

REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CALI  
VALLE DEL CAUCA.

**SENTENCIA No. 019**

RADICACIÓN: 2013-0045  
DEMANDANTE: HERNANDO CAICEDO SEGURA.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE YUMBO.  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE.

Santiago de Cali, enero veinticinco (25) de dos mil dieciséis (2016).

El señor **HERNANDO CAICEDO SEGURA**, actuando en su propio nombre, acude a esta jurisdicción en ejercicio del medio de control de NULIDAD SIMPLE, previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicitando se declaren las siguientes:

**PRETENSIONES:**

1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 035 del 21 de diciembre de 2010 expedida por el Secretario de Tránsito de la época "POR MEDIO DE LA CUAL SE ASIGNAN UNOS RECORRIDOS A UNAS EMPRESAS DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL EN EL PERIMETRO URBANO DEL MUNICIPIO DE YUMBO".
2. Que se decrete la Suspensión Provisional de la Resolución No. 035 del 21 de diciembre de 2010.

Las anteriores pretensiones, la sustenta el demandante en los siguientes:

**HECHOS:**

1. Que el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de Yumbo para el mes de diciembre de 2010, bajo el amparo del artículo primero literal d) del

Decreto 080 de 1987, expidió la Resolución No. 035 de diciembre 21 de 2010, desconociendo normas de orden legal que rigen al transporte de pasajeros por carretera, como es el caso del servicio intermunicipal, servicio que se encuentra reglado por el Decreto 171 de febrero 5 de 2001 y el cual en sus artículos 25, 35, 36 y 41 fijan los parámetros sobre sus recorridos y su respectiva habilitación, lo que significa que con la expedición de dicha Resolución se infringió la Ley.

2. Que ante esos hechos y en calidad de veedor ciudadano en tránsito y transporte a nivel nacional y observando cómo las empresas favorecidas con la Resolución No. 035 de 2010 se convirtieron en transporte colectivo urbano, siendo empresas habilitadas para el servicio de transporte de pasajeros por carretera intermunicipales.

3. Que el demandante presentó derecho de petición ante la Superintendencia de Puertos y Transporte comentando las irregularidades encontradas, y la entidad respondió e hizo lo mismo enviándole un oficio al Alcalde de Yumbo.

4. Que igualmente el accionante envió derecho de petición dirigido al Alcalde de Yumbo para que revocara la Resolución No. 035 de diciembre de 2010, señalándole que dicho acto creó una situación particular y concreta a favor de trans yumbo y trans industriales y por ende para su revocación se exige el consentimiento del particular.

#### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

Se citan como violadas las siguientes normas: Decreto 171 de 2001, Constitución Política artículos 1, 2, 6, 121, 123 inciso 2 y 124

Se aduce en el concepto de la violación que la Resolución No. 035 de 2010 trasgrede normas de carácter constitucional y legal, además de que está viciado por irregularidad, ilegalidad, falta de motivación, abuso del poder.

Expone el demandante que los artículos 1, 2 y 209 Superiores se vulneran porque las empresas de transporte intermunicipal están prestando el servicio de transporte urbano en Yumbo en igualdad de las de transporte Colectivo Urbano.

Agrega que el acto enjuiciado es irregular e improcedente, pues a su juicio, la asignar unos recorridos dentro del Municipio (5 principales y 1 adicional) a las Empresas Trans Yumbo y Trans Industriales (empresas de transporte de modalidad intermunicipal), entran a competir con las empresas legalmente constituidas y habilitadas para prestar el servicio público colectivo urbano, incitando a la competencia desleal, pues cobran las mismas tarifas y efectúan los mismos recorridos que tienen asignados las empresas Los Yumbeños y Ciudad de Yumbo, legalmente constituidas, cuyos recorridos han sido asignados en la Resolución No. 385 del 22 de diciembre de 2006.

Finalmente estima que la Resolución 035 de 2010 está falsamente motivada, pues en ella se considera que la asignación de los recorridos obedece a los requerimientos de los usuarios para ahorrar tiempo, cuando las otras empresas de transporte colectivo urbano también prestan sus servicios hasta Sameco, esto es en el límite perimetral de Cali.

#### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR EL MUNICIPIO DE YUMBO.**

El Municipio de Yumbo a través de apoderada judicial procede a contestar la demanda solicitando se nieguen las pretensiones de la misma, bajo la consideración de que los argumentos no están ajustados a derecho, pues la Resolución No. 035 de 2010 se expidió en desarrollo de las facultades establecidas en Decreto Ley 080 de 1987.

Que no se niega que las empresas Puerto Isaac y Trans yumbo son intermunicipales, y por ende en la Resolución No. 035 se determinaron los recorridos de salida y de llegada a los puntos fijos o terminales, en atención al gran esparcimiento de la ciudad, al interés general de la comunidad, quien requiere de un servicio seguro, oportuno y óptimo.

Agrega que las empresas PUERTO ISAAC y TRANSYUMBO S.A. son empresas raizales que quisieron bautizar las dos compañías con nombres ligados al Municipio donde iniciaron operaciones para cubrir la ruta YUMBO -CALI y viceversa, primero por la vía antigua que era prácticamente un camino de herradura y posteriormente por la nueva vía o autopista.

Que la prestación del servicio de la ruta Yumbo Cali y viceversa, obedece a una tradición que se remonta a más de cincuenta años y tiene como eje la

conectividad con Cali dos ejes viales a saber carretera antigua y autopista, y al interior de Yumbo por voluntad de las autoridades Municipales, en concordancia con el interés general de la comunidad, al tenor de los principios rectores de transporte de poder como usuario escoger libremente

#### **TRAMITE DE LA DEMANDA.**

Admitida como fuera la demanda se dispuso su notificación a la entidad demandada. Surtido el término de traslado de contestó oportunamente la demanda sin formularse excepciones. Se fijó fecha para la audiencia inicial, en la cual se agotaron las etapas establecidas en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, decretándose pruebas de oficio por este Juzgador. Recaudada la prueba decretada se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito.

#### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:**

Las partes demandante y demandada presentaron sus alegaciones finales.

Surtido el trámite de rigor, procede el Despacho a resolver sobre la controversia, previa las siguientes:

#### **CONSIDERACIONES:**

En el presente caso se pretende obtener la NULIDAD de la Resolución No. 035 de 2010 "por medio de la cual se asignan unos recorridos a unas empresas de transporte municipal en el perímetro urbano del Municipio de Yumbo".

Los cargos de violación en los que se centra la demanda, son en síntesis, los siguientes:

1. Violación de la Constitución Nacional en sus artículos 1º, 2º, 209, 334 a 370, pues estima que los recorridos establecidos en el acto enjuiciado vulneran el derecho a la igualdad, pues establece unos recorridos urbanos a empresas de transporte intermunicipal, en detrimento de las empresas que prestan el servicio de transporte urbano en el Municipio de Yumbo, pues las empresas legalmente constituidas y habilitadas por la entidad territorial para prestar el

servicio de transporte urbano, deben competir con las de transporte intermunicipal.

2. Vulneración del Decreto 171 de 2001 y del Decreto 080 de 1987, pues estima que la entidad demandada, so pretexto de aplicar una facultad, se extralimita en la misma, desconociendo los fines de la función pública.

3. Falta Motivación, pues considera que los motivos expuestos en el acto acusado son falsos, pues lo que en él se expone, esto es que fue proferido con el objeto de ahorrar tiempo y economía para cada usuario, no es cierto, pues las empresas de transporte colectivo urbano prestan en todos sus recorridos el servicio hasta las instalaciones de SAMECO.

La entidad demandada por su parte, estima que la Resolución demandada se encuentra ajustada a derecho y que los recorridos establecidos son desde los puntos fijos o terminales de despachos y llegadas del Municipio de Yumbo, en atención al gran esparcimiento urbano de la ciudad, al interés general de la comunidad habida de contar con la prestación de un servicio público, seguro, oportuno y óptimo, frente al mal servicio prestado por las empresas e igualmente por el incumplimiento y abandono de los recorridos autorizados a las empresas que hoy reclaman la Nulidad de la Resolución 035 de 2010.

Para efectos de abordar la controversia, se referirá en primer lugar el Despacho a la naturaleza del acto enjuiciado, y la procedencia del medio de control de nulidad simple impetrado.

#### **NATURALEZA DEL ACTO ENJUICIADO.**

La Resolución No. 035 de 2010 "por medio de la cual se asignan unos recorridos a unas empresas de transportes intermunicipal en el perímetro urbano del Municipio de Yumbo", fijó el recorrido de las empresas Trans Industriales y Trans Yumbo S.A. dentro del perímetro urbano del Municipio de Yumbo, en desarrollo de las facultades establecidas en la Ley 769 de 2002.

Evidencia el Despacho que los efectos del acto enjuiciado, son sin duda de carácter particular, pues tiene por destinatarios a dos empresas de Transporte Público en la modalidad de intermunicipal.

Ahora bien, no obstante que en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ninguna definición se hace respecto de los actos de carácter general y particular, los artículos 137 y 138 que consagran los medios de control de Nulidad y el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, sí los clasifican según sus efectos, en los de contenido general y particular, así:

*Ley 1437 de 2011 artículo 137: "Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

*También puede pedirse que se declare la nulidad de circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.*

*Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos:*

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten de manera grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

*Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente". (Se destaca por el Despacho).*

*Artículo 138. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.*

*Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquél".*

Se evidencia entonces de lo anterior, que tanto para los actos administrativos de contenido general, como para los de contenido particular, puede impetrarse el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, evento en el cual la demanda debe cumplir además con el requisito de oportunidad, esto es, debe interponerse antes de que fenezca el plazo para su presentación (cuatro meses -artículo 164 Ley 1437 de 2011); mientras que el medio de control de NULIDAD previsto en el artículo 137, procede contra los actos de carácter general, y la

demanda puede ser presentada en cualquier tiempo (artículo 164 numeral 1, literal a), y, solo de manera excepcional, se enuncian los casos en los cuales procede dicho medio de control contra actos de contenido particular, superándose con ello las vicisitudes generadas de antaño en relación con la teoría de los móviles y finalidades y la Sentencia C-426 de 2002.

Ahora bien, el artículo 137 de la ley 1437 de 2011 fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-259 de 2015, de cuyo contenido se destacan los siguientes apartes:

*“(...).*

*43. El artículo 137 del CPACA, forma parte del nuevo estatuto de lo contencioso administrativo, que derogó el Código Contencioso Administrativo anterior, expedido mediante el Decreto-ley 01 de 1984.*

*Las razones que motivaron el cambio de estatuto, entre muchas otras, se fundaron en la necesidad de realizar una reforma legislativa estructural que permitiera contar con un nuevo Código Contencioso Administrativo, a fin de revisar y actualizar, entre otros temas: (a) el conjunto normativo referente a la actividad administrativa y los procedimientos utilizados por la administración pública, de acuerdo con la Constitución Política de 1991; (b), redefinir el objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa, las clases de acciones y procesos y los poderes del juez conforme a las exigencias constitucionales y las transformaciones institucionales; (c) Incorporar como legislación las doctrinas jurisprudenciales ya decantadas y pacíficas en todos los asuntos y materias que competen a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. (d) Definir los elementos de la oralidad en el proceso contencioso-administrativo; (e) propender por el uso de nuevas tecnologías; (f) consagrar los mecanismos y recursos de unificación de la jurisprudencia por el Consejo de Estado, como órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, (g) diseñar estrategias para contrarrestar la congestión judicial, entre otros temas.*

*44. El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo entró a regir el 2 de julio de 2012. Fueron tan significativos los cambios que introdujo en muchos aspectos, que entró a regir un año y medio después de la promulgación de la ley, a fin de facilitar los ajustes correspondientes.*

*Y, como la pretensión de la Ley 1437 de 2011 era, como se dijo, plantear una modificación estructural a los procesos administrativos, se hizo un esfuerzo minucioso de codificación a fin de regular de manera integral las materias, por lo que la ley procedió efectivamente a derogar el Decreto-Ley 01 de 1984 y otras disposiciones paralelas, en el artículo 309 de ese estatuto.*

*45. En lo que respecta al artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, sea lo primero señalar que el nuevo Código de lo Contencioso Administrativo, eliminó la confusión entre acción -que es una sola- y pretensión -que puede variar según las expectativas ciudadanas-, de tal forma que lo que antes se conocía como acción de nulidad simple, o acción de nulidad y restablecimiento del derecho, etc., derivadas de una pretensión específica, adquiera en la*

actualidad el nombre de "medio de control", para reclamar cuantas pretensiones se quieran reivindicar.

En ese orden de ideas, la pretensión de nulidad establecida en el artículo 137, es un "medio de control" de los actos administrativos que, desde el punto de vista del texto legal, consagra similitudes y diferencias importantes frente a la acción de simple nulidad previamente establecida en el artículo 84 del C.C.A.

En efecto, la legitimación en la causa para demandar es idéntica, en tanto que pueden ser ejercidas por "toda persona". Las causales para alegar la nulidad del acto, también son las mismas, pues se puede invocar la infracción de las normas en que deberían fundarse, o la falta de competencia, o la expedición irregular, o el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o la falsa motivación, o la desviación de poder.

Por su parte, los dos textos normativos comparados (artículos 84 del CCA y 137 del CPACA) se diferencian sustancialmente en la regulación de la naturaleza de los actos administrativos que pueden impugnarse. En efecto, la norma anterior no diferenciaba los actos administrativos objeto de control, mientras que el nuevo artículo, siguiendo una versión o varias de la doctrina de los móviles y finalidades, expresamente dispone que sólo procede el medio de control cuando se acusan actos administrativos de carácter general. Y, excepcionalmente, procede la nulidad de actos administrativos de carácter particular cuando: i) con la demanda no se persiga o de la sentencia que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo, ii) se trate de recuperar bienes de uso público; iii) los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico; iv) la ley lo consagre expresamente. En todo caso, si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramita conforme a las reglas del medio de nulidad y restablecimiento del derecho.

(....).

En consecuencia, el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, no revivió las mismas normas contenidas y expulsadas del artículo 84 del C.C.A que fue objeto de análisis en la Sentencia C-426 de 2002, ni se trata de contenidos normativos idénticos a los que ya fueron objeto de estudio, ni sus efectos, son los mismos. No se trata de los mismos contenidos, por lo que, como lo ha reconocido esta Corporación, no se configura cosa juzgada material, cuando existe una "modificación ... que de algún modo altere los efectos de la norma". En este caso, el hecho de que el Legislador haya adoptado el papel que extraña la sentencia C-426 de 2002, en desmedro de la posición reprochada al juez contencioso administrativo de cierre, es una modificación determinante en los efectos y contenidos normativos de los dos preceptos.

Bajo esos supuestos, como la doctrina de los móviles y las finalidades en sí misma, no fue separada del ordenamiento, el Legislador podía acoger algunas de las premisas de esa teoría, como en efecto lo hizo en el artículo cuestionado, sin violar con ello, la cosa juzgada constitucional.

60. Además, el contexto en el que se inscribe el artículo 137 del CPACA, como se dijo previamente, es diferente al del artículo 84 del C.C.A. Se trata de preceptos que, aunque contienen una referencia similar a la teoría de los móviles y las finalidades, formalmente son distintos y pertenecen a diversos estatutos contencioso administrativos, lo que implica que hayan sido

*expedidos en momentos jurídicos e históricos distintos y por autoridades estatales completamente diversas, como se ha visto.*

*Esa referencia además, no es casualidad, porque el Legislador, con la norma en particular objeto de análisis, se dio a la tarea de armonizar las visiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre la acción de nulidad, para finalmente arribar a un postulado propio. Por esa razón no sorprende que se acoja una de las variantes de la teoría de los móviles y finalidades, y al mismo tiempo, se regulen expresamente algunas de las reglas previstas en la sentencia C-426 de 2002, las cuales pueden evidenciarse fácilmente en el párrafo del artículo 137 del CPACA, que incluye casi de manera expresa, consideraciones concretas de esta Corte.*

*61.- Por todo lo anterior, es claro que el Legislador tenía la potestad libre de determinar los alcances del artículo 137 del CPACA y de considerar pertinente la positivización de la teoría de los móviles y las finalidades consolidada por el Consejo de Estado, junto con las recomendaciones propuestas por la Corte Constitucional en relación con el acceso a la justicia.*

*Lo anterior permite comprender, porqué a la luz de la sentencia C-426 de 2002, la existencia del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, en sí mismo considerado, no ofrece resistencia: ahora es el Legislador, en su autonomía, quien define el alcance del derecho de acceso a la administración de justicia, para facilitar la tutela judicial efectiva de los derechos en materia del medio de control de nulidad, y no el juez, en su hermenéutica propia, desligada del Legislador, cualquiera que esta sea”.*

Dilucidada entonces la Constitucionalidad del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, corresponde al Despacho determinar si el acto enjuiciado se enmarca en alguno de los eventos estipulados en la norma como exceptivas de la procedencia del medio de control de Nulidad.

**El primer evento es que con la demanda no se persiga, o de la sentencia de nulidad no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.**

A juicio de este Juzgador, en el presente caso sí se persigue el restablecimiento automático del derecho de un tercero, pues los cargos de violación que se exponen en la demanda tiene como argumento la vulneración del derecho a la igualdad de las empresas de transporte colectivo urbano en el Municipio de Yumbo, pues a juicio del demandante, con los recorridos internos fijados en la Resolución acusada, las empresas de servicio de transporte intermunicipal entraron a competir en el área urbana con las empresas de servicio público colectivo de pasajeros.

Es evidente entonces que una de las pretensiones del demandante con la solicitud de Nulidad es hacer cesar la presunta vulneración del derecho a la igualdad de las empresas de transporte colectivo de pasajeros.

Por ende, bajo este supuesto, el medio de control de nulidad no procede.

**Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.**

La demanda interpuesta no persigue la recuperación de bienes de uso público, pues la Resolución enjuiciada asigna unos recorridos a las empresas de servicios público intermunicipal, sin que en ella se haga alusión alguna a bienes de esta naturaleza.

**Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.**

En la demanda interpuesta no se invoca ninguna de estas circunstancias, como tampoco se infieren por este Juzgador.

**Cuando la ley lo consagre expresamente.**

Ni en el Código Nacional de Tránsito como en las normas que regulan el transporte intermunicipal (decreto 171 de 2001), se consagra algún precepto que consagre la procedencia expresa el medio de control de Nulidad contra actos de carácter particular que asignen los recorridos dentro del perímetro urbano a empresas de transporte intermunicipal.

En conclusión, en el presente asunto, el acto enjuiciado no se encuentra enmarcado en alguna de los eventos exceptivos que harían procedente el medio de control de Nulidad contra actos particulares, sin embargo, esa sola circunstancia no genera consecuencia procesal alguna, como quiera que en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es pasible la acumulación de pretensiones de uno y otro medio de control, de manera que, la indebida escogencia de la acción no produzca un fallo inhibitorio.

Con todo, es menester aclarar que en el evento en que el acto particular no pueda ser objeto del medio de control de Nulidad, su trámite debe consultar las

reglas del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (inciso final artículo 137), de manera que, la presentación de la demanda debe ser interpuesta dentro del término, esto es, dentro de los cuatro meses contados a partir del día siguiente a su notificación (numeral 2 literal d)).

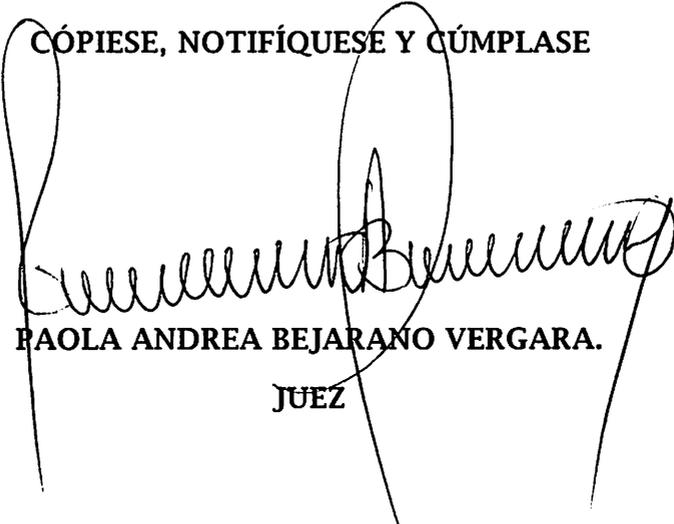
En el presente caso el acto administrativo fue emitido, publicado y notificado en el año 2010, por ende, a la fecha de presentación de la demanda (24 de octubre de 2013), había transcurrido más de dos años desde la fecha en que se emitió y notificó la Resolución No. 035 de 2010, es decir que se superó con creces el término de caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, lo que impone que deba declararse la excepción de caducidad del medio de control de manera oficiosa, y por ende proceder a la inhibición para analizar de fondo la controversia.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Cali, del Valle del Cauca, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**DECLARAR PROBADA DE OFICIO LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, POR LO EXPUESTO EN LA PARTE MOTIVA DE ESTE PROVEÍDO, EN CONSECUENCIA SE INHIBE ESTE JUZGADOR DE RESOLVER DE FONDO LA CONTROVERSIA.**

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**PAOLA ANDREA BEJARANO VERGARA.**  
**JUEZ**