cuaderno principal 2.

implementación de la medida ilegal de pico y placa extendida en un dígito adicional por los días domingos y festivos y hasta cuando (i) se restablezca su derecho, o (ii) la fecha de funcionamiento u operatividad del vehículo, o (iii) la administración implemente dicha medida con base en un estudio técnico debida y legalmente elaborado y sustentado, más lo que se genere en el futuro conforme a lo indicado en la estimación razonada de la cuantía y a las pruebas que se aporten al proceso.

TERCERA: Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos expedidos ilegalmente por el Municipio de Ibagué-Tolima- Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad:

- a) Decreto Municipal No. 1000-0386 de fecha 11 de abril de 2016, modificado por el Decreto No. 1000-0833 del 29 de Julio de 2016. Y
- b) Decreto Municipal No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016.

CUARTA: Como consecuencia de la pretensión precedente, DECLARAR al MUNICIPIO DE IBAGUÉ-TOLIMA- SECRETARÍA DE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y DE LA MOVILIDAD, patrimonial, administrativa, civil y extracontractualmente responsable de los perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente y lucro cesante, consistentes en el daño antijurídico o detrimento patrimonial causados a mis poderdantes (...), por la falla en el servicio que se derivó de la expedición y ejecución ilegal de los actos administrativos cuya nulidad se solicita, que trajo como consecuencia para los demandantes y el grupo afectado, la restricción ilegal por pico y placa de sus vehículos tipo buseta durante seis días mensuales de la explotación económica del servicio público de transporte colectivo urbano de pasajeros que ejercen en la ciudad de Ibagué.

QUINTA: A título de indemnización por los perjuicios causados bajo la modalidad de lucro cesante, se CONDENE al MUNICIPIO DE IBAGUÉ-TOLIMA-SECRETARÍA DE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y DE LA MOVILIDAD, a pagar a cada uno de mis poderdantes (...), la suma de \$547.200, por cada día de inoperabilidad que tuvo cada vehículo de su propiedad, desde el día en que se inició la implementación de la medida ilegal de pico y placa contenida en el Decreto Municipal No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, hasta cuando (i) se restablezca su derecho, o (ii) la fecha de funcionamiento u operatividad del vehículo, o (iii) la administración implemente dicha medida con base en un estudio técnico debida y legalmente elaborado y sustentado, más lo que se genere en el futuro conforme a lo indicado en la estimación razonada de la cuantía y a las pruebas que se aporten al proceso.

SEXTA: Que como consecuencia de lo anterior, se ordene a la entidad accionada indexar y actualizar los valores reclamados de acuerdo al índice de precios al consumidor, desde que se causaron hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia, y a partir de ésta reconozca y pague los intereses moratorios de conformidad con los artículos 187, 189 y 192 del Código procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

En el evento de no accederse a las pretensiones de nulidad de los actos demandados, la consecuente declaratoria de responsabilidad y reparación (pretensiones segunda, tercera y cuarta), solicito se reconozca las siguientes:

PRIMERA: Que se DECLARE administrativa, patrimonial, civil y extracontractualmente responsable al MUNICIPIO DE IBAGUÉ-TOLIMA-SECRETARÍA DE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y DE LA MOVILIDAD, por los daños materiales ocasionados en la modalidad de daño emergente y lucro cesante,

consistentes en el daño antijurídico o detrimento patrimonial causados a mis poderdantes (...), con la expedición y aplicación de los Decretos Nos. 1000-0386 de fecha 11 de abril de 2016, en consideración al quebranto al principio de confianza legítima y desconocimiento de los derechos adquiridos y/o expectativas legítimas de mis procurados judiciales y del grupo en general, en razón al mantenimiento de los derechos y condiciones establecidos en la Resolución 1937 del 19 de Julio de 2012, Decreto 1-0360 del 04 de Mayo de 2012, Decreto 1000-0832 del 30 de noviembre de 2014 y sus modificaciones y Decreto 1000-0246 del 05 de Mayo de 2015, actos dictados por la administración municipal, los cuales fueron modificados de manera inadvertida, intempestiva y sin haber establecido medidas transitorias o compensatorias.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se CONDENE al MUNICIPIO DE IBAGUÉ-TOLIMA- SECRETARÍA DE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y DE LA MOVILIDAD a reconocer y pagar por los daños materiales ocasionados en la modalidad de lucro cesante, a mis poderdantes (...), a título de indemnización, los daños materiales en la modalidad de lucro cesante, la suma de \$547.200, por cada día de inoperabilidad que tuvo cada vehículo de su propiedad, desde el día en que se inició la implementación de la medida ilegal de pico y placa contenida en el Decreto Municipal No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, hasta la fecha de vencimiento de los quince (15) años del permiso de operación del SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO “SETP”.

2.2. Fundamentos fácticos²:

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los hechos relevantes que a continuación se sintetizan:

Los accionantes son propietarios de vehículos tipo buseta afiliados a la Cooperativa Tolimense de Transportadores “EXPRESO IBAGUÉ” LTDA., como administradora de los automotores para la prestación del servicio de transporte público colectivo urbano de pasajeros en la ciudad de Ibagué, la cual se encuentra habilitada indefinidamente según Resolución No. 108 del 10 de mayo de 2002.

Mediante la Ley 1151 de 2007 se dispuso la implementación de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público, reglamentado por el Decreto 3422 de 2009. En consecuencia, la ciudad de Ibagué incorporó el Plan Maestro de Movilidad y el Sistema Estratégico de Transporte Público-SETP a través de los Decretos Marco No. 1-0238 del 26 de marzo de 2012 y No. 1-0360 del 04 de mayo de 2012, respectivamente.

Precisamente, el Decreto 1-0360 de 2012 se fundó en estudios técnicos realizados en 2009 por el Departamento Nacional de Planeación y en 2011 por la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad de Ibagué. Además, otorgó a las siete empresas de transporte público colectivo de pasajeros habilitadas, la calidad de operadoras del SETP y el permiso de operación del sistema por 15 años.

El Decreto 1-0360 de 2012 obedeció las exigencias del Decreto Nacional 3422 de 2009, referente al desarrollo de estudios técnicos validados por la Nación a través del Departamento Nacional de Planeación-DNP para la estructuración y

² Folios 39 a 47 del documento “011-2020-00038 CUADERNO 2” del cuaderno principal 2.

reorganización del sistema. También, estableció unas fases para la implementación gradual del sistema y designó a la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad de Ibagué como titular del SETP.

La Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad de Ibagué emitió la Resolución No. 1739 del 19 de julio de 2012, sustentada en el estudio técnico realizado en el 2011, en esta se le adjudicó un 31.1158% de participación en el mercado a la sociedad Expreso Ibagué LTDA. y estableció su capacidad transportadora de conformidad a tal porcentaje; así mismo, dispuso que una vez la empresa se ajustara a dicha resolución, los vehículos vinculados a la misma no tendrían aplicación de pico y placa.

Posteriormente, se expidió el Decreto No. 1000-0832 de 2014, producto de los estudios técnicos para la actualización del diseño conceptual del SETP contratados con la sociedad especializada y consultora AKIRIS S.A. en atención a las exigencias del Decreto 3422 de 2009.

El Decreto No. 1000-0832 de 2014 modificado por el Decreto 1000-0859 de 2015, que a su vez fue modificado por el Decreto No.1000-0972 de 2015, reestructuró el servicio de transporte público colectivo municipal de pasajeros y modificó otros aspectos del sistema sin alterar el porcentaje de participación de las empresas, ni el beneficio de exención de pico y placa para quienes ajustaran su capacidad transportadora.

Dado el panorama, las siete empresas se agremiaron y constituyeron la sociedad SITSA-Sistemas Integrados de Transporte S.A. para operar el SETP, de suerte que a través del Decreto 1000-0246 del 05 de mayo de 2015 les fue autorizado el convenio de colaboración realizado por las empresas operarias del sistema.

La sociedad Expreso Ibagué LTDA. creó y puso en marcha el programa y fondo de no reposición para reducir la sobreoferta interna y hacerse merecedores de la exención de pico y placa, medida que se aplicó temporalmente.

No obstante, con la entrada en vigor del Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, de forma abrupta e ilegal se desconoció el beneficio adquirido, así como se dispuso la medida de pico y placa de dos dígitos diarios durante toda la semana.

Igualmente, a partir de una propuesta técnica realizada por funcionarios de la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad de Ibagué sin el aval del DNP, se profirió el Decreto 1000-0386 del 11 de abril 2016, modificado por el Decreto 1000-0833 del 29 de julio de 2016, que reorganizó nuevamente el sistema de transporte público colectivo urbano de pasajeros y específicamente el Decreto 1000-0386 de 2016 redujo la capacidad transportadora global del municipio, pasando por alto lo atinente al porcentaje de participación de las empresas y la capacidad de cada una.

Debido a lo anterior, los propietarios de vehículos tipo busetas afiliados a las empresas legalmente habilitadas y que acatan las disposiciones del Decreto Municipal No. 1000-0382 de 2014 y sus modificaciones, grupo del cual pertenecen los demandantes, fueron perjudicados al aplicarles la restricción de pico y placa, por ello, sus vehículos dejaron de circular y, por ende, de producir por 6 días al mes.

Además, la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad de Ibagué implementó desde el 01 de mayo de 2016 un tercer dígito de pico y placa en días domingos y festivos, difundido por mensajes de *whatsapp*, sin embargo, no existe sustento legal que lo respalde, de modo que se evidencia una operación administrativa.

Por lo tanto, la medida de restricción vehicular defrauda la confianza legítima respecto a las normas macro municipales y causa un daño que debe ser objeto de reparación, dado que impide que los automotores transiten 7 días al mes con el pico y placa ordinario y el denominado técnico o adicional, lo cual representa una pérdida monetaria significativa.

2.3. Normas violadas y concepto de su violación³

Considera el apoderado de la parte actora que con los actos administrativos demandados y la operación administrativa derivada de la aplicación en extenso del Decreto 1000-0387 de 2016, se violaron los artículos 88 y 99 de la Constitución Política, el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 472 de 1998.

Señala que se quebrantan los derechos de los accionantes y se causan daños patrimoniales por la incidencia de la falla del servicio derivada de la operación administrativa acaecida al imponer un dígito adicional de pico y placa los domingos y festivos, lo cual impide percibir la producción del vehículo, no está reglamentado en ninguna norma y excede lo contemplado en el Decreto 1000-0387 de 2016 que impuso la medida restrictiva. Subraya que, dado la ausencia de regularización, el pico y placa técnico o adicional se ordena e informa directamente por el Director Operativo de la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad.

Invoca como causales de nulidad:

- (i) Violación de las normas en que debía fundarse, dado que para la reestructuración, modificación y organización del servicio público de transporte colectivo municipal y el SETP, se debieron haber realizado los correspondientes estudios técnicos de acuerdo con la Resolución 2252 de 1999.
- (ii) Falsa motivación, puesto que los decretos objeto de controversia no son producto de un estudio técnico que corresponda con la realidad del sistema, ni responden a las necesidades de la comunidad o que procure con el debido sustento el mejoramiento del servicio.
- (iii) Violación del derecho de audiencia y defensa, teniendo en cuenta que la administración adujo el abandono del servicio para modificar el SETP, sin adelantar el procedimiento legal dispuesto para aquellos casos, el cual puede conllevar a la pérdida del permiso de operación, por lo tanto, se violó el debido proceso y no permitió ejercer el derecho de defensa y contradicción.

³ Folios 47 a 77 del documento “011-2020-00038 CUADERNO 2” del cuaderno principal 2.

(iv) Desviación de poder, ya que la administración se sirvió de conjeturas subjetivas, sin respaldo probatorio y sin una fase investigativa que permitiera corroborar los hechos puestos en conocimiento por la comunidad, en su lugar, se apresuró a tomar decisiones que atendían al interés particular del Alcalde, el cual consistía en mostrar un resultado inmediato a las quejas y denuncias infundadas.

2.4. Contestación de la reforma de la demanda – Municipio de Ibagué⁴.

Manifiesta oponerse a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por considerar que no existen fallas en el servicio en que tuviera parte activa u omisiva el Municipio de Ibagué, por tal motivo, no se le debe atribuir responsabilidad al respecto.

Expone el apoderado de la parte pasiva que el alcalde está facultado para restringir y vigilar la circulación por vías y lugares públicos en virtud del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 769 de 2002, los alcaldes pueden expedir normas y tomar medidas para mejorar el ordenamiento del tránsito en vías públicas. Las anteriores disposiciones se fundan en la calidad de jefes de la administración local y máxima autoridad de policía, concedidas por la Constitución Política, las cuales les otorgan a los alcaldes el deber de conservar el orden público y por ello, pueden implementar las medidas que consideren necesarias para tal fin, como lo es la restricción del tránsito de vehículos de servicio público de transporte de pasajeros.

Así mismo, resalta que las modificaciones incorporadas por los Decretos Municipales 1000-0386 y 1000-0387 de 2016, no solo se profieren a causa de las facultades investidas en la materia, sino para promover espacios de seguridad y reducir los tiempos de movilidad en las vías del Municipio. Finalmente, arguye que no es plausible considerar que la medida de pico y placa se encuentre sometida a lo dictaminado por un estudio técnico realizado para organizar el funcionamiento del transporte público al interior de la municipalidad, puesto que se opone a la facultad discrecional que ostenta el alcalde para imponer las restricciones necesarias para garantizar la prevalencia del interés general sobre el particular.

A su vez, indica que en el estudio técnico de oficio realizado por la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad de Ibagué, previo a la emisión del Decreto 1000-0386 del 11 de abril de 2016, se abordó la propuesta de restricción de pico y placa de dos dígitos de lunes a sábado y un dígito adicional los domingos y festivos, tal medida fue socializada al gremio de transportadores y finalmente se vinculó jurídicamente a través del Decreto 1000-1115 del 31 de octubre de 2016.

Frente a las excepciones de mérito, el apoderado se limita a solicitar el reconocimiento oficioso de excepciones conforme a los hechos que se prueben en el sub lite.

⁴ Folios 110 a 132 del documento “011-2020-00038 CUADERNO 3” del cuaderno principal 3.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

Por auto del 19 de agosto de 2016⁵ se declaró impedida la Juez 9° Administrativa de Oralidad del Circuito de Ibagué y mediante auto del 14 de septiembre de 2016⁶ se declaró fundado el impedimento, posteriormente por auto del 25 de enero de 2017⁷ se admitió la demanda por la Juez 10° Administrativa del Circuito de Ibagué.

Corrido el traslado de la demanda, la parte accionada contestó el libelo introductorio oportunamente y vencido el término que establece el artículo 173 del C.P.A.C.A, el apoderado de la parte accionante allegó reforma de la demanda, según se constata en constancia secretarial⁸. Luego, mediante auto del 12 de julio de 2017⁹ se admitió la reforma de la demanda y a través de auto del 03 de agosto de 2017¹⁰ se fijó fecha y hora para realizar la audiencia de conciliación de que trata el artículo 61 de la Ley 472 de 1998, la cual se realizó el 15 de agosto de 2017 declarándose fallida por falta de ánimo conciliatorio¹¹, seguidamente, mediante providencia del 30 de agosto de 2017 se resolvió sobre las pruebas solicitadas por las partes¹².

Posteriormente, por medio de auto del 30 de octubre de 2018 se fijó fecha y hora para audiencia de pruebas¹³, la cual fue aplazada a petición de la parte accionada¹⁴ y finalmente se llevó a cabo el 07 de febrero de 2019, en ella se recibieron testimonios y se decretaron pruebas de oficio¹⁵, luego en audiencia del 20 de marzo de 2019 se continuó con la audiencia de pruebas¹⁶ y mediante auto del 23 de abril de 2019 se decretaron pruebas de oficio adicionales¹⁷.

Finalmente, mediante providencia del 01 de octubre de 2019, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión¹⁸ y a través de auto del 14 de enero de 2020 se declaró impedido el Juez 10° Administrativo del Circuito de Ibagué¹⁹, de tal modo que este Despacho aceptó el impedimento y avocó conocimiento para proferir sentencia²⁰.

3.1. Alegatos de conclusión

3.1.1. Parte actora ²¹

A través de memorial allegado en término, el apoderado de la parte actora manifestó que debe accederse a las pretensiones de la demanda, toda vez que con las pruebas incorporadas al *sub lite* se logró demostrar la arbitrariedad con

⁵ Folios 125-126 del documento “011.2020-00038 CUADERNO 1” del cuaderno principal.

⁶ Folios 131-132 del documento “011.2020-00038 CUADERNO 1” del cuaderno principal.

⁷ Folios 139-143 del documento “011.2020-00038 CUADERNO 1” del cuaderno principal.

⁸ Folio 106 del documento “011-2020-00038 CUADERNO 3” del cuaderno principal 3.

⁹ Folios 108-109 del documento “011-2020-00038 CUADERNO 3” del cuaderno principal 3.

¹⁰ Folio 214 del documento “011-2020-00038 CUADERNO 3” del cuaderno principal 3.

¹¹ Folios 216-217 del documento “011-2020-00038 CUADERNO 3” del cuaderno principal 3.

¹² Folios 226-227 del documento “011-2020-00038 CUADERNO 3” del cuaderno principal 3.

¹³ Folio 266 del documento “011-2020-00038 CUADERNO 3” del cuaderno principal 3.

¹⁴ Folios 273-274 del documento “011-2020-00038 CUADERNO 3” del cuaderno principal 3.

¹⁵ Folios 283-287 del documento “011-2020-00038 CUADERNO 3” del cuaderno principal 3.

¹⁶ Folios 15-17 del documento No. 01 del cuaderno principal 4.

¹⁷ Folios 25-27 del documento No. 01 del cuaderno principal 4.

¹⁸ Folio 54 del documento No. 01 del cuaderno principal 4.

¹⁹ Folios 102-103 del documento No. 01 del cuaderno principal 4.

²⁰ Folios 118-122 del documento No. 01 del cuaderno principal 4.

²¹ Folios 83-95 del documento No. 01 del cuaderno principal 4.

la que se adoptó la medida de pico y placa, sin observancia de las exigencias dispuestas en la Resolución No. 2252 del 8 de noviembre de 1999 del Ministerio de Transporte, que a su vez la restricción de pico y placa técnico o adicional se aplicó a todo el parque automotor y era difundida por medios electrónicos, sin que hubiese de por medio un acto administrativo que estableciera las particularidades de la medida y la motivación de su implementación.

Así entonces, los testimonios rendidos ante el Despacho y el dictamen pericial practicado logran constatar los daños y la magnitud de la afectación ocasionada a los propietarios de los vehículos tipo buseta afiliados a Expreso Ibagué LTDA., producto de la indebida expedición y ejecución de los actos administrativos objeto de controversia.

Igualmente, resalta que las denuncias elevadas en los “cabildos comunales” referentes a la prestación del servicio a la comunidad ibaguereña y que motivaron al estudio técnico, no son precisas al no determinar los detalles que se requieren para dilucidar las fallas, faltas o incumplimientos que se le pretenden atribuir. Por el contrario, le correspondía a la administración municipal advertir la situación de insatisfacción de la población y efectuar las encuestas pertinentes para adoptar las acciones idóneas. Sin embargo, el alcalde se valió de una propuesta técnica que no contaba con un trabajo de campo adecuado, así como tampoco puntualizó el método de ingeniería empleado y, por lo tanto, la información recaudada no era coherente y verídica.

Adicionalmente, esgrime el apoderado de la parte demandante que la situación *sub judice* comporta una operación administrativa, dado que el Decreto 1000-0387 de 2016 contiene únicamente restricción de dos dígitos diarios y se aplicó una medida de pico y placa con un dígito adicional los domingos y festivos, lo cual implica un hecho que va más allá de lo dispuesto en aquel acto administrativo.

Por último, reitera el deber de reparar al grupo afectado, puesto que la responsabilidad de la administración municipal se originó al defraudar la confianza legítima por modificar de forma abrupta la normativa que venía rigiendo sin prever medidas que mitigaran el impacto de la restricción implementada y por desconocer los derechos adquiridos previamente.

3.1.2. Parte demandada: Municipio de Ibagué²²

Durante el término legal establecido, el apoderado de la parte pasiva se ratifica en los planteamientos expuestos en la contestación de la demanda, argumenta que, sí existe una motivación de fondo y legítima para la imposición de la restricción, la cual consiste en contribuir a la movilidad sostenible y compatible con el medio ambiente, así como ajustar el sistema para resolver las irregularidades de la prestación del servicio, según se advirtió en denuncias de la comunidad.

Así mismo, indica que no existe norma que exija la práctica de un estudio técnico para realizar cambios como los que se establecen en los actos administrativos demandados. Además, la medida de pico y placa técnico fue

²² Folios 56-81 del documento No. 01 del cuaderno principal 4.

adoptada en conocimiento y concertación de las siete empresas y el subgerente de SITSA S.A., según consta en certificación que reposa en el expediente, de tal modo que no fue implementada de forma unilateral por la administración municipal y a la postre quedó vinculado jurídicamente en el Decreto 1000-1115 del 31 de octubre de 2016.

Finalmente, manifiesta que dado que la operación del transporte público es un servicio público, está sujeto a la regulación, control y vigilancia del Estado, de modo que el otorgamiento de licencias de funcionamiento no generan derechos adquiridos a favor de los operadores de aquellos servicios, sino que son derechos temporales, sujetos a las nuevas condiciones y modificaciones legales y reglamentarias con miras a equilibrarlo con el interés general, no obstante, este último prevalece sobre el particular.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia

El Juzgado es competente para proferir la presente sentencia, según voces del numeral 10 del artículo 155 del C.P.A.C.A..

4.2. Cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de grupo

Los artículos 46, 47 y 48 de la ley 472 de 1998 establecen los requisitos para la procedencia de la mencionada acción:

- Que la demanda sea interpuesta oportunamente

El término para presentar la acción de grupo, conforme a lo preceptuado en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, es de dos años, los cuales deberán comenzar a contabilizarse desde “la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo”, sin embargo, como se pretende la nulidad de actos administrativos como causa común del daño, el término con el que se contabilizará será el establecido para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es decir, 4 meses. En el caso concreto el término de caducidad se contabilizará desde el día siguiente a la publicación de los Decretos No. 1000-0386 y No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, es decir, 11 de mayo de 2016²³; dado que la demanda fue impetrada el 12 de agosto de 2016, fue interpuesta dentro del término legal.

- Que el número de integrantes del grupo afectado está conformado por más de 20 personas

El número de integrantes del grupo afectado efectivamente está conformado por más de 20 personas, tal como se puede apreciar en los Decretos No. 1000-0386 y No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, los cuales son de contenido general y sus disposiciones aplicaron a todas las empresas operarias del SETP y los propietarios de vehículos vinculados a las mismas, entre ellos los afiliados a la Cooperativa Tolimense de Transportadores “EXPRESO IBAGUÉ” LTDA.

²³ Fl. 137 de cuaderno 1 del expediente digital.

- Que quienes ejercieron la acción acreditaron pertenecer al grupo de personas afectadas

Adicionalmente, quienes ejercieron la acción demostraron ser sus titulares, como quiera que acreditaron pertenecer al grupo de personas afectados con las decisiones administrativas adoptadas por la entidad demandada, puesto que demostraron ser propietarios de vehículos tipo buseta vinculados a la Cooperativa Tolimense de Transportadores “Expreso Ibagué” LTDA.

- Que los perjuicios individuales se hagan derivar de una causa común

Los perjuicios que se imputan a la entidad demandada por la presunta falla del servicio proveniente de la operación administrativa consecuencia de la implementación de un dígito adicional de pico y placa. Igualmente, de la alegada falla del servicio por la expedición y ejecución ilegal de los Decretos No. 1000-0386 y No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016.

- Que Las pretensiones son netamente reparatorias

Toda vez que están orientadas a obtener la indemnización de los perjuicios individuales que sufrieron los integrantes del grupo, como consecuencia del daño originado por la entidad demandada al configurar una operación administrativa con la aplicación de un dígito de pico y placa adicional a los dispuestos en el Decreto No. 1000-0387 de 2016, así como resultado de la expedición y ejecución ilegal de los actos administrativos cuya nulidad solicitan.

- Los demandantes actúan a través de abogado

Por último, los demandantes actúan a través de abogado, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 48 de la Ley 472 de 1998.

V. DECISIÓN

5.1. Problema jurídico

El presente asunto se contrae a determinar si la entidad accionada es responsable de los perjuicios alegados por los integrantes del grupo demandante, consistentes estos en la presunta operación administrativa derivada de la implementación de un dígito adicional de pico y placa carente de acto administrativo que lo estableciera.

A su vez, si los Decretos No. 1000-0386 y No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016 se encuentran inmersos en alguna de las causales de nulidad esbozadas, y en consecuencia, si la entidad pública accionada es extracontractualmente responsable por el presunto daño sufrido por los miembros del grupo actor, con ocasión de la falla del servicio por su expedición y ejecución ilegal.

En caso de que no prosperen las pretensiones principales, será necesario determinar si la accionada es responsable por los perjuicios alegados al faltar al principio de confianza legítima y desconocer derechos adquiridos y/o expectativas legítimas ante la alteración de las condiciones que regían previo a la entrada en vigor de los Decretos No. 1000-0386 y No. 1000-0387 de 2016.

5.2. Tesis del Despacho

De conformidad con los medios de convicción obrantes en el proceso, considera este Despacho, que prosperan los cargos de nulidad de violación a las normas en que debía fundarse y falsa motivación alegados por la parte actora respecto al Decreto 1000-0386 de 2016, dado que aquel reestructuró el Sistema Estratégico de Transporte Público sin los estudios técnicos que las normas que regulan la materia compelen; a su turno, se avizora que el Decreto 1000-0387 de 2016 se ajusta a derecho, dado que la adopción de pico y placa no comporta una reestructuración al sistema que requiera de estudios especializados, y por demás, los alcaldes ostentan la facultad discrecional de implementar todas las medidas necesarias para mantener el orden público y velar por el interés general en el Municipio.

Finalmente, dentro del presente asunto el grupo accionante no logró acreditar fehacientemente, de manera concreta y cierta, los daños antijurídicos alegados que ocasionaran los perjuicios cuya indemnización se reclama, y, por ende, se deberán despachar desfavorablemente las demás pretensiones de la demanda.

5.3. Marco normativo y jurisprudencial

Para sustentar la tesis que se acaba de plantear, el Despacho abordará los siguientes aspectos: **I.** Generalidades y finalidad de la acción de grupo; **II.** Nulidad de actos administrativos de contenido general en la acción de grupo; **III.** La Responsabilidad del Estado.

5.3.1. Generalidades y finalidad de la acción de grupo

El artículo 88 C.P. dispone que la acción de grupo es un mecanismo instituido para posibilitar la indemnización de perjuicios causados a un número plural de personas, sin perjuicio de la procedencia de las acciones particulares. Particularmente, la Ley 472 de 1998 que desarrolla el precitado artículo respecto a las acciones populares y de grupo, define esta última como:

“Aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.”²⁴

Ahora bien, tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional se han ocupado de precisar las características de la acción de grupo, al respecto se ha sostenido que:

“i) No involucran derechos colectivos. El elemento común es la causa del daño y el interés cuya lesión debe ser reparada, que es lo que justifica una actuación judicial conjunta de los afectados ; ii) En principio, por tratarse de intereses individuales privados o particulares, los criterios de regulación deben ser los ordinarios ; iii) Los mecanismos de formación del grupo y la manera de hacer efectiva la reparación a cada uno de sus miembros sí deben ser regulados de

²⁴ Artículo 46.

*manera especial, con fundamento en la norma constitucional, atendiendo a las razones de economía procesal que inspiran su consagración en ese nivel.*²⁵

Respecto a la finalidad de la acción de grupo, es pertinente remitirse a los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998, en los cuales se hace mención reiteradamente a su propósito exclusivo de reparación de perjuicios causados por un daño común a un número plural de personas. En consecuencia, por su naturaleza indemnizatoria, tiene como única finalidad el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios originados.

5.3.2. Nulidad de actos administrativos de contenido general en la acción de grupo

Revisada la naturaleza de la acción de grupo, es pertinente aclarar la procedencia de las pretensiones de nulidad en la misma. El artículo 154 del C.P.A.C.A dispone que:

“Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.

Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.”

Así entonces, el legislador permitió que el operador judicial declare la nulidad de actos administrativos mediante la acción de grupo, no obstante, de su lectura existía incertidumbre acerca del tipo de acto administrativo, puesto que la norma solo hace referencia a los de contenido particular.

La sentencia C-302 de 2012 estudió la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437 de 2011, argumentando que:

“...no es cierto que el inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437 limite la posibilidad de (i) declarar que la causa de un daño soportado por un número plural de personas es un acto administrativo de carácter general, y (ii) de declarar la nulidad de este tipo de actos como una medida de reparación, cuando sea necesario. Así las cosas, la Sala concluye que los cargos que formula el demandante recaen sobre una norma inexistente, es decir, sobre una interpretación que no es posible adscribir al inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437, y en particular a la frase “de carácter particular”; en consecuencia, la Sala se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo.”

Por lo tanto, a pesar de que la Corte Constitucional se inhibiera de emitir pronunciamiento por considerar que era errónea la interpretación del accionante, es relevante notar que desde aquel momento se consideraba que no existía una limitación frente a los actos administrativos de contenido general cuando este cause un daño a un grupo.

Posteriormente, la citada norma fue estudiada nuevamente en la sentencia C-

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-215 de abril 14 de 1999. M. P. Martha SÁCHICA Moncaleano.

407 de 2021, en ella se estableció que la declaratoria de nulidad en una acción de grupo no desconoce la Constitución Política, los fines del Estado, los principios y la naturaleza de la acción, contrario sensu contribuye a la garantía del acceso a la administración de justicia, la eficiencia, celeridad y seguridad jurídica. Al respecto se sostuvo que:

*“La Sala encuentra que al incorporar en el régimen procesal de la acción de grupo la posibilidad de que se declare la nulidad de actos administrativos cuando sea necesario para determinar la responsabilidad, las normas demandadas efectivamente respetan todos estos límites puesto que como ya lo había indicado la Corte en la Sentencia C-302 de 2012, **nada obsta para que eventualmente la causa de un daño sufrido por un número plural de personas sea un acto administrativo, tanto de contenido particular como de carácter general, y que una de las medidas de reparación que pueda llegar a ser necesaria –a discreción del juez- sea la declaración de nulidad de dicho acto.**”*

(...)

Tal como se reseñó en precedencia, esta regulación pretende garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia mediante la simplificación del recurso judicial procedente para la indemnización de los perjuicios sufridos por un grupo como consecuencia de una causa común que bien puede ser un acto administrativo de carácter general o de carácter particular y concreto.” (Destaca el Despacho)

Tal interpretación fue acogida por el Consejo de Estado y en sentencia del 17 de marzo de 2021 se resaltó que *“resulta evidente cuando se observa que la Ley 472 de 1998 no estableció ni especificó cuál debía ser la causa del daño que se pretende reparar, de suerte que puede tratarse de un acto administrativo –de efectos individuales o generales–, o de cualquier otra circunstancia que pudiere constituirse en fuente de daños resarcibles”*²⁶. En consecuencia, es posible declarar la nulidad de un acto administrativo de carácter general o particular a través de una acción de grupo cuando tal acto dio origen a un daño antijurídico a una pluralidad de personas bajo condiciones uniformes.

5.3.3. La Responsabilidad del Estado

La Constitución Política consagró la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado en los siguientes términos:

“Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

En suma, a partir del principio general de responsabilidad estatal consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política, y de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para que exista responsabilidad patrimonial del Estado se requiere de la concurrencia de los siguientes elementos: (i) el daño antijurídico, (ii) la imputabilidad jurídica y fáctica del daño a un órgano del Estado – a través de los diversos títulos de imputación contruidos de tiempo atrás por la jurisprudencia- y, (iii) el nexo causal entre el daño y el hecho de la administración.

²⁶ Sección Tercera, Subsección B, radicado 66001-23-33-000-2016-00331-01, C.P. Dr. Alberto Montaña Plata.

En cada caso deberá el funcionario judicial dilucidar si se configuran estos elementos para así determinar si surge el deber del Estado de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de la autoridad pública.

5.4. Del caso concreto

Luego de realizar las anteriores precisiones, es hora de analizar si en el presente caso están acreditados los presupuestos para imputar responsabilidad patrimonial al Estado que conlleve a la indemnización de los perjuicios reclamados.

En el proceso se encuentran los siguientes medios de prueba:

- Decreto 3422 del 09 de septiembre de 2009 “*por el cual se reglamentan los Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos (SETP) de conformidad con la Ley 1151 de 2007*”. El cual en su artículo 10 señala (cuaderno 1 fol. 210- 219):

“La autoridad de transporte competente deberá oficiosamente, sustentado en los respectivos estudios técnicos, reestructurar el servicio, respetando los criterios de equidad y proporcionalidad de las empresas en el mercado”

- Decreto 1-360 del 04 de mayo de 2012 “*por medio del cual se adopta el Sistema Estratégico de Transporte Público para la ciudad de Ibagué*” (cuaderno 1 fols. 192-209).
- Resolución 1739 del 19 de julio de 2012 “*por medio de la cual se establece la Capacidad Transportadora de la Empresa de Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros denominada Cooperativa Expreso Ibagué LTDA*”. La cual dicta en su artículo 5º (cuaderno 1 fol. 60-61):

“Una vez la empresa disminuya su capacidad transportadora y se ajuste a lo determinado en el artículo primero de esta resolución no tendrá aplicación de pico y placa para sus automotores vinculados”

- Decreto 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014 “*por medio del cual se reestructura el servicio público de transporte colectivo municipal de pasajeros, se fija la capacidad transportadora global de la ciudad y parámetros para la reposición del parque automotor*”. Dispuso en su artículo 4 (cuaderno 3 fol. 65-80):

“Las empresas que a la fecha de expedición del presente acto administrativo hayan cumplido con la disminución de la capacidad transportadora determinadas en la Resolución 1739 del 19 de julio de 2012, o que con posterioridad lo cumplan, quedarán exentas de la aplicación de la medida de pico y placa”.

- Decreto 1000-0859 del 23 de noviembre de 2015 “*por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014*” (cuaderno pruebas demandante fol. 81-90).

- Decreto 1000-0972 de 23 de diciembre de 2015 “*por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto No. 1000-0859 del 23 de noviembre de 2015*” (cuaderno pruebas demandante fol. 91- 105).
- Propuesta técnica conceptual para la organización integral y gradual del transporte público colectivo municipal de pasajeros, tránsito y movilidad en la ciudad de Ibagué hacia el SETP, elaborada por el Profesional Universitario Grupo Operativo y de la movilidad y el asesor en sistema de Transporte y Vías (cuaderno 3 fol. 51-96).
- Decreto 1000-0386 del 11 de abril de 2016 “*por el cual se modifican decisiones tomadas en el Decreto No. 1000-0972 del 23 de diciembre de 2015 y Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, en materia de transporte y se adoptan otras concordantes*” (cuaderno 1 fol 20-39).
- Decreto 1000-0387 del 11 de abril de 2016 “*por medio del cual se dictan medidas restrictivas transitorias al transporte público colectivo municipal de pasajeros en la ciudad de Ibagué*” (cuaderno 1 fol 40-45). El cual en artículo primero establece:

“RESTRINGIR, la Circulación de Vehículos de Servicio Público de Transporte Colectivo Municipal de Pasajeros, tipo BUSETON, BUSETA, MICROBÚS, en todo el territorio Urbano de la ciudad de Ibagué, durante las veinticuatro (24) horas de cada día, conforme a la siguiente programación, aplicable a partir del día siguiente a la publicación del presente Decreto”.

- Certificación emitida por el Gerente de SITSA S.A. de fecha 25 de octubre de 2016, la cual asevera que la difusión del pico y placa técnico se realizaba por la Secretaría de Tránsito, Transporte y la Movilidad mediante *Whatsapp* desde el 1 de mayo de 2016 (cuaderno 3 fol. 98).
- Certificación emitida por el Director Operativo y de la Movilidad el 24 de noviembre de 2017 (cuaderno pruebas demandante fol. 54).
- Certificación emitida por el Gerente de SITSA S.A. de fecha 28 de noviembre de 2017 (cuaderno pruebas demandante fol. 124-125).
- Certificación emitida por el Director Operativo y de la Movilidad el 14 de diciembre de 2017 (cuaderno pruebas demandante fol. 128).
- Certificación emitida por seis (6) gerentes de las empresas transportadoras de servicio urbano colectivo de pasajeros de Ibagué del 18 de abril de 2018 (cuaderno 3 fol. 275-277).
- Dictamen pericial practicado por el perito Fernando Bedoya Carvajal (Cuaderno dictamen pericial).

5.4.1. De la operación administrativa

El escrito introductorio expone que con la aplicación de un tercer dígito de pico y placa para los días domingos y festivos sin estar previsto en el Decreto 1000-0387 de 2016 ni en ninguna otra norma concordante, se configura una operación administrativa. Por lo anterior, no hay que perder de vista que: “*la operación*

administrativa es un conjunto de medidas de ejecución de una o varias decisiones de la administración, esto es, la ejecución material del acto administrativo. Estas medidas de ejecución que la administración adopta luego de la manifestación unilateral de su voluntad pueden causar perjuicios, cuya indemnización se demanda a través de la acción de reparación directa. (...) para la procedencia de la reparación directa por operaciones administrativas es imprescindible que el daño tenga causa en la ejecución irregular de la actuación administrativa, (i) cuando se ejecuta una decisión que no está en firme o (ii) cuando la ejecución desborda los parámetros contenidos en el acto administrativo”²⁷

Así las cosas, la parte actora asegura que la causa de la presunta operación administrativa se suscita de la ejecución del Decreto 1000-0387 de 2016 más allá de lo allí establecido, puesto que la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad, quien elaboraba el modelo operacional denominado rodamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo sexto del Decreto 1000-0386 de 2016²⁸, le comunicaba al gremio transportador la aplicación de un dígito adicional para restringir la movilidad de los vehículos en días domingos y festivos. Para la acreditación de aquella situación se arrimó al acervo probatorio el Decreto 1000-0387 de 2016²⁹ en el que se evidencia que el pico y placa allí establecido es únicamente de dos dígitos diarios, también se aportaron imágenes con el membrete de SITSA S.A. que contenían información de difusión del denominado pico y placa técnico³⁰ semana a semana, que según respuesta de la precitada sociedad³¹, tales dígitos eran enviados previamente por vía electrónica por parte de la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad, así como que los vehículos que contenían el tercer dígito no eran programados en la planeación del rodamiento³².

Igualmente, se pudo confrontar aquella información con la recaudada en la prueba testimonial rendida por el Sr. Jeison Antonio Morales³³, coordinador operativo de SITSA S.A., quien manifestó que él recibía como coordinador la programación del rodamiento diario sin los vehículos que tenían pico y placa, el cual era estructurado por la Secretaría de Tránsito y le era informado a través de correo electrónico o vía *whatsapp* para luego incorporarla en una imagen y así darle difusión al gremio transportador. Así mismo, indicó que el pico y placa técnico era una decisión interna, que no estaba reflejada en ningún decreto.

En consecuencia, se puede evidenciar que en efecto existió y se aplicó un tercer dígito de pico y placa los domingos y festivos, denominado pico y placa técnico. Ahora bien, corresponde determinar si existe un soporte legal que respalde su implementación, dado que el apoderado de la parte accionante manifiesta que aquella medida restrictiva de la movilidad no se encuentra consagrada en ningún acto administrativo y su aplicación fue ilegal; a su vez, la parte accionada argumentó que la medida fue concertada con el gremio transportador en la socialización técnica realizada el 25 de abril de 2016³⁴, así mismo, el Sr. William Cervera en calidad de gerente de SITSA S.A. para la época, certificó que la adopción del pico y placa técnico fue acordada³⁵.

²⁷ Consejo de Estado, rad. 20001-23-31-000-2005-01237-01 del 13 de septiembre de 2021.

²⁸ Cuaderno 1 fols 20-39 del expediente digital.

²⁹ Cuaderno 1 fols 40-45 del expediente digital.

³⁰ CD “pico y placa técnico mes por mes” del cuaderno pruebas demandante fol 80 del expediente físico

³¹ Cuaderno pruebas demandante fol 135 del expediente digital

³² Cuaderno pruebas demandante fol 133 del expediente digital

³³ CD “A. Pruebas 07-02-2019” min 49:20-51:48 del cuaderno 3 fol 583 del expediente físico.

³⁴ Cuaderno pruebas demandante fol. 54 del expediente digital

³⁵ Cuaderno pruebas demandante fols. 124-125 del expediente digital

Por su parte, el testigo Antonio Fonseca³⁶ afirmó respecto al pico y placa técnico que en ningún momento estuvieron de acuerdo o le dieron el visto bueno a tal medida. Además, el testigo Hernán Quiñonez Ariza³⁷ sostuvo que la medida fue impuesta, de la cual nunca se conoció un acto administrativo que adoptará el pico y placa técnico.

Para apoyar su relato, el Sr. Hernán Quiñones aportó una certificación³⁸ firmada por seis gerentes de las distintas empresas operadoras del servicio, indicando que no es cierto que se hubiere llegado a un acuerdo respecto al pico y placa legal y el técnico, sino que por el contrario, fue una imposición unilateral implementada por la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad con la elaboración del rodamiento.

En atención a las pruebas recaudadas en el *sub lite* y la ausencia de decreto municipal en el que se establezca la adopción de un dígito adicional aplicable los domingos y días feriados, se puede concluir que en efecto no fue una decisión acogida mediante acto administrativo. No obstante, no es posible dilucidar la fuente de la medida, dado que los medios probatorios que reposan en el expediente no permiten aclarar si hubo un pacto o acuerdo de por medio.

Así las cosas, para determinar si se le puede atribuir responsabilidad al Estado se deben analizar sus elementos: i) El daño antijurídico, ii) La imputación y iii) El nexo causal. En este orden de ideas, corresponde estudiar inicialmente el acaecimiento de un daño que se comporte como antijurídico, el cual se refiere a “*la lesión a un derecho o bien jurídico o interés legítimo que los demandantes no están obligados a soportar*”³⁹, el cual debe ser cierto, presente o futuro, determinado o determinable.

Por lo tanto, le corresponde a quien exige la indemnización acreditar el menoscabo con todas las características antes referenciadas, en el caso en cuestión se aprecia que no fue demostrado el carácter cierto del daño, puesto que no se probó cuál fue el perjuicio causado con la adopción del tercer dígito respecto a la situación que se presentaba previamente. Para la configuración del daño es imperativo llegar a la convicción de que la acción lesiva en concreto ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en los aquí accionantes, sin embargo, no se observa cómo afectó a los propietarios de los vehículos la aplicación del pico y placa técnico para determinar la certeza del daño como elemento esencial e ineludible.

Al respecto, el Consejo de Estado ha resaltado que es indispensable determinar la existencia del daño y su naturaleza antijurídica, de otro modo exonera al juzgador del estudio de los demás elementos y por ende, de la responsabilidad del Estado. En concreto, se ha sostenido que:

“El daño constituye el primero elemento o supuesto de la responsabilidad, cuya inexistencia, o falta de prueba, hace inocuo el estudio de la imputación frente a la entidad demandada; esto es, ante la ausencia de daño se torna estéril

³⁶CD “A. Pruebas 07-02-2019” min 2:07:08-2:07:20 del cuaderno 3 fol 583 del expediente físico.

³⁷CD “A. Pruebas 07-02-2019” min 1:22:01-1:23:12 del cuaderno 3 fol 583 del expediente físico.

³⁸Cuaderno 3 fols. 275-277 del expediente digital

³⁹Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, radicado 17001-23-3-1000-1999-0909-01 del 23 de mayo de 2012.

cualquier otro análisis, como quiera que es el umbral mismo de la responsabilidad extracontractual del Estado.”⁴⁰

Los accionantes manifiestan que la aplicación del pico y placa técnico impidió que los vehículos realizaran su actividad, lo cual conllevaba un detrimento económico, sin embargo, no se exhibe en el expediente prueba que acredite la afectación a su patrimonio o la disminución en el número de pasajeros que transportaba cada vehículo con relación a la producción en meses previos a la implementación de la restricción que pudiera menguar sus ingresos.

Frente a tal aspecto, el testigo William Cervera⁴¹, gerente de SITSA S.A. para la época de los hechos, resaltó que la medida no fue desfavorable para los propietarios de los vehículos, puesto que antes de la restricción cada empresa operadora realizaba una autorregulación voluntaria en fines de semana en la que no se movilizaban cierta cantidad de buses y busetas por la baja demanda del servicio, empero, con el pico y placa técnico era menor el número de vehículos que cesaban su actividad, ocasionando que fueran más los vehículos que trabajaban frente a la dinámica que funcionaba con anterioridad; también indicó que la restricción del tercer dígito fue beneficiosa para los ingresos de los propietarios, ya que se movilizaban más pasajeros e implicaba menos costos operativos.

Adicionalmente, dentro de las pruebas recaudadas se halla un dictamen pericial practicado por el perito Fernando Bedoya Carvajal, el cual analiza la movilización de pasajeros y la restricción vehicular implementada con el Decreto 1000-0387 de 2016 a partir de mayo de 2016, no obstante, no aporta ninguna información respecto al daño alegado, dado que se examina el número de pasajeros movilizados diariamente desde el 01 de mayo de 2016, por lo que no demuestra si en efecto hubo una disminución de pasajeros por vehículo y por lo tanto, una reducción de ingresos por vehículo. A su turno, se evidencia que la información reunida y empleada en el dictamen fue reducida, ya que proviene únicamente de SITSA S.A. y Expreso Ibagué LTDA.⁴², de modo que se omitieron datos con los que posiblemente contaba la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad de Ibagué⁴³ y por ello, no provee certeza sobre la información que abarca. De tal forma que, el dictamen pericial no es claro, preciso, exhaustivo y detallado respecto al asunto bajo estudio, como lo demanda el artículo 226 del C.G.P.

Bajo la misma tesitura, es obligatorio que el daño sea antijurídico para que pueda ser indemnizable, de tal modo que no todo perjuicio debe ser reparado, puesto que se requiere que el sujeto que lo sufre no esté en el deber jurídico de soportarlo, así lo ha reiterado el Consejo de Estado:

“... antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima. De otro lado, la concepción del daño antijurídico a partir de la consideración de que quien lo sufre no está obligado a soportarlo constituye otra forma de plantear el principio constitucional según el cual, la igualdad frente a las cargas públicas es sustento de la actividad de la administración pública”⁴⁴

⁴⁰Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2007, expediente 16.241.

⁴¹ CD “A. Pruebas 20/03/2019” min 51:40-58:45 del cuaderno 4 fol 609 del expediente físico.

⁴² Fols. 8-9 y 15-17 del Cuaderno Dictamen Pericial.

⁴³ Al respecto se le indagó al perito en la audiencia de pruebas del 07 de febrero de 2019, min. 22:07 a 23:42 del CD “A. Pruebas 07-02-2019” del expediente físico.

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003

En consecuencia, la parte actora no demostró plenamente el daño antijurídico causado al grupo, siendo un requisito *sine qua non* para declarar la responsabilidad del Estado, por ello, no cumplió con la carga de la prueba que le asistía no solamente para demostrar de manera fehaciente el daño antijurídico, sino también para probar los supuestos perjuicios ocasionados a cada miembro del grupo demandante. Por ende, no es dable indemnizar los perjuicios alegados cuando no se tiene certeza de su origen en un daño con naturaleza antijurídica.

5.4.2. De la nulidad de los actos administrativos acusados

Son objeto de censura los Decretos 1000-0386 y 1000-0387 del 11 de abril de 2016 bajo las causales de violación de las normas en que debía fundarse, falsa motivación, desviación del poder y violación del derecho de audiencia y defensa.

En primer lugar, se examinará lo atinente al Decreto 1000-0386 de 2016, el cual modificó la capacidad transportadora operacional y la arquitectura técnica de las rutas, recorridos y terminales; para ello no hay que perder de vista el Decreto 3422 del 09 de septiembre de 2009 “*Por el cual se reglamentan los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) de conformidad con la Ley 1151 de 2007*”, que establece en el artículo 10:

“La autoridad de transporte competente deberá oficiosamente, sustentado en los respectivos estudios técnicos, reestructurar el servicio, respetando los criterios de equidad y proporcionalidad de las empresas en el mercado.”

Parágrafo 1º. La reorganización del servicio implica: suprimir, modificar, recortar, fusionar, empalmar o prolongar las actuales rutas, sin que para ello existan limitaciones de longitud, recorrido y/o nivel de servicio. Así mismo, modificar las frecuencias, horarios y clase, capacidad transportadora y número de vehículos (...)”

En el mismo sentido, el Decreto 1-360 del 04 de mayo de 2012 “*por medio del cual se adopta el Sistema Estratégico de Transporte Público para la ciudad de Ibagué*”, en su artículo 14 dispone:

“El Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) para la ciudad de Ibagué parte del esquema jurídico de reestructuración del servicio de transporte público colectivo municipal previsto en el artículo 34 del Decreto 170 de 2001, para lo cual, la STTM del municipio, reestructurará el servicio, teniendo en cuenta el nuevo diseño arquitectónico de la rutas, generando un reordenamiento de estas, de acuerdo con los deseos de viaje de los usuarios, propendiendo por una mayor cobertura y accesibilidad, mediante acto administrativo integral que establezca la prestación del servicio de las empresas de transporte público colectivo municipal de pasajeros que a la fecha de expedición de este decreto se encuentren debidamente habilitadas y con permisos de operación vigentes en la ciudad.”

Parágrafo: Para la definición del nuevo diseño arquitectónico de rutas, la STTM podrá suprimir, modificar, recortar, fusionar, empalmar o prolongar las actuales rutas sin que para ello exista limitaciones de longitud, recorrido y/o nivel de servicio. Así mismo, podrá modificar las frecuencias, horarios, clase, número de vehículos y capacidad transportadora, de conformidad con los estudios técnicos realizados para tal efecto, o declarar la vacancia de las rutas de conformidad con

lo dispuesto por el Decreto Nacional 170 de 2001. Esto se realizará conforme el ajuste al Diseño Conceptual del El Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) y mediante un acto administrativo para tal fin.”

De las normas referenciadas queda claro que la modificación de rutas y de la capacidad transportadora, como ocurre en el Decreto 1000-0386 de 2016, comportan una reorganización del servicio, además que, para reestructurar el servicio de transporte se requiere un estudio técnico que sustente tales cambios o variaciones, sin que haya limitaciones al respecto.

A pesar de que los decretos citados indiquen que deben realizarse estudios técnicos, no se precisan los criterios o parámetros que deben contener para ser considerados como tales, por tal motivo, es menester referirse al Decreto 170 del 05 de febrero de 2001 por remisión del artículo 25 del Decreto 3422 de 2009, ya que este establece que en las situaciones no reguladas aplicará el Decreto 170 de 2001.

Por consiguiente, pese a que el Decreto 170 de 2001 no hace mención expresa acerca de los estudios técnicos para la reorganización del servicio, el artículo 27 preceptúa que,

“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.” (Destaca el Despacho)

Igualmente, el mencionado decreto ratifica que para la 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.”*⁴⁵, es decir, la reestructuración se debe realizar según las necesidades de los usuarios del servicio y el estudio técnico debe analizar aquellos aspectos.

En ese sentido, la Resolución 2252 del 08 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”*, es aplicable al *sub judice*, dado que adopta el manual para la elaboración de estudios técnicos en relación con las necesidades de movilización de pasajeros, lo cual es coherente con el propósito mismo de la reestructuración del servicio y del Decreto 1000-0386 de 2016, pues este último hace alusión explícitamente al deterioro del servicio, las necesidades de las

⁴⁵ Artículo 34 del Decreto 170 de 2001.

zonas, las quejas y denuncias de las comunidades como fundamento y estímulo para alterar las condiciones del servicio.

Así entonces, la Resolución 2252 de 1999 establece:

“ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar el Manual anexo con sus Formatos, que hacen parte integral de la presente Resolución, para que las autoridades locales adelanten las tomas de información por encuestas origen – destino, con miras a determinar las necesidades de movilización de pasajeros en el transporte público terrestre colectivo Municipal, Distrital y/o Metropolitano, de conformidad con el Artículo 27 del Decreto 1558 del 4 de agosto de 1998.

ARTÍCULO SEGUNDO: El Manual adoptado por la presente Resolución será de obligatoria aplicación como requisito mínimo para la elaboración de los estudios de determinación de necesidades de movilización de pasajeros (...)”

Al respecto, el Manual indica que contiene los procedimientos para la toma de información para la elaboración de los estudios de oferta y demanda de transporte terrestre colectivo de pasajeros en áreas Municipales, Distritales y/o Metropolitanas con el propósito de identificar las necesidades de movilización. Estipula que para lograr tal fin se debe proceder de la siguiente manera:

“Manual para Estudios de Origen y Destino de transporte colectivo de pasajeros y mixto en áreas Municipales, distritales y metropolitanas, que se realizan a través del método de Encuestas Domiciliarias complementado con el registro de placas de los vehículos y el método de Ascenso y descenso de pasajeros en una ruta de transporte público. Con el fin darle una mayor claridad al manual, se describen los procedimientos de campo, los diferentes formatos que se requieren para la toma de la información y para la presentación de los resultados obtenidos.

(...)

I.- MÉTODO DE ENCUESTAS DOMICILIARIAS.

Consiste en encuestas que se realizan directamente en cada una de las viviendas que pertenecen a una muestra previamente seleccionada. Esta encuesta permite obtener información sobre los viajes que fueron realizados en el día inmediatamente anterior al día de la encuesta, por cada una de las personas mayores de cinco años, así como información sobre las variables socioeconómicas como son entre otras, el ingreso y la tenencia de vehículos.

-Este método se debe apoyar en otros complementarios como:

a. Método de Aforo Vehicular

(...)

b. Método de Registro de las placas de los vehículos en tránsito.

(...)

c. Método de encuestas en centros generadores de viajes

(...)

I.- MÉTODO DE ASCENSO Y DESCENSO DE PASAJEROS EN UNA RUTA DE TRANSPORTE PÚBLICO

Este método es independiente de las encuestas domiciliarias y se puede recurrir a él para determinar la movilización origen - destino de pasajeros en una ruta dada.

EL estudio como ya se anotó, precisa los orígenes y destinos de pasajeros que utilizan una ruta específica de transporte público y se usa principalmente para planear las mejoras de una ruta o reestructurar los despachos de vehículos. En algunas ocasiones se puede utilizar para autorizar nuevas rutas, en este caso por las necesidades de desplazamiento, los usuarios del servicio organizan sus propios paraderos donde son recogidos y transportados por vehículos particulares y requieren de la autorización y legalización de la ruta.

(...)

Procedimiento de campo

Ubicación, día y hora del estudio

De preferencia, las entrevistas domiciliarias se deben realizar a una hora del día en que se encuentren disponibles la mayor parte de los habitantes de las viviendas seleccionadas. Este período puede corresponder al inicio de la noche de los días hábiles. En cualquier caso, se recomienda avisar a los habitantes de las viviendas seleccionadas, con una anticipación de uno o más días, para establecer de una manera eficaz el horario más conveniente para la realización de esta actividad. En muchos casos, será imposible reunir a todos los miembros de una familia en un mismo horario o será impráctico realizar múltiples entrevistas que se adapten a la disponibilidad de los mismos; al respecto, se podrá optar por dejar uno o más formatos del diario de viajes para que sean llenados por las personas ausentes o registrar los datos correspondientes a partir de la información proporcionada por una tercera persona de la familia.

Dado que en las entrevistas domiciliarias se recopila información sobre los viajes efectuados el día anterior, se recomienda que éstas se realicen los días miércoles, jueves y viernes. En general, los días martes a jueves son considerados como típicos para efectos de la planeación del transporte; es común que los lunes ocurran ausencias en centros de trabajo y de estudios, mientras que los viernes suelen registrarse más viajes que en cualquier otro día hábil.

Las semanas que se seleccionen para la ejecución de las entrevistas domiciliarias deberán corresponder a períodos normales de trabajo y no a temporadas de vacaciones escolares y/o de trabajo. Se recalca la necesidad de recopilar información representativa de un día típico, desde el punto de vista de la generación de viajes.

Personal y equipo

Las necesidades de personal varían según el tamaño de la muestra y el tiempo disponible para la ejecución de las entrevistas domiciliarias. Un encuestador puede realizar de 5 a 10 entrevistas domiciliarias por día. Normalmente se requiere un supervisor por cada 10 encuestadores.

Todo el personal deberá ser sometido a un entrenamiento adecuado sobre los diversos aspectos relacionados con la realización de las entrevistas domiciliarias. Inclusive, una parte del personal básico deberá participar en la ejecución de la encuesta piloto, en la cual se prueban los procedimientos propuestos y se verifica la eficacia de los formatos en cuanto a la facilidad de interpretación de las preguntas que formen parte de la entrevista domiciliaria.

(...)

Tamaño de la muestra

Así las cosas, el criterio definitivo que se debe tener en cuenta para evaluar el tamaño de la muestra es que sea REPRESENTATIVA, porque esta característica no genera sesgos, independientemente de la cantidad de datos tomados. Por eso es muy importante la zonificación del área de estudio. La selección de la muestra debe prever un análisis de la variabilidad de la misma, para estar seguros con cierto nivel de confiabilidad, que ésta se puede aplicar a otros números de casos no incluidos y que forman parte de las características de la población o universo.”

Ahora bien, el decreto en cuestión toma como base y justificación para efectuar las modificaciones al sistema, las quejas y denuncias realizadas en cabildos comunales adelantados por el Alcalde, no obstante, no es clara ni detallada la información al respecto, pues sólo se limita a referenciar aquel acontecimiento, de modo que el motivo de la reorganización del SETP se torna vago y a primera vista no cumple con la exigencia normativa de un estudio técnico para que sean legales y fundamentadas las reformas dictadas en el acto administrativo.

Adicionalmente, obra en el expediente la “*propuesta técnica conceptual para la organización integral y gradual del transporte público colectivo municipal de pasajeros, tránsito y movilidad en la ciudad de Ibagué hacia el SETP*”, elaborada por el Profesional Universitario Grupo Operativo y de la Movilidad y el asesor en Sistema de Transporte y Vías de la Secretaría de Tránsito, Transporte y Movilidad de Ibagué, la cual abarca diferentes problemáticas del sistema y sugiere modificar las rutas de acuerdo con las inconformidades manifestadas por la comunidad. Se logra evidenciar que realiza un análisis de la situación del municipio en materia de transporte público colectivo de pasajeros, empero no cumple con los parámetros fijados por el Manual anexo a la Resolución 2252 de 1992, entre ellos, el procedimiento de campo para la toma de información primaria y métodos que se deben implementar para definir las necesidades de movilización de pasajeros.

En virtud de lo anterior, el documento referenciado previamente no contiene las condiciones y criterios mínimos para ser considerado un estudio técnico que sustente las variaciones en rutas y capacidad transportadora adoptadas por el Decreto 1000-0386 de 2016. Igualmente, la parte accionada no aportó otros documentos que hubiesen servido de soporte para la reorganización del sistema y a su vez, reunieran los parámetros requeridos para ser valorados como estudios técnicos.

En suma, resulta probado que, el Decreto 1000-0386 del 11 de abril de 2016 está viciado de nulidad bajo el cargo de violación de las normas en que debía fundarse, por infringir la exigencia de reestructurar el Sistema Estratégicos de Transporte Público conforme a los respectivos estudios técnicos, contenida en los artículos 10 y 14 de los Decretos No. 3422 de 2009 y No. 1-0360 de 2012, respectivamente.

En igual sentido, está demostrada nulidad bajo la causal de falsa motivación, dado que la administración municipal modificó el sistema sin identificar plenamente las necesidades de los pasajeros, lo cual conlleva a que se desdibuje la verdadera finalidad de la reestructuración del SETP, así como se basó en denuncias y quejas de las cuales no existe registro, ni un estudio que respalde la necesidad de tales cambios, de modo que la motivación del acto administrativo no es clara, puntual y suficiente para proporcionar certeza

acerca de los hechos que presuntamente habrían fomentado la alteración las rutas y la capacidad transportadora.

Dado que prosperaron los primeros dos cargos formulados por la parte actora, se hace inocuo analizar las causales de desviación de poder y violación del derecho de audiencia y de defensa, toda vez que el decreto es nulo por las razones antes puntualizadas.

Por su parte, el Decreto 1000-0387 de 2016 ordena la implementación de la medida restrictiva de circulación vehicular de dos dígitos diarios en busetas, buses y microbuses durante las 24 horas de cada día, la cual surgió con fines medioambientales y como consecuencia de la sobreoferta de vehículos de servicio público de transporte colectivo municipal. Al respecto, la parte demandante asevera que, en el mismo sentido del decreto antes estudiado, debían existir estudios técnicos para adoptar la restricción, en contraposición, la entidad accionada argumenta que en la materia los alcaldes municipales tienen la facultad para limitar el uso de vías públicas y privadas.

En atención a lo anterior, hay que tener presente que los estudios técnicos son requeridos exclusivamente para la reestructuración del servicio, como ya fue expuesto y analizado previamente, por ello, es necesario examinar qué puede ser considerado como reorganización del SETP. El parágrafo primero del artículo 10 del Decreto 3422 de 2009 estatuye que la reestructuración del servicio comprende “*suprimir, modificar, recortar, fusionar, empalmar o prolongar las actuales rutas, (...). Así mismo, modificar las frecuencias, horarios y clase, capacidad transportadora y número de vehículos (...)*”. De lo anterior queda claro que la medida de restricción de circulación vehicular no hace parte de la reestructuración del Sistema Estratégico de Transporte Público.

El artículo 315 de la Constitución Política establece las atribuciones de los alcaldes, particularmente dispone que “*El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio*”⁴⁶ y que éste debe “*asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo*”⁴⁷. Bajo ese marco, por mandato constitucional se le ha encomendado al municipio⁴⁸ la prestación eficiente de los servicios públicos⁴⁹ y, por ende, el alcalde como jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial debe garantizar la efectiva prestación de los servicios públicos. En relación con lo anterior, el transporte público es un servicio público que se encuentra regulado por el Estado⁵⁰ y el alcalde debe velar por su correcta prestación y desplegar todas las acciones requeridas para el mejoramiento del mismo.

En concreto, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 establece que 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*” y entre las funciones a las que se refiere la norma, señala frente al orden público que el alcalde podrá proferir medidas para “*a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos*”.

⁴⁶ Numeral 2°

⁴⁷ Numeral 3°

⁴⁸ Artículo 311 de la Constitución Política.

⁴⁹ Artículo 365 de la Constitución Política.

⁵⁰ Artículo 3° de la Ley 105 de 1993.

Igualmente, la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, instituye acerca de su aplicación y la circulación en el territorio que:

*“Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y **regulan la circulación** de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y **vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público**, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; **así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.**”*

*En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, **pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes**, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público. (...)*
(Negrilla fuera del texto)

A su vez, la mentada norma determina quienes son autoridades de tránsito y su jerarquía así:

“Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:

El Ministro de Transporte.

*Los Gobernadores y los **Alcaldes.***

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

La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte(...)
⁵¹(Destaca el Despacho)

Por ende, el alcalde además de ser la primera autoridad de policía del municipio es autoridad de tránsito y por tal motivo, el inciso 2° del parágrafo 3° del artículo 6 ibídem dispone que “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.”. A su vez, en el artículo 119 se establece que “Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos”.

De lo anterior queda claro que, el alcalde está plenamente facultado como autoridad de tránsito para limitar la circulación de los vehículos, como ocurrió con la medida de pico y placa para los buses, busetas y microbuses; así como ostenta el deber de garantizar la correcta prestación del servicio de transporte al interior del municipio, lo cual incluye regular la sobreoferta de vehículos de transporte público recorriendo las vías en consonancia los principios y objetivos del SETP, por lo tanto, no hay violación al ordenamiento jurídico.

Además, se avizoran infundadas las causales de falsa motivación y desviación de poder, toda vez que el Decreto 1000-0387 de 2016 describe en su parte motiva

⁵¹ Artículo 3°

que la adopción del pico y placa surgió a partir de los resultados de la jornada de día sin carro y sin moto llevada a cabo el 10 de febrero de 2016 y el ánimo de reducir los contaminantes atmosféricos, la contaminación auditiva, la congestión vehicular y racionalizar la operación del parque automotor dada su sobreoferta. De manera que, la medida restrictiva de la circulación del acto administrativo acusado atiende directamente al amparo del interés general sin que haya de por medio vestigios de beneficios particulares, por lo que se encuentra jurídica y fácticamente justificado. En conclusión, se encuentra ajustado a derecho el Decreto 1000-0387 del 11 de abril de 2016.

5.4.3. De las pretensiones subsidiarias

El libelo introductorio solicita que, en caso de no accederse a las pretensiones de nulidad y reparación, se estudie la responsabilidad del Estado por la contravención al principio de confianza legítima y desconocimiento de los derechos adquiridos y/o expectativas legítimas del grupo afectado. Lo anterior bajo el argumento de haber sido beneficiados con la exención de pico y placa por cumplir con los rangos de vehículos vinculados a la Cooperativa Tolimense de Transportadores “Expreso Ibagué” LTDA, acorde con lo dispuesto en la Resolución 1739 del 19 de julio de 2012 y el Decreto 1000-0382 del 30 de diciembre de 2014.

Respecto al principio de confianza legítima, el Consejo de Estado ha indicado que:

“(...) “a los alcances del principio de la confianza legítima se recurre para poner a salvo derechos subjetivos ante cambios abruptos en las decisiones de la administración, respetándose la confianza que el asociado ha puesto en sus instituciones, en la continuidad de sus posiciones, la cual no puede ser desconocida porque sí, cuando de por medio existe la convicción objetiva de que una decisión perdurará o se mantendrá en el tiempo.

(...)

El principio de confianza legítima exige cierta estabilidad o convicción frente a las decisiones de la administración, por cuanto el ciudadano tiene derecho a actuar en el marco de reglas estables y previsibles. No obstante, eso no implica la inmutabilidad o intangibilidad de las relaciones jurídicas entre los particulares y la administración, pues, de todos modos, la administración puede justificadamente cambiar las decisiones o reglamentos que adopta cuando, por ejemplo, advierte que la actuación de particular es contraria al ordenamiento jurídico(...)”⁵²

En atención a lo anterior, este principio es considerado como esencial en el ordenamiento constitucional, puesto que armoniza con otros principios como la buena fe y la seguridad jurídica. No obstante, esto no implica que las normas y decisiones de la administración se mantengan inmutables en el tiempo, puesto que el cambio al que se refiere debe ser intempestivo.

Acerca de los derechos adquiridos, la sentencia con radicado 25000-23-25-000-2011-00849-01 del 12 de marzo de 2020⁵³ precisa que son:

⁵² Sección Segunda, Subsección A, radicado 11001-03-15-000-2016-00402-00(AC) del 31 de marzo de 2016, C.P. Dr. William Hernández Gómez.

⁵³ Sección Segunda, Subsección A, C.P. Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas.

“(...)aquellas situaciones jurídicas individuales definidas y consolidadas bajo la vigencia de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente al patrimonio de una persona. Para que el derecho sea considerado como «adquirido», es necesario que se hayan cumplido los supuestos que la norma prevé para obtenerlo; es decir, todas las condiciones y requisitos fijados en esta respecto de un determinado sujeto.”

Como se analizó previamente, el alcalde municipal ostenta la potestad para restringir la circulación de vehículos en las vías públicas del Municipio, de manera que la adopción de la medida no fue contraria a derecho. De tal manera que, el alcalde cuenta con la autonomía para emitir en cualquier momento decisiones que limiten la movilidad de forma temporal en consonancia con las circunstancias y necesidades de la entidad territorial, dado que como autoridad de policía y de tránsito se le ha encomendado la preservación del orden público y el amparo del interés general, por tal motivo la ley le ha facultado para adoptar cualquier medida que considere necesaria para conservar y restablecer el orden público⁵⁴.

Ahora, si bien existía el beneficio de exención del pico y placa para las empresas que cumplieran con la capacidad transportadora, no fue aportada al plenario prueba que demostrara que la Cooperativa Tolimense de Transportadores “EXPRESO IBAGUÉ” LTDA logró estar dentro del rango de vehículos vinculados y percibir la no aplicación de la restricción antes de la implementación del Decreto 1000-0387 de 2016. Por el contrario, obra en el expediente una certificación⁵⁵ del Director Operativo y de la Movilidad de la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad que señala que la única empresa que se ajustaba a los rangos del Decreto 1000-0972 de 2015 era Tures Tolima S.A., por ende, la exención de pico y placa no puede ser considerada como un derecho adquirido, dado que no fue acreditado que se hubiese cumplido con la condición de la capacidad transportadora para ser beneficiario de la misma.

En concordancia con lo expuesto y lo probado en el *sub lite*, la administración municipal no defraudó la confianza legítima del gremio transportador ni desatendió ningún derecho adquirido por los accionantes con la adopción del pico y placa. De allí que, no se evidencie menoscabo a un interés o bien jurídico protegido, toda vez que la medida no comporta un cambio repentino, está debidamente fundamentada su implementación y no fue alcanzado previamente el beneficio al que alude la parte actora.

En síntesis, no se probó la existencia de un daño antijurídico, toda vez que no se exhibe una lesión y mucho menos que no estuvieran en el deber jurídico de soportar. Así entonces, no se encuentra presente el primer elemento de la responsabilidad de Estado, motivo por el cual se prescinde del análisis de la imputación y el nexo causal.

VI. CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS

Teniendo en cuenta la sentencia del 16 de abril de 2015 de la sección primera del Consejo de Estado⁵⁶ en el cual se manifiesta que la condena en costas no es

⁵⁴ Consejo de Estado, radicado 25000-23-24-000-1998-0707-01(5575) del 17 de mayo de 2001, C.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

⁵⁵ Folio 128 del Cuaderno de pruebas demandante

⁵⁶ C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Expediente No 25000 23 24 000 2012 00446 00.

objetiva y que de conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A. que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre las costas y que debe establecerse si es o no procedente dicha condena.

En este orden de ideas, el numeral 1º del artículo 365 C.G.P. establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. Es así como el numeral 8º del artículo antes mencionado establece que habrá costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, las agencias en derecho hacen parte de las costas, pero debe tenerse en cuenta que de conformidad con los numerales 3º y 4º del artículo 366 C.G.P. las agencias serán fijadas por el Magistrado Sustanciador o el Juez y deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

Teniendo en cuenta la argumentación antes efectuada y descendiendo al caso que nos ocupa se condenará al pago de las costas del proceso a la parte demandada, teniendo en cuenta que prosperaron parcialmente las pretensiones de la demanda.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el apoderado de la parte demandante presentó demanda y alegó de conclusión, se observa que se causaron agencias en derecho.

Por consiguiente, el Despacho condenará en costas a la parte demandada, en tanto resultó vencida en la presente instancia, fijando como agencias en derecho la suma de \$919.296 equivalente al 6% de la estimación de la cuantía⁵⁷, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Se ordenará que por Secretaría se efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del Decreto No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016 “*por el cual se modifican decisiones tomadas en el Decreto No. 1000-0972 del 23 de diciembre de 2015 y Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, en materia de transporte público colectivo municipal de pasajeros y se adoptan otras concordantes*” proferido por el alcalde municipal de Ibagué, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones del presente medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandada, Municipio de Ibagué, y a favor de la parte demandante. Por Secretaría liquídense tomando como agencias en derecho la suma de \$919.296, conforme lo considerado.

⁵⁷ Folio 77 cuaderno No 2 del expediente digital.

Medio de control: Reparación de los perjuicios causados a un grupo.

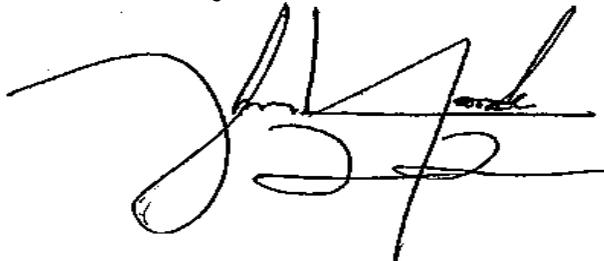
Accionante: Gilberto Agudelo Marín y otros.

Accionado: Municipio de Ibagué-Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad

Radicación: 73001-33-33-011-2020-00038-00

CUARTO: Si la presente decisión no fuere recurrida, liquídense las costas y archívese el proceso previas las anotaciones que sean del caso en el sistema Siglo XXI.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,



JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ
Juez

Firmado Por:

John Libardo Andrade Florez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

11

Ibagué - Tolima

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: **6e2e4910a40b140fb3395a9cf1a088a60f9ae7104b5e3a5ab4829012d908d789**

Documento generado en 13/06/2023 11:31:31 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>