



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Ibagué, veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 73001-23-33-001-2016-00738-00
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: EXPRESO IBAGUÉ LTDA
Apoderado: LEONIDAS TORRES LUGO
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ – SECRETARÍA DE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y DE LA MOVILIDAD DE IBAGUÉ
Apoderado: RENUNCIÓ
Tema: Reorganización del Sistema Estratégico de Transporte Públicos – SETP y medidas restrictivas de pico y placa para el Transporte Público colectivo municipal de pasajeros en Ibagué

CUESTIÓN PREVIA

El presente asunto fue puesto en consideración de la Sala; sin embargo, a folio 669 del expediente obra impedimento presentado por el Magistrado Dr. Carlos Arturo Mendieta Rodríguez; por lo que se resolverá con fundamento en lo dispuesto en el artículo 131 del C.P.A.C.A, previo a emitir el pronunciamiento de fondo.

El Magistrado Dr. Carlos Arturo Mendieta Rodríguez sustenta el impedimento en el numeral 5° del artículo 141 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 130 del C.P.A.C.A, que señala:

“(...) 5. Ser alguna de las partes, su representante o apoderado, dependiente o mandatario del juez o administrador de sus negocios.”

En virtud de lo anterior, sostiene como sustento del impedimento: *“(...) advierto estar incurso en una causal de impedimento, como quiera que el profesional del derecho Dr. LEÓNIDAS TORRES LUGO, quien actúa como apoderado judicial de la parte demandante en estas diligencias, es el mismo a quien he otorgado poder para que en mi nombre y representación inicie proceso judicial, configurándose la causal de impedimento indicada en el numeral 5 del artículo 141 del Código General del Proceso”.*

A juicio de la Sala, lo anterior puede afectar la imparcialidad del Magistrado al momento de resolver de fondo el asunto, por tanto, se declarará separado del conocimiento del presente medio de control.

1. PRETENSIONES

La parte accionante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento con acumulación de pretensiones de reparación directa, promovió demanda en contra del Municipio de Ibagué – Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad, con el fin de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Decreto No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016 *“Por el cual se modifican decisiones tomadas en el Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, en materia de transporte público colectivo municipal de pasajeros y se adoptan otras concordantes”*
- Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016 *“Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1000-0386 del 11 de abril de 2016, en materia de transporte público colectivo municipal de pasajeros y se adoptan otras disposiciones concordantes”*
- Decreto No. 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”*
- Decreto No. 1000-1115 del 31 de octubre de 2016 *“Por medio del cual se autorizan cambios en la arquitectura de rutas se crean nuevos modelos de rutas y se dictan disposiciones de planeación y tecnología del servicio”*

Que a título de restablecimiento del derecho se ordene a la demandada, reconocer los siguientes derechos: i) la capacidad global del municipio; ii) el porcentaje de participación de expreso Ibagué LTDA, equivalente al 31.1158% de la capacidad del municipio; iii) la exención de la medida de pico y placa en favor del demandante; iv) la adopción del convenio suscrito entre las siete empresas habilitadas para operar integralmente el SEPT y el sistema de rutas; v) duración y el lapso de permiso de operación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros por el lapso de quince años; vi) la duración y el lapso del permiso de operación del sistema estratégico de transporte público, así como el sistema de rutas por el lapso de 15 años; todos estos derechos consagrados en el Decreto 1-0360 del 4 de mayo de 2012, Resolución 1937 del 19 de julio de 2012, Decreto 1000-0832 del 30 de noviembre de 2014 y sus modificaciones y Decreto 1000-0246 del 5 de mayo de 2015.

Que se ordene a la demandada expedir un acto administrativo a través del cual de manera inmediata se exima a la demandante de la medida restrictiva de pico y placa, porque esta redujo su capacidad transportadora a los límites dispuestos en la Resolución No. 1937 del 19 de julio de 2012 y en el Decreto 0832 del 30 de diciembre de 2014.

Que se declare administrativa, patrimonial, y extracontractualmente responsable a la demandada por los daños materiales ocasionados a la demandante y a todos sus vinculados, por la falla del servicio derivada en una operación administrativa al aplicar de manera ilegal la medida restrictiva de pico y placa, en un dígito adicional para los días domingos y festivos, sin que ello estuviese consagrado en el Decreto 1000-0387 del 11 de abril de 2016.

Que se ordene a la demandada suprimir y abstenerse de seguir implementando la medida de pico y placa técnico o adicional de un dígito para los días domingos y festivos, en consideración a que dicha restricción no fue establecida en el Decreto 1000-0387 del 11 de abril de 2016, ni ha sido dispuesta ni reglamentada por funcionario competente.

Que se declare administrativa, patrimonial, y extracontractualmente responsable a la demandada por los daños materiales ocasionados a la demandante con la expedición de los actos administrativos demandados, en consideración a las inversiones que se tuvo que asumir en pro de la operatividad del Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP y por la plena confianza del mantenimiento de los derechos y condiciones establecidas en la Resolución No. 1937 del 19 de julio de 2012, Decreto 1-0360 del 4 de mayo de 2012, Decreto 1000-0832 del 30 de noviembre de 2014 y sus modificaciones y Decreto 1000-0246 del 5 de mayo de 2015, actos dictados por la administración municipal, los cuales otorgaron derechos que fueron modificados de manera inadvertida, intempestiva, y sin haber establecido medidas transitorias o compensatorias.

Que se condene a la demandada a reconocer los daños materiales en la modalidad de daño emergente a favor de la demandante, por la suma de \$841.650.000, invertidos a través del fondo de No Reposiciones que esta última creó para la compra de los vehículos que salieron de circulación, en cumplimiento a la reglamentación fijada en cuanto a la capacidad transportadora global y el porcentaje de partición, así como la confianza del mantenimiento de los derechos y condiciones establecidos en la Resolución No. 1937 del 19 de julio de 2012 y el Decreto 0832 del 30 de noviembre de 2014.

Que se condene a la demandada a indexar y actualizar los valores reconocidos de acuerdo al IPC, desde que se causaron hasta el momento de la sentencia y a partir, de esta con el reconocimiento de intereses moratorios.

2. HECHOS

Los que tienen relevancia jurídica son los siguientes:

2.1 La Cooperativa Tolimense de Transportadores “EXPRESO IBAGUÉ LTDA”, opera en la ciudad de Ibagué desde el 24 de septiembre de 1964, sin que haya sido objeto de ninguna sanción de carácter administrativo por el desarrollo de la actividad transportadora, y se encuentra habilitada indefinidamente conforme a la Resolución No. 108 del 10 de mayo de 2002, para la prestación del servicio de transporte público colectivo urbano de pasajeros.

2.2 La ciudad de Ibagué fue incluida en el programa “Ciudades amables” contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 adoptado con la Ley 1151 de 2007, que se implementa en varias ciudades del país, dentro del cual se encuentran los Sistemas Estratégicos de Transporte Público, que permiten al Gobierno Nacional otorgar recursos a los municipios que cumplan con el artículo 5° del Decreto 3422 del 9 de septiembre de 2009.

2.3 Que el municipio de Ibagué en aras de obtener recursos nacionales, y conforme al Decreto 3422 de 2009, adoptó el Plan Maestro de Movilidad mediante Decreto No. 1-0238 del 26 de marzo de 2012, que incluyó el Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP.

2.4 Mediante Decreto No. 1-0360 del 4 de mayo de 2012, el municipio de Ibagué adoptó el Sistema Estratégico de Transporte Público, fundado en los estudios técnicos respectivos, uno adelantado por la Nación – Departamento Nacional de Planeación, quien contrató en el año 2009 con el Consorcio integrado por las firmas Grupo de Gestión y Tecnologías SA y SAIP LTDA, la realización del “Diseño Conceptual del sistema Estratégico de Transporte Público para la ciudad de Ibagué”; y el otro, lo suscribió en el año 2011 con la Universidad del Valle, para efectuar *“La Organización del Servicio de Transporte, Cálculo de las equivalencias y estimaciones de la tarifa técnica para el proyecto de Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad de Ibagué”*, cumpliendo de esta manera con la exigencia legal prevista en el Decreto 3422 de 2009.

2.5 Mediante el Decreto No. 1-0360 del 4 de mayo de 2012, la entidad demandada, dispuso, i) otorgar a las siete empresas de transporte colectivo de pasajeros debidamente habilitadas, la calidad de empresas operadoras del SETP y fijó las condiciones para su operación; ii) estableció la duración del permiso de la operación del sistema y su cronograma de implementación gradual por un periodo de quince (15) años, contados a partir del inicio de la operación regular del SETP; iii) el SETP se diseñó para ser implementado paulatinamente en fases; iv) estableció como ente titular del SETP a la Secretaría de Tránsito, Transporte y Movilidad de Ibagué; vi) las empresas operadoras del SETP, son las de transporte debidamente habilitadas para prestar el servicio público de transporte.

2.6 Mediante la Resolución No. 1739 del 19 de julio de 2012, la demandada estableció la capacidad transportadora a Expreso Ibagué LTDA, acto que se fundó en el estudio técnico efectuado por la Universidad del Valle, donde a través del cálculo de las equivalencias se determinó los porcentajes de participación de cada una de las empresas de transporte público colectivo habilitadas, fijando a la demandante el 31.1158% y con base en ello, se determinó la capacidad transportadora mínima en 294 vehículos y máxima 309 vehículos.

2.7 Que la demandada para obtener financiación por parte de la Nación – CONPES, contrató con la Sociedad Especializada y Consultora AKIRIS SA, la actualización del diseño conceptual del Sistema Estratégico de Transporte Público y dicho estudio técnico fue la base para la expedición del Decreto 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014 y sus modificaciones Decretos No. 1000-0859 y 1000-0972 del 23 de noviembre y 23 de diciembre de 2015, respectivamente; por lo que con el primer acto en mención, se reestructuró el servicio de transporte público colectivo municipal de pasajeros, se acogió la arquitectura de rutas determinada en el estudio técnico, estableció una capacidad transportadora global, mantuvo el porcentaje de participación de la demandante y demás empresas y, dispuso el trámite para la reducción y ajuste del parque automotor a las capacidades fijadas, entre otras.

2.8 Que mediante los Decreto No. 1000-0859 y 1000-972 del 23 de noviembre de 2015 y 23 de diciembre de 2015, se modificó la capacidad transportadora global en 961 unidades de vehículos, sin alterar el porcentaje de participación de las empresas, ni el beneficio de exención de pico y placa; pero, se dispuso según el primer decreto una capacidad mínima de 260 y máxima de 299; y en el segundo decreto capacidad mínima de 243 y máxima de 286.

2.9 Que debido a la implementación y operación del Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP, las siete empresas habilitadas para prestar el servicio público de transporte colectivo de pasajeros en Ibagué, se agremiaron y constituyeron la sociedad denominada “Sistema Integrado de Transporte SA-SITSA SA”, por lo que el 3 de abril de 2015, solicitaron autorización o aval del convenio suscrito con la finalidad de llevar a cabo la operación integral del sistema de rutas implementado con el SETP, con este único operador; solicitud que fue despachada favorablemente mediante Decreto 1000-0246 del 5 de mayo de 2015.

2.10 Que la demandante para acceder al beneficio de exención de las restricción del pico y placa, conforme a lo establecido en el Decreto 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, creó, aprobó y reglamentó el programa y fondo de reposición del parque automotor de los vehículos vinculados a la empresa, a efectos de reducir la sobre oferta interna; con este programa se compró internamente 98 vehículos, en un total de \$841.650.000, dineros que fueron recaudados entre propietarios de los vehículos vinculados a la cooperativa; con esto se ajustó la capacidad transportadora a los límites fijados por la administración municipal y se aplicó la prerrogativa de exención de la medida de pico y placa, hasta la entrada en vigencia del Decreto 1000-0387 del 11 de abril de 2016.

2.11 Que, con base en una propuesta técnica efectuada por funcionarios de la Secretaría de Tránsito, Transporte y de Movilidad, que no reúne los requisitos de estudio técnico, ni fue avalada por el Departamento Nacional de Planeación, se expidieron los Decreto No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016 y el Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016, con los que se modificaron disposiciones anteriores y se reorganizó nuevamente el sistema de transporte público colectivo de pasajeros, en lo atinente a la arquitectura de rutas, al plan de rodamiento, la capacidad transportadora global, a la reposición del parque automotor, la operación integral del sistema de rutas, así como la autorización hecha a SITSA SA como operador integral del sistema de rutas.

2.12 Mediante el Decreto 0386 de 2016, la demandada efectuó una disminución notoria a la capacidad transportadora global del municipio, pues, la estableció en 824 vehículos la máxima y en 807 la mínima, esto es, una disminución de 94 vehículos frente a los anteriores decretos, pero no reglamentó lo concerniente al porcentaje de participación de las empresas habilitadas, a efectos de establecer el número de vehículos máximos y mínimos permitidos.

2.13 Mediante Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2015, la demandada implementó la medida restrictiva de pico y placa en dos dígitos para los vehículos

que prestan el servicio público colectivo de pasajeros, durante las 24 horas de cada día, lo que implica que un vehículo que trabaje 4 días y no opera 1 día, estaría cesante 6 días al mes; esto quebranta la confianza legítima de la demandante quien adquirió derechos de exención de pico y placa con disposiciones anteriores, además de que el acto fue emitido sin los estudios técnicos avalados.

2.14 Que al momento de ejecutar el Decreto No. 1000-0387 de 2016, la demandada extendió sus efectos y aplicó a la medida de pico y placa un tercer dígito para los días domingo y festivos, sin ningún sustento legal, lo cual se denominó “pico y placa técnico”, el cual se aplicó desde el 1° de mayo de 2016 y se ordenó su aplicación a la empresa operaria SITSA SA a través de mensajes de whatsapp.

2.15 La demandada expidió el Decreto 1000-1115 del 31 de octubre de 2016, “*Por medio del cual se autorizan cambios en la arquitectura de rutas se crean nuevos modelos de rutas y se dictan disposiciones de planeación, operación y tecnología del servicio*”; lo anterior, sin contar con los estudios técnicos, es decir, que este acto constituye una modificación más al SETP, y en este se indicó que el pico y placa se adoptaría de manera definitiva; además se prorrogó por un lapso de 6 meses el convenio empresarial SITSA, lo cual significa desconocimiento al mismo, ya que la intención de la administración es adjudicar la operación SETP mediante licitación pública.

2.16 Que con la expedición de los Decretos demandados, se: i) disminuyó notoriamente la capacidad transportadora global del municipio; ii) desconoció los porcentajes de participación de las empresas habilitadas y con permiso de operación vigente; iii) dispuso y amplió la medida de pico y placa para el transporte público colectivo urbano de pasajeros; iv) desestimó el permiso otorgado a SITSA SA para la operación del SETP; y v) Modificó el permiso de operatividad de la demandante y demás empresas habilitadas.

2.17 Que, debido a la restricción de pico y placa, las inversiones realizadas por la actora dan lugar a un detrimento económico, pues, se efectuó una inversión por reposición del parque automotor que se llevó a cabo para acceder a la exención de restricción de pico y placa.

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Relaciona como normas violadas las siguientes:

- Artículos 27 y 34 del Decreto 170 de 2001 hoy artículos 2.2.1.1.5.5, 2.2.1.1.7.3, 2.2.1.1.9.1 y 2.2.1.1.9.2 del Decreto 1079 de 2015.
- Artículos 2,5 y 10 del Decreto 3422 de 2009 hoy artículos 2.2.1.2.2.2, 2.2.1.2.2.5 y 2.2.1.2.2.1.2 del Decreto 1079 del 26 de mayo de 2015

- i) Violación de las normas en que debía fundarse

Indicó que el Decreto 170 de 2001, estableció que la autoridad de transporte de manera oficiosa podría llevar a cabo una reestructuración del servicio público de

transporte colectivo municipal de pasajeros, pero para ellos debía atender indefectiblemente a las necesidades de los usuarios y de movilización, así como a la demanda del servicio, datos o información que se recolectan con un estudio técnico que se debe adelantar de acuerdo con los parámetros establecidos en la Resolución No. 2252 de 1999 del Ministerio de Transporte.

Que partiendo de la normatividad que regula la materia y el soporte técnico utilizado por el municipio de Ibagué para la expedición de los actos demandados, concluyó que existe ausencia de necesidades de los usuarios en cuanto a su demanda de movilización, como motivo del acto, y tampoco se aprecia un estudio técnico adelantado bajo los lineamientos establecidos por el Ministerio de Transporte.

Que la ausencia previamente establecida de necesidades y la no realización de un estudio técnico acorde a la normatividad, hace que los actos administrativos demandados infrinjan la normatividad que regula la materia, pues, son tales cuestiones las que dan causa o lugar al acto (la necesidad) y exponen su motivo (razón justificadora-el estudio).

ii) Falsa motivación

Sostuvo que los actos demandados no se encuentran soportados en un estudio técnico realizado con el objeto de actualizar el diseño conceptual del SETP para la ciudad de Ibagué, u otro tendiente a mejorar el desarrollo o implementación del mismo con base en las necesidades de la comunidad, sino que se sustentó en una “Propuesta Técnica Conceptual para la Organización Integral y Gradual del Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros, Tránsito y la Movilidad en la ciudad de Ibagué”, elaborado por profesionales de la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad, que sin dudar de sus capacidades y, según sus funciones solo pueden emitir conceptos, que fue lo consignado en la mencionada propuesta, los cuales según las normas que reglamentan los SETP, y el Decreto que lo adoptó no pueden tomarse como base para implementar decisiones que afectan el sistema.

Que, para la elaboración de un estudio técnico, este debe realizarse según los métodos de ingeniería ya definidos, que garanticen la idoneidad de la información recopilada o recolectada, según lo dispone la Resolución No. 2252 de 2009 del Ministerio de Transporte.

Que, no es cierto que los profesionales encargados de la propuesta técnica hayan realizado un estudio con el que se hubiese establecido de manera fehaciente las necesidades de movilización, pues, su fundamento radicó exclusivamente en quejas y denuncias, presentadas en la Secretaría de Transito, Transporte y de Movilidad y recaudadas en los que se denominó “cabildos comunales”, como bien lo enuncian en sus consideraciones, las cuales conforme al ordenamiento jurídico requieren de i) una investigación por parte de la autoridad para establecer la falla o falta; ii) el adelantamiento de u proceso con todas las garantías que ello implica; iii) una sanción previamente establecida para la falla, falta o incumplimiento debidamente

comprobada, y iv) la implementación de medidas que permitan restablecer o mejorar la situación.

Que en la propuesta técnica no se aprecia que los funcionarios hubiesen realizado encuestas origen-destino, con miras a determinar las necesidades de movilización de pasajeros en el transporte público terrestre colectivo municipal; es decir, que dicho estudio no realizó un trabajo de campo adecuado a las exigencias de la ley, a fin de recaudar información coherente y verídica, no se evidencia una planificación, coordinación, y mucho menos un desarrollo y análisis de los datos, no se enunció el método en ingeniería utilizado, ni el método de muestreo establecido en la Resolución No. 2252 de 1999, pues, solo se hizo enunciaciones legales y recomendaciones en torno a necesidades subjetivas de la administración.

Que en lo atinente a la capacidad transportadora que fue modificada con los actos demandados, este es un aspecto que indefectiblemente para su disminución requiere de un estudio técnico adelantado con las exigencias de ley.

Que, por otra parte, con la adopción de la medida de pico y placa establecida en los decretos demandados se afectó el parque automotor, pues, confiando en los decretos previos a estos, la demandante adecuó con esfuerzos económicos propios su capacidad transportadora a los límites allí dispuestos, pero al reorganizarse el sistema se impuso disminución del parque automotor, limitando la explotación de la actividad y afectando el servicio público de transporte colectivo de pasajeros.

Que la medida de pico y placa contenida en el acto demandado es una contradicción que no está soportada conforme a lo establecido en la Resolución No. 1739 de 2012 y el Decreto 1000-0832 de 2014, pues, los estudios técnicos elaborados por la Universidad del Valle y por la firma AKIRIS SA, consideran que con los límites de la capacidad transportadora señaladas no afectan la movilidad de la ciudad, por lo que las empresas podían poner en circulación los vehículos conforme al plan de rodamiento, sin verse sometidas a la restricción de pico y placa, benefició que incentivó al demandante a adecuar su parque automotor.

Que el Alcalde Municipal de Ibagué, extralimitó sus funciones, porque entregó a la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad, la elaboración del modelo operacional de "Rodamiento", sin tener en cuenta que dicha función no le compete a esa dependencia según el numeral 1 del artículo 7 en concordancia con el artículo 4 del Decreto 3422 de 2009 y los artículos 6 y 8 del Decreto 1-03060 de 2012, sino por el contrario la misma esta atribuida a las empresas operadoras del sistema, tal y como lo consagran el artículo 13 numeral 4 del artículo 16 del Decreto 3422 de 2009.

iii) Violación al derecho de audiencia y defensa

Sostuvo que para poder endilgar una responsabilidad al demandante se le debía adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio con todas las garantías, con el que se demostrara inequívocamente el incumplimiento sistemático y fomentado o avalado por la empresa al plan de rodamiento, pues, si es una cuestión

realizada por uno o unos vinculados o conductores que no altere el normal funcionamiento del sistema, se debe exhortar o requerir a la sociedad actora para que adelante las actuaciones y tomar las medidas correspondientes a fin de que no se repita dicha situación.

Que el ente territorial no dio oportunidad de defensa y contradicción al demandante, sino que se apresuró a tomar una decisión infundada en supuestos, los cuales conoció a través de quejas y denuncias que no fueron comprobadas dentro de un procedimiento con el pleno de las garantías del debido proceso.

Que las normas que reglamentan el SETP y aquella que lo adoptó, disponen la obligatoriedad de establecer indicadores de gestión que permitan la valoración y el seguimiento al cumplimiento de los objetivos, los cuales no se enuncian en los actos demandados ni mucho menos en la propuesta técnica que los soportó, por tanto, sin tales indicadores mal podría hablarse de incumplimiento.

iv) Desviación del poder

Que la modificación implementada al SETP, solamente obedece a un interés del Alcalde Municipal de Ibagué, en revocar la operatividad del sistema que ya fue otorgada a las siete empresas agremiadas y dar apertura a un proceso licitatorio tal como se dejó plasmado en el parágrafo primero del artículo 9° del Decreto No. 1000-0386 de 2016, afectando consecuentemente la habilitación y el permiso de operación otorgado al demandante y demás empresas del sector.

Que los responsables de la elaboración de la propuesta técnica no fueron autónomos e independientes, sino que su concepto fue direccionado a arrojar recomendaciones favorables a un interés particular del Alcalde Municipal, que no es otro que mostrar un resultado inmediato a las quejas y denuncias infundadas y no comprobadas.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Sostuvo que se opone a todos y cada una de las pretensiones, por carecer de sustento fáctico y jurídico.

Que las medidas adoptadas sobre las cuales surgen las controversias responden eficientemente a las facultades discrecionales del Alcalde Municipal como autoridad de Policía, Tránsito, y Transporte del municipio, conforme a lo establecido en los numerales 2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política; numerales 1 y 2, literal b) y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, parágrafo 3 del artículo 6 de la Ley 769 de 2002.

Que no se puede hablar de confianza legítima, porque las medidas que se adoptan en materia de tránsito y transporte obedecen a normas de derecho público y en todo caso, están soportadas en la facultad prevista en el artículo 34 del Decreto 170 de 2001, por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros.

Que, analizados los actos administrativos demandados, no se avizora el desconocimiento flagrante de la normatividad que regula la actividad de transporte público, ni mucho menos, se presenta una errónea interpretación o aplicación indebida de las disposiciones legales.

Que contrario a lo indicado por el demandante, el municipio de Ibagué expidió los actos demandados en estricta sujeción a los parámetros establecidos en la Ley 336 de 1996, el Decreto 170 de 2011 y el Código Nacional de Tránsito, normas analizadas en los reglones precedentes, de donde resulta indefectible que las modificaciones introducidas al servicio público de transporte colectivo municipal de pasajeros reestructurado por Decreto 1000-0832 de 2014, son adecuadas, pertinentes, proporcionales y por demás, encuentran su fundamento en la prevalencia del interés general.

Que el servicio público de pasajeros tiene un carácter público, lo que necesariamente permite colegir que su ejercicio y regulación siempre obedece al bienestar de la colectividad, premisa que está consagrada expresamente en el ordenamiento jurídico y ha sido reiterada por el Consejo de Estado, conforme se vio previamente.

Que en este caso confluyen supuestos fácticos precisos de la realidad de la localidad que dan soporte a la adopción de las medidas atacadas por el demandante, en lo atinente al cambio de arquitectura de rutas y la capacidad transportadora operacional.

Que no puede predicarse un desconocimiento de la garantía constitucional del debido proceso, cuando los actos demandados son de carácter general, que, si bien es cierto, regulan de manera específica la actividad de los operadores de transporte público en el municipio de Ibagué, sus efectos van dirigidos a toda la colectividad.

Que no puede endilgarse una desviación de poder cuando los actos administrativos controvertidos se enmarcan en una facultad discrecional en cabeza del Alcalde Municipal como máxima autoridad de policía y de tránsito del ente territorial, que además tiene sustento en los análisis técnicos elaborados por la Secretaría de Tránsito Municipal, los cuales para el caso concreto, se encuentran plasmados en el documento de nominado "*Propuesta técnica conceptual para la organización integral y gradual el transporte público colectivo de pasajeros, tránsito y movilidad en la ciudad de Ibagué hacia el SETP*".

Que como el supuesto daño invocado por la parte actora deviene de la aplicación de los decretos demandados, al no hallarse acreditado ningún vicio de ilegalidad de los mismos, se torna inocuo y por demás improcedente, analizar las pretensiones de reparación directa encaminadas a la indemnización de tales perjuicios materiales.

Que frente al Decreto No. 1000-1115 del 11 de octubre de 2016, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se encuentra caducado, ya que el término

para presentar la demanda vencía el 12 de febrero de 2017, y la solicitud de conciliación se radicó en fecha posterior.

Propuso las excepciones de: Caducidad; Falta de vicio en los actos administrativos que se acusan; Inexistencia de los elementos constitutivos de responsabilidad extracontractual; y la genérica.

4. ACTUACIÓN PROCESAL

El expediente fue radicado en esta Corporación el 16 de noviembre de 2016 y mediante providencia del 14 de enero de 2017, se admitió la demanda.

El 20 de abril de 2017, la parte actora presentó reforma a la demanda, la cual fue admitida el 30 de agosto de 2017¹.

El 17 de octubre de 2017, se convocó a las partes a la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, y se llevó a cabo la misma el día 8 de noviembre de 2017; y el 6 de diciembre de 2017, se celebró la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CAPCA.

De igual forma, mediante auto del 7 de febrero de 2017, se incorporó la prueba documental decretada al proceso y corrió traslado de la misma a las partes.

Y mediante auto del 5 de marzo de 2018, se ordenó correr traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión por escrito por el término de 10 días, oportunidad en la que la parte demandante y demandada reiteraron los argumentos expuestos en sus respectivos escritos.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Sostuvo que la demandante no se encuentra legitimada en la causa por pasiva para demandar en este asunto, ya que esta facultad radicaría en la sociedad denominada SITSA SA, y no en sus accionistas como es el caso de la parte actora, pues, la primera es la encargada de operar el sistema de rutas.

Que, en este asunto, opera la excepción de caducidad, porque los cuatro meses para demandar los actos objeto de discusión vencían el 28 de octubre de 2016 y la solicitud de conciliación fue presentada hasta 28 de julio de 2017; sin embargo, no opera este fenómeno respecto del Decreto No. 1000-1115 del 31 de octubre de 2016.

Que los perjuicios por el pico y placa no se encuentran probados, pues, la parte demandante se limitó a realizar unas operaciones matemáticas, con el número de vehículos parados, el hipotético número de pasajeros que transportarían; todo ello, sin tener una base real o posible de que ese sea el número de pasajeros que indefectiblemente se dejó de transportar, máxime cuando es notorio la disminución

¹ Visto en el folio 584

ostensible de personas demandantes del servicio público colectivo urbano, los días domingo y festivos.

Que con la rotación de rutas se dio aplicación al principio de equidad, por lo tanto, mal se puede decir y sin pruebas, que la aplicación de dicho principio obligatorio en materia de servicio público colectivo entre las empresas del sector, deba ser indemnizado a quien tenga una posición anterior de privilegio, pues ello, indicaría a todas luces la violación del principio.

Que con los actos demandados no se le redujo el porcentaje de participación a la demandante del 31.1158% de participación en el servicio de transporte urbano colectivo en Ibagué, dicho aspecto en ninguno de los apartes de los actos demandado, fue modificado o regulado; es más, al tener la operación del SITSA SA, ello es un asunto que atañe a dicha sociedad y sus accionistas y no a la administración municipal.

Por lo tanto, solicitó se declare la falta de legitimación en la causa por activa, de no proceder solicitó la declaratoria de caducidad y en caso que no prosperen dichas excepciones se niegue a la totalidad de las pretensiones por falta de prueba.

6. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

6.1 COMPETENCIA

Es competente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para resolver la presente controversia, tal como lo establece el artículo 152 numeral 3° del CPACA.

6.2 PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Corresponde determinar si,

- En este asunto se configura o no la excepción de falta de legitimación en la causa por activa.
- Operó el fenómeno jurídico de caducidad, o por el contrario la demanda y su reforma fueron instaurada dentro de la oportunidad debida.
- Los Decretos No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016, No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016 y No. 1115 del 31 de octubre de 2016, mediante los cuales se modificaron aspectos del SETP implementado en Ibagué, relacionados con la arquitectura de rutas y la capacidad transportadora; debían fundarse en estudios técnicos que cumplieran con los parámetros fijados por el Ministerio de Transporte.
- En caso afirmativo, los Decretos No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016, No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016 y No. 1115 del 31 de octubre de 2016, aquí demandados, fueron expedidos por el Alcalde conforme a estudios técnicos que cumplieran con los parámetros exigidos en la ley.

- El Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, por medio del cual se dictan medidas restrictivas de pico y placa para el Transporte Público colectivo municipal de pasajeros en Ibagué, se encuentra viciado de nulidad por ausencia de estudios técnicos; o en caso, contrario para este tipo de medidas la Constitución y la ley no exige la realización de estudios técnicos como requisito indispensable para su adopción.

- Se encuentra acreditado el daño alegado por la parte actora y que este es antijurídico, o en caso contrario, este no se demostró lo que impide efectuar el estudio de imputación de responsabilidad a la demandada, para reconocer la indemnización de perjuicios materiales solicitados.

6.3 HECHOS RELEVANTES JURÍDICAMENTE PROBADOS

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. Mediante la Resolución No. 108 del 10 de mayo de 2002, la Alcaldía de Ibagué otorgó habilitación a la Cooperativa Expreso Ibagué, para la prestación del servicio público colectivo de pasajeros de vehículos tipo buseta y bus en Ibagué.	Documental.- Resolución No. 108 del 10 de mayo de 2002 (<i>folios 23 al 25 del expediente</i>)
2. Mediante Resolución No. 1739 de 2012, El Alcalde de Ibagué estableció la participación en el mercado de Expreso Ibagué en un 31.1158% y fijó la capacidad transportadora mínima en 294 vehículos y máxima en 309 vehículos.	Documental.- Resolución No. 1739 de 2012 (<i>folios 99 al 100 del expediente</i>)
3. Mediante el Decreto 1-0238 del 26 de marzo de 2012, el municipio de Ibagué adoptó el Plan Maestro de Movilidad para el municipio de Ibagué, dentro del cual se estableció el programa de implementación del SETP.	Documental.- Decreto 1-0238 del 26 de marzo de 2012 (<i>Fol. 26 al 33</i>)
4. Mediante Decreto 360 del 4 de mayo de 2012, el municipio de Ibagué adoptó el sistema Estratégico de Transporte Público – SETP.	Documental.- Decreto 360 del 4 de mayo de 2012 (<i>Fol. 34 al 47</i>)
5. Mediante el Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, se reestructuró 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.	Documental.- Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014 (<i>Fol. 48 al 63</i>)
6. Mediante Decreto No. 1000-0246 del 15 de mayo de 2015, la demandada autorizó un convenio de colaboración empresarial	Docuemntal.- Decreto No. 1000-0246 del 15 de mayo de 2015 (<i>Fol. 101 y 102</i>)

<p>bajo la figura de Sociedad denominado SITSA Sistemas Integrados de Transporte SA- SITSA SA, para la operación integral del sistema de rutas de Ibagué.</p>	
<p>7. Mediante el Decreto No. 1000-0859 del 23 de noviembre de 2015, se modificó parcialmente el Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014.</p>	<p>Documental.- Decreto No. 1000-0859 del 23 de noviembre de 2015 (Fol. 64 al 73)</p>
<p>8. Mediante el Decreto No. 1000-0972 del 23 de diciembre de 2015, la demandada modificó parcialmente el Decreto No. 1000-0859 del 23 de noviembre de 2015.</p>	<p>Documental.- Decreto No. 1000-0972 del 23 de diciembre de 2015 (Fol. 84 al 98)</p>
<p>9. El Profesional Universitario del Grupo Operativo y de la Movilidad y el Asesor en Sistemas de Transporte y Vías de la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad de Ibagué, en cumplimiento del memorando de fecha 18 de enero de 2016; realizaron “PROPUESTA TÉCNICA CONCEPTUAL PARA LA ORGANIZACIÓN INTEGRAL Y GRADUAL DEL TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO MUNICIPAL DE PASAJEROS, TRÁNSITO Y MOVILIDAD EN LA CIUDAD DE IBAGUÉ HACÍA EL SETP”.</p>	<p>Documental. - Memorando del 18 de enero de 2016 suscrito por la Secretaría de Tránsito, Transporte y de Movilidad (Fol. 634)</p> <p>Documental.- Propuesta Técnica Conceptual Para La Organización Integral Y Gradual Del Transporte Público Colectivo Municipal De Pasajeros, Tránsito Y Movilidad En La Ciudad De Ibagué Hacía El SETP (Fol. 133 al 164)</p>
<p>10. Mediante el Decreto No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016, se modificaron las decisiones tomadas en el Decreto No. 972 del 23 de diciembre de 2016 y el Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, en materia de transporte público colectivo municipal de pasajeros.</p>	<p>Documental.- Decreto No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016 (Fol. 103 al 112)</p>
<p>11. Mediante el Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, la demandada dictó medidas restrictivas transitorias al transporte público colectivo municipal de pasajeros de Ibagué “Pico y Placa”.</p>	<p>Documental.- Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016 (folios 113 al 119)</p>
<p>12. Mediante el Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016, la entidad demandada, modificó las disposiciones del Decreto No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016, en materia de transporte público colectivo municipal de pasajeros.</p>	<p>Documental.- Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016 (Fol. 120 al 132)</p>
<p>13. Mediante Decreto No. 1115 del 31 de octubre de 2016, se autorizó el cambio en la arquitectura de rutas, se crean nuevos</p>	<p>Documental.- Decreto No. 1115 del 31 de octubre de 2016 (Fol. 251 al 264 del expediente)</p>

modelos de rutas y se distan otras disposiciones de planeación operación y tecnología del servicio.	
---	--

Para la Sala, merece plena credibilidad, la documental aportada, en la medida en que fue arrimada al proceso oportunamente por las partes y en ningún momento fue desconocida o tachada, razón por la cual se itera, tiene pleno valor probatorio.

6.4 MARCO NORMATIVO - SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO – SETP

La Ley 105 del 30 de diciembre de 1993 *"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones."*, dispone lo siguiente:

"(...) ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios: (...)

5. DE LAS RUTAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS:

Entiéndese por ruta para el servicio público de transporte el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos.

El otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores de transporte público a particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos. (...)"

La Ley 336 del 20 de diciembre de 1996 *"Estatuto General De Transporte"*, dispone:

"ARTÍCULO 2o. La seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del Sector y del Sistema de Transporte.

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

(...)

*ARTÍCULO 5o. **El carácter de servicio público esencial** bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, **implicará la prelación del interés general sobre el particular**, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo. (negrilla fuera de texto)*

El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente Estatuto.

(...)

ARTÍCULO 22. Toda empresa del servicio público de transporte contará con la capacidad transportadora autorizada para atender la prestación de los servicios otorgados. De conformidad con cada Modo de transporte, el Reglamento determinará la forma de vinculación de los equipos a las empresas, señalando el porcentaje de su propiedad y las formas alternas de cumplir y acreditar el mismo.”

Mediante el Decreto No. 170 del 5 de febrero de 2001, se reglamentó el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, así:

“(...) ARTÍCULO 3º-Actividad transportadora. De conformidad con el artículo 6º de la Ley 336 de 1996, se entiende por actividad transportadora un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes, basadas en los reglamentos del Gobierno Nacional.

(...)

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

En la jurisdicción nacional. El Ministerio de Transporte.

En la jurisdicción distrital y municipal. Los alcaldes municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución.

En la jurisdicción del área metropolitana constituida de conformidad con la ley. La autoridad única de transporte metropolitano o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada.

No se podrá prestar el servicio de transporte público de esta modalidad en un radio de acción diferente al autorizado.

Las autoridades de transporte metropolitanas, municipales y/o distritales, no podrán autorizar servicios de transporte por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

ARTICULO 11.-Control y vigilancia. La inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio estará a cargo de los alcaldes metropolitanos, distritales y/o municipales según el caso, o de las autoridades a las que se les haya encomendado la función.

ARTICULO 12.-Habilitación. Las empresas legalmente constituidas, interesadas en prestar el servicio público de transporte terrestre colectivo de pasajeros en el radio de acción metropolitano, distrital y municipal deberán solicitar y obtener habilitación para operar.

La habilitación concedida autoriza a la empresa para prestar el servicio solamente en la modalidad solicitada. Si la empresa, pretende prestar el servicio de transporte en una modalidad diferente, debe acreditar ante la autoridad competente de la nueva modalidad, los requisitos de habilitación exigidos.

(...)

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

La continuidad de la prestación del servicio en las rutas y frecuencias autorizadas a las empresas de transporte con licencia de funcionamiento vigente a la fecha de expedición de este decreto, estará sujeta a la obtención de la habilitación en los términos establecidos en el artículo 14 de la presente disposición.

PARAGRAFO-El permiso para prestar el servicio público de transporte es revocable y obliga a su beneficiario a cumplir las condiciones establecidas en el acto que las concedió.

(...)

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

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

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

(...)

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

ARTICULO 36.-Convenios de colaboración empresarial. La autoridad competente autorizará convenios de colaboración empresarial bajo las figuras del consorcio, unión temporal o asociación entre empresas habilitadas, encaminados a la racionalización del uso del equipo automotor, procurando una mejor, eficiente, cómoda y segura prestación del servicio.

Los convenios se efectuarán exclusivamente sobre servicios previamente autorizados a alguna de las empresas involucradas, quien para todos los efectos será la responsable de la prestación adecuada del servicio.

Igualmente se autorizarán convenios cuando varias empresas conformen consorcios o sociedades comerciales administradoras y/o operadoras de sistemas o subsistemas de rutas asignados previamente a ellas.

PARAGRAFO-En caso de disolución de la unión empresarial, cada empresa continuará prestando la ruta o servicios que tenía autorizado antes de constituirla.

(...)

ARTICULO 42.-Definición. La capacidad transportadora es el número de vehículos requeridos y exigidos para la adecuada y racional prestación de los servicios autorizados.

Las empresas deberán acreditar como mínimo el 3% de capacidad transportadora mínima fijada de su propiedad y/o de sus socios. En ningún caso podrá ser inferior a un (1) vehículo, incluyéndose dentro de este porcentaje los vehículos adquiridos bajo arrendamiento financiero.

Para las empresas de economía solidaria, este porcentaje podrá demostrarse con vehículos de propiedad de sus cooperados.

Si la capacidad transportadora autorizada a la empresa se encuentra utilizada a su máximo, solamente será exigible el cumplimiento del porcentaje de propiedad de la misma, cuando a la empresa le autoricen nuevos servicios.

En aquellas ciudades donde se encuentre suspendido el ingreso de vehículos por incremento el cumplimiento del requisito únicamente se exigirá una vez se modifique dicha política y se adjudiquen nuevos servicios.

ARTICULO 43.-Fijación de capacidad transportadora. La autoridad competente fijará la capacidad transportadora mínima y máxima con la cual la empresa prestará los servicios autorizados.

La capacidad transportadora máxima total no podrá ser superior a la capacidad mínima incrementada en un 20%.

El parque automotor no podrá estar por fuera de los límites de la capacidad transportadora mínima y máxima fijada a la empresa.

Para la fijación de nueva capacidad transportadora mínima, por el otorgamiento de servicios se requerirá la revisión integral del plan de rodamiento a fin de determinar si se requiere el incremento.”

La Ley 769 del 6 de julio de 2002 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*”, dispone:

“(…) ARTÍCULO 3o. AUTORIDADES DE TRÁNSITO. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

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

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

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

Los Agentes de Tránsito y Transporte.(…)

ARTÍCULO 6o. ORGANISMOS DE TRÁNSITO. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;

b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;

c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;

d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;

e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito. (…)”

A su vez, la Ley 1151 del 24 de julio de 2007 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*” implementó programas como “*ciudades amables*”, dentro del cual incluyó proyectos de transporte urbano y movilidad, así:

“ARTÍCULO 6o. DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE INVERSIÓN. <Artículo derogado por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011> La descripción de los principales programas de inversión que el

Gobierno Nacional espera ejecutar durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, es la siguiente: (...)

3.5 Ciudades amables (...)

Los proyectos de transporte urbano y movilidad buscan continuar con los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional desde 2002, consolidando una política que dé respuesta a las demandas específicas de las ciudades, de acuerdo con los compromisos presupuestales previamente adquiridos. En las grandes ciudades se plantean estrategias relacionadas con la consolidación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y en las ciudades medianas estudios de movilidad e implementación de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP). Para estos sistemas el Gobierno impulsará el uso de combustibles limpios como el gas. (...)

En virtud a lo anterior, el Presidente de la República expidió el Decreto No. 3422 del 9 de septiembre de 2009 “*Por el cual se reglamentan los Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos (SETP) de conformidad con la Ley 1151 de 2007*” y dispone:

“(...) Artículo 1°. Objeto. El presente decreto tiene como objeto reglamentar la implementación de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) del país, y se aplicará integralmente en las ciudades que cuenten con cofinanciación de la nación y cumpliendo con los requisitos establecidos en el presente decreto y el artículo 52 de la Ley 1151 de 2007.

Artículo 2°. Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP). Los Sistemas Estratégicos de Transporte Público se definen como aquellos servicios de transporte colectivo integrados y accesibles para la población en radio de acción, que deberán ser prestados por empresas administradoras integrales de los equipos, con sistemas de recaudo centralizado y equipos apropiados, cuya operación será planeada, gestionada y controlada mediante el Sistema de Gestión y Control de Flota, SGCF, por la autoridad de transporte o por quien esta delegue y se estructurarán con base en los resultados de los estudios técnicos desarrollados por cada ente territorial y validados por la Nación a través del DNP.

(...)

Artículo 3°. Objetivos de los SETP. Los sistemas estratégicos de transporte público estarán orientados a lograr una movilidad segura, equitativa, integrada, eficiente, accesible y ambientalmente sostenible, en cada una de las ciudades donde se implementen. Para el logro de estos fines, cumplirán con los siguientes objetivos en el radio de acción de cada sistema: (...)

Artículo 4°. Autoridades competentes. Para efectos del presente decreto son autoridades de transporte competentes, los alcaldes municipales o distritales o en los que estos deleguen tal atribución. Dicha autoridad tiene la función dentro de su jurisdicción de planear, diseñar, ejecutar y exigir las condiciones necesarias para la eficiente, segura y adecuada prestación del servicio de transporte público colectivo a través del sistema estratégico de transporte público, así como, ejercer su inspección, vigilancia y control.

(...)

Artículo 7°. Adopción del Sistema Estratégico de Transporte Público. Previo al convenio que se suscribirá entre la Nación y los entes territoriales que definirá los montos de los aportes al proyecto, las vigencias fiscales en las cuales deberán realizarse dichos aportes y las condiciones de los desembolsos; el Alcalde de la ciudad donde se implementará el Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) deberá, mediante acto administrativo adoptar el mismo y sus respectivos componentes.

A partir de la expedición del acto administrativo de adopción del SETP, se debe suspender el ingreso de vehículos de transporte público colectivo por incremento, en las ciudades donde se implementarán los SETP; así mismo, las autoridades de transporte competentes deberán congelar la capacidad transportadora de las empresas con base en las tarjetas de operación vigente expedida a los vehículos vinculados.

El mencionado acto administrativo, deberá contener:

- 1. La definición del ente titular del Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP).*
- 2. La definición de la reorganización del servicio.*
- 3. La definición de los indicadores de servicio mínimos para la adecuada y eficiente prestación del servicio y su esquema de control y cumplimiento.*
- 4. La duración del permiso de la operación del sistema y su cronograma de implementación gradual.*
- 5. La definición de los componentes del sistema de conformidad con lo establecido en el presente decreto y en los estudios técnicos, económicos y financieros realizados por cada ente territorial.*
- 6. La definición del esquema bajo el cual se operará el recaudo y se le entregará el dinero al administrador financiero.*
- 7. La definición del esquema técnico bajo el cual operará el control de flota, y*
- 8. La definición de los incentivos a las fusiones y convenios de colaboración empresarial en los que se establezcan esquemas de cooperación para la programación, despacho, operación y remuneración del servicio.*

(...)

Artículo 10. Reorganización del servicio. 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 1°. 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.

Parágrafo 2°. En caso que la implementación del SETP se realice a través del esquema de reorganización del servicio definido en el presente artículo y las empresas transportadoras incumplan los indicadores de calidad de servicio mínimos definidos por la autoridad competente, el permiso de operación se perderá y la autoridad competente procederá a la apertura de la licitación pública correspondiente

(...)

Artículo 16. Habilitación. La prestación del servicio público de transporte en los SETP, será realizada por las empresas legalmente constituidas y habilitadas para la prestación del servicio público colectivo urbano habilitadas por la autoridad competente, con base en el Decreto 170 de 2001 y además deberán: (...)

Artículo 25. Norma supletoria. Las normas contenidas en el Decreto 170 de 2001 serán aplicables solamente a las situaciones no reguladas por el presente decreto, en cuanto no fueren incompatibles y no hubiere norma prevista en este reglamento.”

Mediante Acuerdo Municipal No. 011 de 2008, “POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ 2008 -2011”, se dispuso en materia de movilidad, la implementación del SETP, así:

*“ARTÍCULO 18°. IBAGUÉ MOVIL Y COMPETITVA Objetivo General Consolidar la movilidad como el componente estructural articulador y dinamizador del desarrollo territorial a través de la definición y fortalecimiento de la ventaja estratégica del Municipio como centro intercambiador de servicios; generando un escenario sostenible que se constituya sobre la base de la relación armoniosa y productiva entre los modos de transporte de personas y carga con la infraestructura vial, el espacio público y de estos con las dimensiones propias de la planificación.
(...)*

SISTEMA DE MOVILIDAD LOGÍSTICO Entiéndase como el sistema estructurante articulador y dinamizador del desarrollo funcional del modelo territorio, el cual debe proporcionar, fomentar y garantizar el desplazamiento seguro y confortable de las personas en el uso de la infraestructura física y los modos de transporte. Igualmente debe definir un escenario de integralidad competitiva y armoniosa que promueva el desarrollo local y regional a través de la eficiente y estratégica relación de sus componentes, actores y usuarios.

(...)

Componentes Del Sistema De Movilidad Logística

Son componentes del sistema general de movilidad:

- Sistema Vial*
- Sistema Estratégico de Transporte*
- Sistema de control, Seguridad (...)*

Conforme a todo lo anterior mediante Decreto 360 del 4 de mayo de 2012, el municipio de Ibagué adoptó el sistema Estratégico de Transporte Público – SETP.

6.5 CASO CONCRETO

En este asunto, la parte actora en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento con acumulación de pretensiones de reparación directa, promovió demanda en contra del Municipio de Ibagué – Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad, con el fin de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Decreto No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016; ii) Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016 *iii*) Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016 y iii) Decreto No. 1000-1115 del 31 de octubre de 2016; por medio de los cuales se modificaron decretos que regulaban la prestación del SETP en Ibagué y se implemento medidas de restricción de pico y placa.

Que a título de restablecimiento del derecho, el actor solicitó el reconocimiento de todos los derechos y beneficios consagrados en el Decreto 1-0360 del 4 de mayo de 2012, la Resolución 1937 del 19 de julio de 2012, el Decreto 1000-0832 del 30 de noviembre de 2014 y sus modificaciones y Decreto 1000-0246 del 5 de mayo de 2015; igualmente, solicitó que se declare administrativa, patrimonial, y extracontractualmente responsable a la demandada por los daños materiales que le fueron ocasionados, por la falla del servicio derivada en una operación administrativa al aplicar de manera ilegal la medida restrictiva de pico y placa, en un dígito adicional para los días domingos y festivos, sin que ello estuviese consagrado en el Decreto 1000-0387 del 11 de abril de 2016, lo anterior en consideración a las inversiones que se tuvo que asumir en pro de la operatividad del Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP y por la plena confianza del mantenimiento de los derechos y condiciones establecidas por la administración previo a los actos demandados; por lo que solicitó el reconocimiento de los daños materiales en la modalidad de daño emergente en la suma de \$841.650.000.

6.5.1 Cuestión previa.

6.5.1.1 Teniendo en cuenta que el Agente del Ministerio público, planteó las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa y la caducidad, esta última a su vez, fue propuesta por la parte demandada, será necesario emitir el respectivo pronunciamiento.

Según lo afirmado por el Agente del Ministerio Público, en este caso opera la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, porque mediante Decreto 1000-0246 del 5 de mayo de 2015, se autorizó el convenio de colaboración empresarial bajo la figura de sociedad comercial para la operación integral del sistema de rutas a la sociedad comercial SITSA SA, la cual según certificado de la Cámara de Comercio del 1 de septiembre de 2016, cuenta con sus propios representantes legales, aun cuando la parte demandante indica ser accionista; por tanto, la única persona legitimada por activa para demandar los actos era y es la sociedad denominada SITSA y no sus accionistas de manera individual e independiente.

El Consejo de Estado, ha sostenido en relación con la legitimación en la causa, lo siguiente²:

“(...) La Sección Primera de esta Corporación ha considerado sobre la legitimación en la causa, lo siguiente³:

“[...] La jurisprudencia constitucional se ha referido a la legitimación en la causa como la “calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso”, de manera que cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición, no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones demandadas.

Sobre el particular, el tratadista Hernando Devis Echandía sostuvo:

“En los procesos civiles, laborales y contencioso-administrativos, esa condición o cualidad que constituye la legitimación en la causa, se refiere a la relación sustancial que se pretende que existe entre las partes del proceso y el interés sustancial en litigio o que es el objeto de la decisión reclamada”. [...]

Así, la legitimación en la causa supone un presupuesto para el estudio de fondo de un asunto ante la administración de justicia, en tanto se debe demostrar la relación sustancial entre el demandante, el demandado y las pretensiones del juicio [...].”

3. *La Sección Tercera de esta Corporación ha considerado que la legitimación en la causa se configura cuando existe identidad entre las partes del proceso y los titulares de la relación jurídico sustancial debatida, en los siguientes términos⁴:*

*“[...] Para ese efecto, es del caso señalar que la legitimación en la causa es un elemento sustancial relacionado con la calidad o el derecho que tiene una persona (natural o jurídica), como sujeto de la relación jurídica sustancial, para formular o para contradecir las pretensiones de la demanda; de esta manera, la parte demandante tiene la posibilidad de reclamar el derecho invocado en la demanda -legitimación por activa- frente a quien fue demandado -legitimación por pasiva-. **En ese sentido, se entiende que la primera (la legitimación por activa) es la identidad que tiene el demandante con el titular del derecho subjetivo quien, por lo mismo, posee la vocación jurídica para reclamarlo, al paso que la segunda (la legitimación por pasiva), es la identidad que tiene la parte accionada con quien tiene el deber de satisfacer el derecho reclamado.***

² Consejo De Estado-Sala De Lo Contencioso Administrativo-Sección Primera; Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, Bogotá D.C., Veintiséis (26) De Noviembre De Dos Mil Veinte (2020), Radicación Número: 08001-23-31-000-2011-00369-01.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 6 de febrero de 2020, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación: 25000-23-24-000-2000-00307-03.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, providencia de 31 de enero de 2019, Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, número único de radicación: 19001-23-31-000-2005-00941-01 (43511).

Así las cosas, es deber del juez determinar si la parte accionante está legitimada para reclamar la indemnización del daño y si el demandado es el llamado a responder por aquélla. Ante la falta de prueba sobre alguno de tales presupuestos, habrá lugar, indefectiblemente, a negar las pretensiones de la demanda [...]" (Destacado fuera de texto).

4. La Sección Primera de esta Corporación ha considerado que existe una diferencia entre la legitimación de hecho y la legitimación material, de la siguiente forma⁵:

"[...] [L]a legitimación de hecho surge de la relación procesal que nace con la presentación de la demanda y la notificación del libelo demandatorio, y se origina de la simple invocación de la demanda de dicha condición, como se desprende de la lectura del artículo 85 del Código Contencioso Administrativo que señala que «[...] toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho». En cambio, la legitimación material apunta a probar la conexidad entre las partes y los hechos constitutivos del litigio para así obtener una sentencia favorable a las pretensiones de la demanda [...]" (Destacado fuera de texto).

5. Razón por la cual, la Sala considera que se está frente a: i) **la legitimación de hecho**, cuando con la presentación de la demanda y la correspondiente debida notificación surge la relación procesal; y ii) **la legitimación material**, cuando existe conexidad entre las partes y los hechos constitutivos del litigio para así obtener una sentencia favorable a las pretensiones de la demanda.

6. La legitimación en la causa es un elemento necesario para acceder a las pretensiones de la demanda, por lo que es indispensable demostrar que existe identidad entre: i) la parte demandante y la persona que tiene interés en el objeto del litigio (**legitimación en la causa por activa**); y ii) la parte demandada y la persona que, de acuerdo con la relación sustancial, tenga el deber de responder frente a las pretensiones de la demanda (**legitimación en la causa por pasiva**).

7. En ese orden de ideas, la excepción de falta de legitimación en la causa se encuentra probada cuando no existe coincidencia entre los sujetos de la relación jurídica sustancial y las partes de la relación jurídica procesal. (...)"

Conforme a esto, la legitimación por activa, es la identificación que tiene el demandante con el titular del derecho subjetivo; por tanto, la excepción de falta de legitimación se encuentra probada cuando no existe coincidencia entre los sujetos de la relación jurídica sustancial y las partes de la relación jurídica.

Así las cosas, tenemos que el Decreto No. 3422 del 9 de septiembre de 2009 "Por el cual se reglamentan los Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos (SETP) de conformidad con la Ley 1151 de 2007", dispone:

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 24 de septiembre de 2020; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 52001-23-31-000-2010-00653-01.

*(...) Artículo 2°. Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP). Los Sistemas Estratégicos de Transporte Público se definen como aquellos servicios de transporte colectivo integrados y accesibles para la población en radio de acción, **que deberán ser prestados por empresas administradoras integrales de los equipos**, con sistemas de recaudo centralizado y equipos apropiados, cuya operación será planeada, gestionada y controlada mediante el Sistema de Gestión y Control de Flota, SGCF, por la autoridad de transporte o por quien esta delegue y se estructurarán con base en los resultados de los estudios técnicos desarrollados por cada ente territorial y validados por la Nación a través del DNP.*

*Parágrafo. **Se entenderá por empresas administradoras integrales, las empresas operadoras habilitadas para la prestación del servicio de transporte público colectivo y con rutas o servicios SETP autorizados por la autoridad competente, quienes actuarán como únicas responsables frente a la autoridad de transporte de la prestación del servicio**, en las condiciones definidas en los actos administrativos o en los contratos de operación de rutas y servicios. (...)*

*Artículo 16. **Habilitación. La prestación del servicio público de transporte en los SETP, será realizada por las empresas legalmente constituidas y habilitadas para la prestación del servicio público colectivo urbano habilitadas por la autoridad competente, con base en el Decreto 170 de 2001(...)***

Y el Decreto No. 170 del 5 de febrero de 2001 *“Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros”, dispone:*

*“(...) ARTICULO 36.-Convenios de colaboración empresarial. **La autoridad competente autorizará convenios de colaboración empresarial bajo las figuras del consorcio, unión temporal o asociación entre empresas habilitadas**, encaminados a la racionalización del uso del equipo automotor, procurando una mejor, eficiente, cómoda y segura prestación del servicio. (negrilla fuera de texto)*

Los convenios se efectuarán exclusivamente sobre servicios previamente autorizados a alguna de las empresas involucradas, quien para todos los efectos será la responsable de la prestación adecuada del servicio.

Igualmente se autorizarán convenios cuando varias empresas conformen consorcios o sociedades comerciales administradoras y/o operadoras de sistemas o subsistemas de rutas asignados previamente a ellas.

PARAGRAFO-En caso de disolución de la unión empresarial, cada empresa continuará prestando la ruta o servicios que tenía autorizado antes de constituirla. (...)

De esta manera, el Decreto 3422 de 2009, dispone que los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), deberán ser prestados por las empresas administradoras integrales de los equipos, las cuales se entiende habilitadas para la prestación del servicio de transporte público colectivo; del mismo modo, el Decreto 170 de 2001, norma supletoria de la primera, establece la posibilidad de celebrarse convenios empresariales para prestaciones de servicios autorizados

bajo figuras asociativas como sociedades comerciales; sin que con estos se pueda entender que las empresas que los integran pierden su personería jurídica; por el contrario, si las uniones empresariales llegan a disolverse la prestación del respectivo servicio la continuará la empresa habilitada para el efecto.

En el sub júdece, está probado que Expreso Ibagué LTDA, tiene personería jurídica, conforme al certificado de existencia y representación legal de entidades sin ánimo de lucro de la Cámara de Comercio;⁶ que mediante Resolución No 108 del 10 de mayo de 2002, el Alcalde del municipio de Ibagué otorgó habilitación a la demandante para la prestación del servicio público colectivo de pasajeros vehículos tipo buseta y bus;⁷ que mediante Resolución No. 1739 de 2012 la demanda fijó a la demandante una capacidad transportadora de 31.1158%, con una mínima de 294 vehículos y máxima de 309 vehículos⁸; y que mediante Decreto No. 00246 del 5 de mayo de 2015, la demandada autorizó a las siete empresas de transporte público colectivo municipal de pasajeros habilitadas el convenio de colaboración integral bajo la figura de sociedad comercial para la operación integral del sistema de rutas a través de SITSA “Sistema Integrados de Transporte SA”.

Además, como se indicará más adelante los actos demandados modificaron no solo la arquitectura de las rutas, de la cual era la operadora SITSA SA, sino también la capacidad transportadora e impuso medidas de restricción de pico y placa.

Por tanto, es claro que Expreso Ibagué SA, tiene legitimación en la causa por activa en este proceso, pues, aunque SITSA SA es el operador de rutas del SETP, esto obedece a un convenio empresarial del que hace parte el actor, quien además cuenta con su personería jurídica independiente a la del operador de rutas (SITSA SA), cuenta con habilitación y le fue otorgada capacidad transportadora, que puede llegar a verse afectada con los actos demandados, los cuales contienen modificaciones al respecto.

Ahora, aunque existe un convenio empresarial autorizado que faculta a SITSA SA como operador de rutas, con este convenio no se desconoce la personería jurídica de las empresas que lo conforman y que se encuentran debidamente habilitadas; más aún, cuando en caso de disolución de esa unión empresarial, serían las empresas como la aquí demandante quienes deben continuar con la prestación del respectivo servicio.

Conforme a esto, la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, no estará llamada a prosperar, por tanto, se declarará no fundada.

6.5.1.2 Por otra parte, tanto el Agente del Ministerio Público como la demandada invocaron la excepción de caducidad, es decir, que será necesario efectuar el respectivo análisis.

⁶ Certificado de existencia y representación legal de entidades sin ánimo de lucro de la Cámara de Comercio visto en los folios 6 al 12

⁷ Resolución No. 108 del 10 de mayo de 2008 (Fol. 23-25)

⁸ Resolución No. 1739 de 2012 (Fol. 99-100)

El artículo 164 del CPACA, en relación con la oportunidad para presentar la demanda, dispone:

“(...) ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada: (...)”

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (...)”

En el caso bajo estudio se demanda inicialmente los siguientes actos administrativos:

- Decreto No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016 *“Por el cual se modifican decisiones tomadas en el Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, en materia de transporte público colectivo municipal de pasajeros y se adoptan otras concordantes”*
- Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016 *“Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1000-0386 del 11 de abril de 2016, en materia de transporte público colectivo municipal de pasajeros y se adoptan otras disposiciones concordantes”*
- Decreto No. 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”.*

Es decir, que el término para demandar los Decretos 1000-0386 del 11 de abril de 2016 y el No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, vencía el 11 de agosto de 2016, y el del Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016, vencía el 29 de noviembre de 2016; sin embargo, dicho término fue suspendido el 11 de agosto de 2016, fecha en la que se presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría 163 Judicial II Para Asuntos Administrativos, quedando un solo día para presentar la demanda, y como la constancia de conciliación fue emitida el 10 de noviembre de 2016, la demanda se debía presentar el 11 de noviembre del mismo año, fecha en la que efectivamente lo hizo la parte actora, tal y como consta en el acta de reparto obrante en el folio 1 del expediente; sin que opere el fenómeno de caducidad respecto a estos actos demandados.

A su vez, la demanda fue objeto de reforma, en el que se adicionó como acto administrativo demandado el Decreto No. 1000-1115 del 31 de octubre de 2016 *“Por medio del cual se autorizan cambios en la arquitectura de rutas se crean nuevos modelos de rutas y se dictan disposiciones de planeación y tecnología del servicio”*, cuyo término para demandar vencía el 31 de febrero de 2017; sin embargo, este fue suspendido el 28 de febrero de 2017, mediante solicitud de conciliación presentada ante la Procuraduría 163 Judicial II para Asuntos Administrativos,⁹ constancia que fue expedida el 19 de abril de 2017; por lo que el acto debía demandarse hasta el

⁹ Vista en los folios 249 y 250

22 de abril de 2017, y la reforma fue presentada el 20 de abril de 2017, como consta en el folio 211; por lo tanto, tampoco operó el fenómeno de caducidad para dicho acto administrativo.

Por tanto, se declarará no fundada la excepción de caducidad alegada.

6.5.2 La parte actora invocó como cargos de nulidad en contra de los actos demandados i) Violación de las normas en que debía fundarse; ii) Falsa motivación; iii) Violación al derecho de audiencia y defensa; y iv) desviación de poder.

De lo probado en el proceso se tiene que:

- Mediante la Resolución No. 108 del 10 de mayo de 2002, la Alcaldía de Ibagué otorgó habilitación a la Cooperativa Expreso Ibagué, para la prestación del servicio público colectivo de pasajeros de vehículos tipo buseta y bus en Ibagué.¹⁰
- Mediante Resolución No. 1739 de 2012, El Alcalde de Ibagué estableció la participación en el mercado de Expreso Ibagué en un 31.1158% y fijó la capacidad transportadora mínima en 294 vehículos y máxima en 309 vehículos.¹¹
- Mediante el Decreto 1-0238 del 26 de marzo de 2012, el municipio de Ibagué adoptó el Plan Maestro de Movilidad para el municipio de Ibagué, dentro del cual se estableció el programa de implementación del SETP.¹²
- Mediante Decreto 360 del 4 de mayo de 2012, el municipio de Ibagué adoptó el sistema Estratégico de Transporte Público – SETP.¹³
- Mediante el Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, se reestructuró 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, así¹⁴:

“(…) ARTICULO PRIMERO. Reestructuración el servicio de transporte público colectivo municipal de pasajeros, acogiendo la arquitectura de rutas determinada en estudio elaborado por AKIRIS S.A.; generando un reordenamiento de estas, de acuerdo con la intención de viaje de los usuarios, propendiendo por una mayor cobertura y accesibilidad, estableciendo la prestación del servicio en 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.

¹⁰ Visto en los folios 23 al 25 del expediente

¹¹ Visto en los folios 99 al 100 del expediente

¹² Visto en los folios 26 al 33

¹³ Visto en los folios 34 al 47

¹⁴ Visto en los folios 48 al 63

PARÁGRAFO PRIMERO: Para lo anterior, la Secretaría de Tránsito se sustentará en los respectivos estudios técnicos y respetará los criterios de equidad y proporcionalidad de las empresas en el mercado, teniendo en cuenta los siguientes porcentajes de participación establecidos de manera directa por las mismas empresas, y adoptados por la administración municipal en resolución No. 1739 del 19 de julio de 2012, así: COOPERATIVA TOLIMENSE DE TRANSPORTADORES EXPRESO IBAGUE LTDA, 31.1158%. FLOTA ANDRES LÓPEZ DE GALARZA S.A. LOGALARZA S.A, 20.2852% TRANSPORTES FLOTA CAMBULOS S.A, 5.1163%. TRANSPORTES LA IBAGUEREÑA S.A. 4.6974%. TRANSPORTES LA INDEPENDENCIA S.A. TRANSLAIN 6.9015%. TRANSPORTES TURES TOLIMA S.A. 4.6974%. COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DEL SERVICIO URBANO DEL TOLIMA LTDA COTRAUTOL 27.1864%.

(...)

ARTICULO SEGUNDO: establézcase la siguiente arquitectura de rutas (...)

ARTICULO CUARTO: 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, quedaran exentas de la aplicación de la medida de pico y placa.

(...)

ARTICULO SEXTO: DISMINUCIÓN DE LAS CAPACIDADES TRANSPORTADORAS: De acuerdo a lo establecido en los estudios técnicos la capacidad transportadora global de la ciudad debe disminuir gradualmente su parque automotor colectivo. Para esta primera etapa y de acuerdo a las características de operación de la arquitectura de rutas, se establecen novecientos treinta y un (931) unidades como capacidad máxima transportadora global de vehículos de la ciudad.

PARÁGRAFO PRIMERO: La disminución de las capacidades, se realizará por las empresas mediante las figuras que establece la ley para la reposición, para tal efecto se deberá tener en cuenta lo establecido en el artículo 44 del decreto 170 de 2001. (...)

PARAGRAFO SEGUNDO: el plan de rodamiento debe garantizar la rotación de la totalidad del parque automotor por todas las rutas del sistema, respetando los porcentajes de participación de cada una de las empresas; esto debe ser en un plazo de máximo noventa (90) días para garantizar la equidad operativa. El plan de rodamiento debe ser presentado por el operador del sistema de rutas y ser vigilado por la Secretaría de Tránsito Transporte y de la Movilidad. (...)

- Mediante Decreto No. 1000-0246 del 15 de mayo de 2015, la demandada autorizó un convenio de colaboración empresarial bajo la figura de Sociedad denominado SITSA Sistemas Integrados de Transporte SA-

SITSA SA, para la operación integral del sistema de rutas de Ibagué, así¹⁵:

“(...) ARTICULO PRIMERO. Autorizar a las siete (7) empresas de transporte público colectivo municipal de pasajeros legalmente habilitadas y con permisos de operación vigentes en la ciudad de Ibagué, agremiadas en la sociedad denominada SITSA SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE S.A. - SITSA S.A., el Convenio de Colaboración Empresarial bajo la figura de sociedad comercial para la operación integral del sistema de rutas de la ciudad, reglamentado a través del Decreto No. 1000-0832 de 2014.

ARTICULO SEGUNDO. La sociedad denominada SITSA SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE S.A. - SITSA S.A. será la responsable de la eficiente prestación del servicio público de transporte colectivo municipal de pasajeros, en calidad de Operadora Integral del Sistema de Rutas reglamentado a través del Decreto No. 1000-0832 de 2014. (...)

ARTÍCULO QUINTO: REGLAMENTOS DE OPERACIÓN.- La sociedad SITSA SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE S.A. SITSA S.A. operadora integral del sistema de rutas asumirá y cumplirá integralmente los reglamentos que se emitan para la operación del sistema en referencia al cumplimiento de las características de operación de la arquitectura de ruta, de la ciudad (...)”

- Mediante el Decreto No. 1000-0859 del 23 de noviembre de 2015, se modificó parcialmente el Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, así¹⁶:

“(...) ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el Artículo Segundo del Decreto No. 1000-0832 de 2014, quedando así:

Artículo Segundo Decreto 1000-0832 de 2014: establézcase la siguiente arquitectura de rutas: (...)

ARTÍCULO TERCERO: Modificar el Artículo Sexto del Decreto No. 1000-832 de 2014, quedando así:

Para el inicio de la operación de la reestructuración y de acuerdo a las características de operación de la arquitectura de rutas, se establecen 961 unidades como capacidad máxima transportadora global de vehículos de la ciudad, por lo que las empresas de transporte público colectivo municipal de pasajeros, deben disminuir sus capacidades transportadoras máximas en un plazo no mayor a dos (2) años, contados a partir de la fecha de expedición del presente decreto, las que quedarán así:

EMPRESA	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN	CAPACIDAD AUTORIZADA		NUEVA CAPACIDAD	
		C. MÍNIMA	C. MÁXIMA	C. MÍNIMA	C. MÁXIMA

¹⁵ Visto en los folios 101 y 102

¹⁶ Visto en los folios 64 al 73

LA IBAGUEREÑA SA	4, 6974%	45	47	39	45
CAMBULOS SA	5, 1163%	49	51	43	49
TRANSLAIN SA	6, 9015%	65	68	58	67
TURES TOLIMA SA	4, 6974%	45	47	39	45
COTRAUTOL	27, 1864%	257	270	227	261
EXPRESO IBAGUÉ	31, 1158%	294	309	260	299
LOGALARZA SA	20, 2852%	191	201	170	195
TOTALES	100%	946	993	836	961

PARÁGRAFO PRIMERO: La disminución de las capacidades, se realizará por las empresas mediante las figuras que establece la ley para la reposición, para tal efecto se deberá tener en cuenta lo establecido en el artículo 44 del decreto 170 de 2001. (...)

- Mediante el Decreto No. 1000-0972 del 23 de diciembre de 2015, la demandada modificó parcialmente el Decreto No. 1000-0859 del 23 de noviembre de 2015, así¹⁷:

(...) ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el Artículo Primero del Decreto No. 1000-0859 de 2015, quedando así:

Artículo Segundo Decreto 1000-0859 de 2014: establézcase la siguiente arquitectura de rutas: (...)

ARTÍCULO TERCERO: Modificar el Artículo Tercero del Decreto No. 1000-859 de 2015, quedando así:

Se establece en 918 unidades la capacidad máxima transportadora global de vehículos de la ciudad, por lo que las empresas de transporte público colectivo municipal de pasajeros, deben disminuir sus capacidades transportadoras máximas dentro del plazo de los dos (2) años que estableció el 0859, contados a partir de la fecha de expedición del decreto en mención, las capacidades establecidas para cada una de las empresas quedarán así:

EMPRESA	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN	CAPACIDAD AUTORIZADA		NUEVA CAPACIDAD	
		C. MÍNIMA	C. MÁXIMA	C. MÍNIMA	C. MÁXIMA
LA IBAGUEREÑA SA	4, 6974%	39	45	37	43

¹⁷ Visto en los folios 84 al 98

CAMBULOS SA	5, 1163%	43	49	40	47
TRANSLAIN SA	6, 9015%	58	67	53	63
TURES TOLIMA SA	4, 6974%	39	45	37	43
COTRAUTOL	27, 1864%	227	261	212	250
EXPRESO IBAGUÉ	31, 1158%	260	299	243	286
LOGALARZA SA	20, 2852%	170	195	158	186
TOTALES	100%	836	961	780	918

PARÁGRAFO PRIMERO: La disminución de las capacidades, se realizará por las empresas mediante las figuras que establece la ley para la reposición, para tal efecto se deberá tener en cuenta lo establecido en el artículo 44 del Decreto 170 de 2001. (...)

- El Profesional Universitario del Grupo Operativo y de la Movilidad y el Asesor en Sistemas de Transporte y Vías de la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad de Ibagué, en cumplimiento del memorando de fecha 18 de enero de 2016¹⁸; realizaron “*PROPUESTA TÉCNICA CONCEPTUAL PARA LA ORGANIZACIÓN INTEGRAL Y GRADUAL DEL TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO MUNICIPAL DE PASAJEROS, TRÁNSITO Y MOVILIDAD EN LA CIUDAD DE IBAGUÉ HACÍA EL SETP*”; mediante la cual se efectuó un temario jurídico, se hizo una referencia social de los usuarios, relacionado con denuncias y quejas recibidas en los cabildos comunitarios, medios de comunicación, líderes de barrios y habitantes, y se abordaron los siguientes aspectos: ii) se hizo alusión a referencias viales de intervención; iii) se indicó la situación actual del sistema de transporte colectivo en Ibagué, iv) se hizo mención al parque automotor de la ciudad; v) se enunciaron las políticas básicas del Alcalde 2016-2019; vi) se conceptuó sobre arquitectura de rutas actuales, , vii) se conceptuó sobre la capacidad transportadora; y viii) se indicó la directriz en medida temporal restrictiva pico y placa, y se emiten la siguiente conclusiones:

“(...) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- *Intervenir la actividad del transporte público colectivo municipal de pasajeros en la PLANEACIÓN de los rodamientos y/o operación diaria de las rutas, bajo los principios de inclusión, equidad, igualdad, participación, equilibrio económico, transparencia, tecnicismo en ingeniería de Transporte.*
- *Dictar medidas restrictivas temporales en la operación de los vehículos colectivos, bajo PLANEACIÓN TÉCNICA DE INGENIERÍA DE TRANSPORTE.*

¹⁸ Memorando del 18 de enero de 2016 suscrito por la Secretaria de Tránsito, Transporte y de la Movilidad, dirigido al Profesional Universitario Grupo Operativo y de la Movilidad, visto en el folio 634, en el que consta: “(...) se hace necesario iniciar el proceso de reorganización y demás aspectos necesarios en materia de transporte público y tránsito, en la ciudad de Ibagué. Para ello se le encarga la planeación y desarrollo de las acciones y hechos necesarios apoyados en los precedentes técnicos y jurídicos en la materia”

- *Adecuar gradualmente nuevos sentidos viales, paraderos, rediseñar recorridos cortos de rutas en puntos críticos de congestión vehicular notorios, hacía el modelo futuro SETP.*
- *HABILITAR, ruta (s), prolongaciones, que habían sido suspendidas.*
- *HABILITAR, prolongación y unión del sector veredal y urbano de la ciudad, con sentido social de prestación de un servicio público esencial, constitucional y legalmente obligado a los gobiernos Nacionales y Territoriales implementar.*
- *Dar continuidad al Convenio Empresarial SITSA SA, temporalmente por seis meses, con evaluaciones técnicas a la operación delegada, por parte de la Autoridad Transporte Municipal.*
- *Impulsar la Evaluación de todas las empresas actuales en operación en sus componentes, legales, administrativos, financieros, operativos y de habilitación.*
- *Adelantar estudios financieros que modele el SETP de Ibagué, como instrumento de presentación ante terceros, privados como públicos institucionalmente y la banca. (...)*

Manifiesto está que no fue necesario invertir millones de pesos en un nuevo estudio, que en todo caso tiene como fundamento los anteriores documentos proyectados en ese sentido, logrando demostrar las deficiencias, problemáticas, necesidades y medidas urgentes a tomar por autoridad para proteger una industria como el transporte público colectivo municipal de Ibagué, que en algún grado está en riesgo de desaparecer, en su modelo clásico, simultáneamente propendiendo por sanear la MOVILDIAD de la ciudad, que está afectada en sus actores: peatón, vía y/o otros modos de transporte, que no garantizan un tránsito y transporte mínimo ideal, sano, proteccionista. (...)

Cabe advertir que la propuesta no contiene los soportes que sirvieron de base para su elaboración.

- Mediante el Decreto No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016, se modificaron las decisiones tomadas en el Decreto No. 972 del 23 de diciembre de 2016 y el Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, en materia de transporte público colectivo municipal de pasajeros, así¹⁹:

“(...) ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR, el Decreto número 1000-0972 del 23 de diciembre de 2015, Artículo 1, en algunos de sus apartes, Quedando las Rutas, Recorridos, Terminales, bajo la siguiente Arquitectura Técnica.

(...)

PARÁGRAFO PRIMERO: LOS PARADEROS SOBRE LA AVENIDA 15 quedarán, ENTRE 5 Y 4, 4 Y 3, 3 Y 2, 2 y 1, en los dos sentidos de vía, y la asignación de rutas, para cada uno serán conforme a lo citado en el considerando del presente Decreto.

¹⁹ Visto en los folios 103 al 112

ARTÍCULO SEGUNDO: MODIFICAR, el Decreto No.1000-0972 del 23 de diciembre de 2015, en su Artículo 2, EL CONSOLIDADO CARACTERISTICAS DE SERVICIO EN LAS RUTAS. Quedará así; (...)

ARTÍCULO TERCERO: **La Capacidad Transportadora Operacional de la Ciudad quedara; MAXIMA: 824 VEHÍCULOS, MINIMA: 807 VEHÍCULOS.** LA TIPOLOGIA VEHICULAR ERA EURO V EN ADELANTE, a Ingresar será Y conforme lo establecido, Decreto No.1000-0972 del 23 diciembre de 2015 Artículo 4, en lo pertinente y en el Decreto No.1000-0859 del 23 de noviembre de 2015, Artículo Séptimo. La desvinculación de la Sobreoferta vehicular tendrá un término de Doce (12) meses, Contados a partir de la publicación del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO PRIMERO: del Artículo Tercero del Decreto No.1000-0972 de diciembre de 2015 quedará así: La disminución y/o Racionalización de la Capacidad Transportadora de la ciudad, se realizará por las empresas en atención a lo establecido en el Artículo 2.2.1.1.9.3. Decreto 1079 de 2015 Y Recursos económicos y financieros de los fondos de Reposición y demás, establecidos en las empresas para tal objeto.

(...)

ARTÍCULO SÉPTIMO: Las decisiones tomadas en el presente acto administrativo están acorde a la resolución 2252 de 1999 y decreto 3422 de 2009 SETP, Decreto 1079 de 2015 como las sucesivas actuaciones Reglamentarias que se surtan, hasta la implementación del SETP, por parte del (los) operador(s) concesionado(s).

(...)

ARTÍCULO NOVENO: MODIFICAR EL DECRETO No.1000-0246 del 5 de mayo de 2015: ADOPTASE PROVISIONALMENTE, BAJO NUEVOS PARAMETROS, TECNICOS Y LEGALES, Por el termino de Seis meses, Contados a partir de la publicación del decreto presente, el convenio empresarial celebrado por las siete (7) empresas, de Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros , radicado bajo No.2015-28004 del 8 de abril de 2015, o las empresas que lo ratifiquen vía acta de inicio de proceso; asociadas a través de la persona Jurídica denominada, SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE SITSA S.A. (...)

PARÁGRAFO PRIMERO: Posterior a la declaratoria de viabilidad de operación del servicio público colectivo municipal de pasajeros, dentro de los términos del SETP y en el orden Jurídico del Decreto 3422 de 2009, los interesados Personas Jurídicas en la adjudicación de la operación, luego de haber desatado las propuestas, deberán acredita el requisito de habilitación como operador del sistema. (...).(negrilla y subraya fuera de texto)

- Mediante el Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, la demandada dictó medidas restrictivas transitorias al transporte público colectivo municipal de pasajeros de Ibagué "Pico y Placa", así²⁰:

"(...) **ARTÍCULO PRIMERO:** RESTRINGIR, la Circulación de Vehículos de Servicio Público de Transporte Colectivo Municipal de Pasajeros, tipo

²⁰ Visto en los folios 113 al 119

BUSETON, BUSETA, MICROBUS, 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 publicación del presente Decreto.

(...)

PARÁGRAFO PRIMERO: Los dígitos a partir del sexto día se repetirán en el mismo orden cronológico como se elaboró la programación y así sucesivamente, inclusive los días sábados, domingos y festivos.

(...)

ARTÍCULO SEGUNDO: Los infractores a la presente restricción, serán sancionados de conformidad al Artículo 131 de la Ley 769 de 2002 Código Nacional De Tránsito, con multa económica, equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes, además el vehículo será inmovilizado en el parqueadero y/o patio, AUTORIZADO POR LA AUTORIDAD DE TRANSITO, que direcciona el propietario, Conductor, y/o poseedor del Automotor. (...)

- Mediante el Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016, la entidad demandada, modificó las disposiciones del Decreto No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016, en materia de transporte público colectivo municipal de pasajeros, así²¹:

*“(...) Artículo 1. **Modificar el Artículo Primero del Decreto 1000-0386 de 11 de abril de 2016 quedando la Arquitectura de rutas, recorridos y terminales de la siguiente manera:***

(...)

Artículo 2. Modificar el Artículo Segundo del Decreto 1000-0386 de 11 de abril de 2016 quedando así:

Artículo Segundo. los parámetros de operación para el servicio en la arquitectura de rutas son los Sigüientes: (...)

*Artículo 3. **Retirar del servicio la Ruta 10** definida en el Decreto 1000-0386 de 2016 por los índices bajos de movilización de pasajeros, reflejados en un IPK de 0,77.*

Parágrafo. La Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad definirá estrategias para evaluar la viabilidad de rutas circulares con despachos, recorridos, orígenes y destinos puntuales para comunas enlazadas con centros industriales, educativos, turísticos y de desarrollo urbanístico, dentro de los radios de acción, urbano, suburbano e interregional.

*Artículo 4. **Modificar el Artículo Tercero del Decreto 1000-0386 de 11 de abril de 2016, quedando así:***

²¹ Visto en los folios 120 al 132

Artículo Tercero. La capacidad mínima transportadora operacional de la Ciudad quedará así: máxima: 824 vehículos, Mínima: 807 vehículos. la tipología de los vehículos a ingresar será Euro IV, su equivalente o superiores y el ingreso será conforme lo establecido en el Artículo 4 del Decreto 1000-0972 de 23 de diciembre de 2015, en lo pertinente, y en el Artículo séptimo del Decreto 1000-0859 del 23 de noviembre de 2015. La desvinculación de la sobreoferta vehicular tendrá un término de doce (12) meses, contados a partir de la publicación del Decreto 1000-0386 de 11 de abril de 2016.

Artículo 5. Modificar el Artículo Sexto del Decreto 1000-0386 de 11 de abril de 2016, quedando así:

Artículo Sexto. El plan de rodamiento para la operación del servicio de transporte público colectivo municipal de pasajeros será elaborado y regulado por la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad, o por quien cumpla sus funciones, hasta tanto las empresas responsables por la prestación del servicio no se constituyan empresarialmente como administradoras integrales de los equipos según las condiciones determinadas en el Artículo 2.2.1.2.2.2 del Decreto 1079 de 2015 (Artículo 2° del Decreto 3422 de 2009) (...)

Artículo 8. Extiéndase por 30 días, a partir de la vigencia de este Decreto, el plazo de que trata el Artículo Décimo del Decreto 1000-0386 de 11 de abril de 2016 para que los vehículos habilitados para prestar el servicio de transporte público colectivo municipal de pasajeros que no hayan realizado el cambio de color e imagen corporativa se adecuen a las características establecidas en el Decreto 11-0625 de 2008 (...). (negrilla y subraya fuera de texto)

- Mediante Decreto No. 1115 del 31 de octubre de 2016, se autorizó el cambio en la arquitectura de rutas, se crean nuevos modelos de rutas y se distan otras disposiciones de planeación operación y tecnología del servicio, así²²:

(...) ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR, el artículo Primero del Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016, en su arquitectura de rutas y condiciones a saber. (...)

PARÁGRAFO PRIMERO: Las características de servicio en cada ruta serían las contenidas en el cuadro consolidado siguiente:

(...)

ARTÍCULO TERCERO: CAPACIDAD TRANSPORTADORA, de la ciudad, en planeación de la STTM, alcanza la cifra de 1014 unidades vehiculares. En operación descontada el pico placa legal en semana es de 817 unidades, promedio en días domingos y festivos, 710 vehículos.

ARTÍCULO CUARTO: LAS EMPRESAS HABILITADAS, actuales integrantes del convenio empresarial, podrán rotar (vincular y desvincular) sus unidades vehiculares actualmente vinculadas libremente, dentro del tope máximo de capacidad transportadora que registra la ciudad en la

²² Visto en los folios 251 al 264 del expediente

Secretaría de Tránsito, Transporte y de Movilidad, (...)” (negrilla y subraya fuera de texto)

- Mediante certificación del 24 de noviembre de 2017, el Director Operativo y de la Movilidad de la Secretaría de Tránsito, Transporte y Movilidad de Ibagué, indicó que dentro de la socialización técnica adelantada por la entidad, el grupo de controles y coordinadores de rutas de las siete empresas habilitadas, los gerentes de las empresas y el Subgerente del SITSA SA, para el 25 de abril de 2016, acordaron técnicamente adoptar medidas de pico y placa técnico de conveniencia para el gremio y la ciudad, consistente en un dígito más para los días domingos y festivos, como medida restrictiva adicional al pico y placa legal.²³
- Mediante certificación expedida por el Gerente de SITSA SA “Sistema Integrados de Transporte SA”, se indicó que en el mes de abril de 2016 se llevaron a cabo mesas técnicas de socialización a la implementación de Iso Decreto No. 1000-0386 y el No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, mediante los cuales se tomaron decisiones en materia de servicio público colectivo municipal de pasajeros, así²⁴:

“(...) En el ejercicio de la mesa técnica llevaba a cabo en las instalaciones de SITSA SA, se estudió la propuesta técnica expuesta por el gremio representado en la misma por gerentes y directores operativos, la eminente aplicación de un pico y placa adicional en un dígito más los días domingos y festivos.

Para lo anterior se acordó denominar pico y placa legal y pico y placa técnico. (...)”

- El Director del Departamento de Contabilidad de la Cooperativa Tolimense de Transportadores “Expreso Ibagué SA”, certificó el 6 de noviembre de 2016, que revisado el libro auxiliar de la cuenta Fondo de Reposición (274075) periodo comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2015, se pudo establecer el nombre e identificación de los propietarios de vehículos así como el valor cancelado a cada uno de ellos por la desvinculación de los mismos, con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la Alcaldía de Ibagué encaminadas a reducir el parque automotor, sumas que asciende a \$841.650.000.²⁵
- Mediante certificación emitida por el Director Operativo y de la Movilidad de la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad de Ibagué del 14 de diciembre de 2017, se indicó que, al verificar la base de datos de esa entidad, se evidenció que el número de vehículos vinculados a la fecha de expedición de este documento a la empresa Expreso Ibagué LTDA, son 307 y que la capacidad mínima para esa empresa es de 243 y máxima de 286.²⁶

²³ Visto en el folio 616

²⁴ Visto en los folios 617 y 618

²⁵ Visto en el folio 166

²⁶ Visto en el folio 619

Igualmente, se recepcionó el testimonio de Yeison Antonio Morales Rochaquira, quien se desempeña como coordinador operativo del sistema integrado de SITSA SA y señaló entre otros aspectos, que:

- Es la persona encargada de difundir la información que llega directamente de la Secretaría de Tránsito, la cual llega a los correos personales de las empresas, y automáticamente los reenvían a mi correo o vía WhatsApp.
- Que, es el encargado de enviar toda la información de rodamientos, y la información que suministran de los pico y placas.
- Que SITSA SA está a cargo de la operación de las siete empresas habilitadas, entre ellas está Expreso Ibagué LTDA.

Y el testigo William Ernesto Cervera, Representante Legal de SITSA SA, señaló en términos generales, que:

- Que las siete empresas habilitadas para prestar el servicio de transporte público colectivo son las accionarias de SITSA SA y hacen parte de la Junta Directiva de SITSA.
- Que para el momento de la declaración el que estaba determinando la participación de las empresas en el sistema de transporte de la ciudad era la secretaria de tránsito, a través de la planeación y programación que realiza del sistema de rutas de la ciudad, porque SITSA simplemente lo que hacía era ejecutar un mandato de la secretaria que es el plan de rodamiento.
- Que Expreso Ibagué operaba las rutas de la ciudad y estas estaban repartidas de acuerdo a una numeración a través de un acto administrativo del municipio, por lo que a la demandante le correspondió el número del 1 al 15, esto antes de la expedición del Decreto 1000-0386 de 2016, porque ya no existen algunas rutas.
- Que para el momento de la declaración las empresas de transporte ya no tenían rutas asignadas individualmente, sino que rotan los vehículos afiliados en cada una de las empresas por todas las rutas de la ciudad, esto en virtud del Decreto 1000-0386 de 2016.

En este asunto, se demandan los Decretos No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016, el Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, el Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016 y el Decreto No. 1115 del 31 de octubre de 2016, los cuales disponen en su parte considerativa, lo siguiente:

- 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 PUBLICO COLECTIVO MUNICIPAL DE PASAJEROS Y SE ADOPTAN OTRAS CONCORDANTES”*, ²⁷:

“(…) Mediante decreto No.1000-0972 del 23 de diciembre de 2015 la Secretaria de Tránsito Transporte y Movilidad, ordena modificaciones de la reestructuración de rutas del año 2014. En el Artículo Tercero disminuye las capacidades transportadoras de la ciudad y de las empresas a 918 unidades como Máxima, dentro de un plazo de dos años; Parágrafo Segundo (...)

²⁷ Visto en los folios 103 al 112

Inspeccionadas y evaluada, las instrucciones Jurídicas y Técnicas impartidas en el precitado acto administrativo nos encontramos con los siguientes hechos soportados; El día 30 de diciembre de 2015 SITSA S.A. en representación de las empresas de transporte colectivo municipal, comunican y solicitan a la Secretaria de Transito Transporte y Movilidad se suspenda la aplicación del Decreto 1000-0972 del 23 de diciembre de 2015, hasta tanto se fijen claramente los parámetros a seguir para su implementación.

Las empresas Cotrautol Ltda. y Translain s. a, en sendos documentos, adjuntos al presente proceso, manifiestan su inconformidad y practico desacato al cumplimiento del Decreto en mención, argumentando, que el manejo del operador SITSA S.A. no garantiza las condiciones de operatividad acorde a los principios rectores de la actividad del transporte como a los parámetros técnicos expuestos en el acto precitado.

Operativamente se pudo constatar, que el servicio en rutas, 2,4-7,15, 17,23, 31, 50, 53, se deterioró notoriamente, debido al no cumplimiento del rodamiento en la prestación de los recorridos, frecuencias de despacho, tiempos de recorrido, turnos de despacho en la mañana como en las trasnochadas. Además, que se presentaron casos en que vehículos programados para rutas de convenio, terminaron prestando servicio en la tarde en rutas que operan las empresas directamente, que las Faltas por retardos, abandono de servicio, no se sancionan.

Revisados los archivos de la Secretaria de Tránsito y Transporte, Atendidos los representantes de las comunidades en los Cabildos comunales adelantados por el señor Alcalde y su equipo de gobierno, durante los meses de enero a Marzo del año en curso, en la totalidad de las comunas de la ciudad, se recibieron numerosas quejas, denuncias, por las deficiencias y afectaciones que arrojó el proceso de reestructuración de rutas y servicio que se expidió en el Decreto que se modifica.

Los sectores más afectados por deficiencias de rutas y calidad de servicio se compro son; Ciudadela Simón Bolívar, Agua Marina, Chico, Dorado, Tierra Firme, Ibagué 2000 Ancón, Malabar, Santa Bárbara, San Isidro, Pradera, Yuldaima, Galarza, Popular, Brisas, Reserva Campestre Arboleda, Villa Café. Sector Suburbano; Cay, Cañón del Combeima, Santa Teresa, Coello.

*Con base en lo precitado, **se adelantó el análisis técnico de las necesidades en estas zonas**, mediante cifras de campo sobre, movilización actual de pasajeros, asiduidad de viajes, destinos, tendencias de uso de servicio colectivo, hallándose la prueba de que las rutas; Número, 10 revocada por el Decreto 0832 de 2014 debe, ser rehabilitada y modificarse, las Numeros,2, 4-7, 19, 21, 22, 23, 29, 35, 48, modificadas por Decreto No.0832 del 30 de diciembre de 2014 .y Decreto 1000-0972 de 23 diciembre de 2015, ser adecuadas. respectivamente, a las peticiones de la comunidad, en desarrollo y garantía del interés general o común. (negrilla fuera de texto*

Con lo anterior se fundamenta la necesidad de intervenir la operación del servicio de transporte público colectivo municipal, prestado en Busetas y Microbuses en la actualidad; en atención a que las medidas adoptadas unilateralmente por el mismo gremio, como las ordenadas por la autoridad de municipal de transporte público, no se ha dado efectivo cumplimiento, afectando la movilidad, rentabilidad del gremio, servicio al usuario y ambiente sano, en la ciudad. derecho general fundamental, que exige su garantía de protección por parte de la autoridad competente, al conglomerado social en cabeza de sus usuarios y/o habitantes de las comunas.

Como acción complementaria, de gran impacto en la movilidad urbana del centro de la ciudad, la Secretaria de Transito, Transporte y Movilidad, inicio

proceso de retiro de rutas y modificación de recorridos al interior, en un total de Treinta y Uno (31) tramos del centro de la ciudad, Además y en especial de la avenida 15 sentido Sur - Norte. Para lo cual se modificó recorridos de todas las rutas provenientes del sur de la ciudad, direccionándolas sobre la Carrera 1 Carril Norte y Sur, Calle 16 Calle, 17, Calle 15 entre Carrera 1 y 1a Sur Tratamiento recibió de igual forma el Romboide de la Calle 44, Carrera 5 vía que de tener once (11) rutas quedo con cinco (...) (negrilla fuera de texto)

Que intervenir la SOBROFERTA VEHICULAR, en el servicio público colectivo municipal de pasajeros es inminente por parte de la autoridad municipal de transporte, ante la ineficacia de las anteriores administraciones en conjunto con el gremio. Está demostrada su existencia desde el año 2003 en 467 vehículos. Fuente estudio Universidad Nacional de Colombia Facultad de ingeniería, elaborado por, el Ing., Eduardo Duarte Carvajal. (16.06.2003). Fenómeno anti técnico que ha sido ratificado con estudios posteriores elaborados por Planeación Nacional, Universidades y Firmas contratadas.

Atenuante, que permite a la Autoridad Municipal de Transporte decretar el número de vehículos necesarios para operar el actual sistema clásico de rutas reestructuradas y encaminadas hacia el SETP, como la Capacidad Transportadora total de la ciudad en límites Mínimos y Máximos, acorde al plan operativo que se decrete, sin corresponder fijación alguna de Capacidad Transportadora a las empresas.

Que, en desarrollo de los soportes técnicos aludidos, se hace necesario iniciar el proceso de, Rotación del parque automotor registrado ante la Secretaría de Transito, Transporte y Movilidad, en todas las rutas de Radio de Acción Municipal. Que la programación del rodamiento será elaborada y auditada por la autoridad de Transporte, ejecutado por el operador (s) organizado(s) y autorizado (s).

Lo anterior significa, que las empresas actualmente habilitadas, no podrán disponer libremente de las rutas, programar o adjudicarlas a sus, mismos empresarios, socios y/o afiliados selectivamente, por lo contrario, deberán ejecutar lo planeado por la autoridad de transporte dentro de los principios, de equidad, igualdad, inclusión, participación democrática, para llegar a un equilibrio económico y financiero de la industria (...)"

- Decreto No. 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 IBAGUE", así²⁸:

"(...) Con ocasión del día sin carro y moto del día 10 de febrero de 2016, la Corporación Autónoma Regional del Tolima, CORTOLIMA, adelanto las mediciones de agentes contaminantes arrojando las siguientes conclusiones y recomendaciones, soporte a la decisión del presente acto administrativo. (...)

A pesar de la buena calidad de aire de la ciudad, febrero de 2016 es el ejemplo que muestra que, si alguno de los mecanismos de reducción de contaminantes naturales llega a menguar, las concentraciones pueden elevarse significativamente.

Si bien se presentó una reducción de las concentraciones de PM10 durante la jornada, esta se presentó menor al 10% y a partir del análisis de los datos de línea base se afirma que puede lograrse una reducción más significativa de este contaminante controlando las emisiones de los vehículos a Diésel como

²⁸ Visto en los folios 113 al 119

volquetas, busetas, etc. Y en una próxima jornada sin carro y sin moto limitar la flota de transporte público a Diésel mediante un ejercicio de Pico y Placa durante las horas de menor uso del servicio o durante toda la jornada.

(...)

Respecto de la Secretaría de Tránsito y Transporte y de la Movilidad, corresponde; En orden de mejorar la reducción del material particulado y del Ruido en futuras jornadas sin carro y sin moto, debe elaborarse un plan (Tipo "Pico y Placa") que permita reducir el número de vehículos de servicio público a Diésel en momentos de menor uso.

(...)

La operación actual del servicio de transporte colectivo municipal de pasajeros en vehículos tipo, buseta, microbús, registra 1030 unidades vehiculares con tarjeta de operación vigente según la oficina de transporte público de la Secretaría de Tránsito, Transporte y Movilidad. Si representa tan solo el 2% del parque automotor registrado en la ciudad de Ibagué, si está probado notoriamente que son los causantes de la alta congestión vehicular en puntos estratégicos del sector urbano, como la Cra.1 avenida 15 Cra.3 - 4 - 5 - 6- 7- 8 - sobre el recorrido longitudinal de la Cra.5 Hasta la calle 103.

La RESTRICCIÓN A CIRCULAR, de vehículos de servicio público de transporte colectivo municipal, propende además, a la RACIONALIZACIÓN, efectiva de la operación del parque automotor, en atención a la sobreoferta existente, que esta demostrada su existencia desde el año 2003 en 467 vehículos. Fuente estudio Universidad Nacional de Colombia Facultad de ingeniería, elaborado por, Eduardo Duarte Carvajal. (16.06.2003). Fenómeno anti técnico que ha sido ratificado con estudios posteriores elaborados por planeación Nacional y universidades contratadas.

(...)

La medida, RESTRICTIVA DE CIRCULACIÓN VEHICULAR EN BUSETAS, BUSES Y MICROBUSES, Coadyuvara, en la modelación del SETP, desde el actual escenario de operación clásico, permitiéndole a la autoridad municipal de transporte, planear en cifras reales, el sistema operativo, financiero, económico, empresarial, sostenible en un porcentaje mínimo del 80%, en estructurar la salida de la sobreoferta vehicular; Prioritariamente diseñando, la adecuada prestación del servicio público de transporte de pasajeros.

Como los distintos estudios de Transporte público colectivo municipal, elaborados para la ciudad de Ibagué y que reposan en la Secretaria de Tránsito y Transporte y de la movilidad, recomiendan la prestación del mismo con un parque automotor depurado en unidades En unidades, oscilante entre 707 y 780 automotores homologados técnicamente, la Autoridad Municipal de transporte debe ejecutar políticas que lleven a la localidad hacia el SETP, tal y como lo recomienda el documento CONPES No.3167 de 2002 para transporte en Colombia.

Está demostrado que desde el inicio de la aplicación de la medida restrictiva a la circulación de vehículos de servicio público colectivo y mixto, desde el año 2006 septiembre 18, en jornadas de 24 horas, de lunes a viernes, la ciudad alcanzo beneficios en movilidad, descontaminación ambiental y auditiva. Lo cual permite inferir la necesidad de adoptar nuevamente la medida precitada con mayor rango en dígitos y número de días, para duplicar en proporción los beneficios al conglomerado social dentro del interés colectivo fundamental.

Ante la disminución del índice de movilización de pasajeros sustancialmente, según lo muestran los estudios elaborados en extremos de tiempo, la Universidad

Nacional en el año 2003 reporto 370.000 viajes día, en el estudio de Akiris s.a. reporto aproximadamente 250.000 pasajeros día al año 2013. La autoridad de transporte mediante la medida restrictiva aplicar, pretende recuperar los niveles de movilización de pasajeros perdidos en el tiempo anotado y garantizar una sostenibilidad rentable, financiera y económica del SETP y por ende de sus inversionistas.

Que de acuerdo a los resultados históricos, de aplicación de la restricción de circulación de vehículos colectivos urbanos en la ciudad, vía PICO Y PLACA, se recomendará la adopción nuevamente de la medida, adecuando el nuevo modelo de transporte SETP, hacia un escenario de mejores niveles de movilización de pasajeros para el sistema radicar la congestión vial, bajar los índices de contaminación ambiental y sonora fomentar el mantenimiento preventivo del parque automotor de busetas y microbuses, garantizar los descansos laborales de los conductores del servicio público, desestimular el uso del vehículo particular y fomentar una mejor calidad de vida de los ciudadanos.(...)"

- Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016, "POR EL CUAL SE MODIFICAN ALGUNAS DISPOSICIONES DEL DECRETO 1000-0386 DE 11 DE ABRIL DE 2016 EN MATERIA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO MUNICIPAL DE PASAJEROS Y SE ADOPTAN OTRAS"²⁹:

"(...) Que el equipo de trabajo de la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad ha realizado diversas mesas de trabajo con las comunidades en toda la Ciudad, incluyendo el sector rural servido por el sistema de transporte público colectivo, para escuchar y atender sus observaciones respecto a los beneficios afectaciones asociadas a las disposiciones del Decreto 1000-0386 de 11 de abril de 2016, particularmente en cuanto a las modificaciones de recorridos y parámetros de operación.

(...)

Que en el seguimiento realizado a los indicadores de operación por el equipo de trabajo de la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad a partir de recorridos de campo y de la información suministrada por el Convenio Empresarial SITSA Sistema Integrado de Transporte S.A., desde el inicio de la aplicación de la arquitectura de rutas y parámetros operacionales del Decreto 1000-0386 de 11 de abril de 2016, se ha verificado un incremento en el Índice de Pasajeros por Kilómetro (IPK) global del sistema respecto a los valores indicados en el Estudio de actualización del diseño conceptual del SETP elaborado por Akiris en 2013 y que ha servido como sustento técnico de las posteriores modificaciones al sistema, pasando de un IPK de 1,1 a un IPK de 1,3 en los primeros dos meses de operación del Decreto 1000-0386 de 2016. Durante los meses transcurridos el promedio mínimo de pasajeros por mes es de 6.106.906, el promedio por día hábil es superior a 250.000, y por vehículo 314 pasajeros día (considerando 810 vehículos en operación en día hábil promedio).

Que las consideraciones técnicas y económicas, reflejadas en el IPK arrojadas por la reorganización del servicio público de transporte colectivo que se inició operacionalmente a partir del día 1 de mayo de 2016, permiten diferenciar las rutas codificadas bajo los números 2, 8, 14, 21, 24, 37, 40, 43 y 53, en fase 0, y se observa una tendencia de crecimiento en las rutas 1, 11, 20, 82 y 33, lo que conlleva al cumplimiento de uno de los objetivos del SETP asociado a la jerarquización de la red de rutas, según su función y área servida.

Que la Ruta N° 10, re-introducida ante las solicitudes de la comunidad en el Decreto 1000-0386 de 11 de abril de 2016, no ha presentado comportamiento

²⁹ Visto en los folios 120 al 132

razonable que justifique la existencia de demanda sustentable para la ruta, reflejado en los índices bajos de movilización de pasajeros y uso del servicio en el trazado de la ruta ofertado, lo cual se evidencia en un IPK de 0,77.

Que en los recorridos de campo supramencionados se han verificado niveles aún elevados de evasión que, sumados a características como la diversidad en las tipologías y configuraciones vehiculares existentes y la ocurrencia de averías y faltas en vehículos, conductores y controladores, permite estimar mayor potencial para incrementar el IPK del sistema de transporte público colectivo a través de la implementación de un sistema de recaudo, control y comunicaciones que garantice un control más efectivo sobre la operación y el servicio de los vehículos, así como mediante la transformación del modelo empresarial actual hacia administradoras integrales de los equipos según las condiciones determinadas en el Artículo 2.2.1.2.2.2 del Decreto 1079 de 2015 (Artículo 2º del Decreto 3422 de 2009).

- Decreto No. 1115 del 31 de octubre de 2016, “POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZAN CAMBIOS EN LA ARQUITECTURA DE RUTAS SE CREAN NUEVOS MODELOS DE RUTAS Y SE DICTAN DISPOSICIONES DE PLANIFICACIÓN OPERACIÓN Y TECNOLOGÍA DEL SERVICIO”, así³⁰:

(...) En aras de continuar el desarrollando el proceso de reorganización de las rutas y sus características de servicio direccionadas a la formulación del diseño de recorridos de rutas al momento de implementación el SETP, se adelantarán modificaciones técnicas, atendiendo las necesidades de la comunidad formuladas a través de cabildos comunales realizados por el señor Alcalde y su gabinete municipal de gobierno.

(...)

Dentro del análisis llevado a cabo en la operación que desarrolla SITSA SA Convenio Empresarial, invocamos de manera precisa las siguientes conclusiones técnicas; (i) Hay notorias deficiencias operativas por causa clara e imputable a personal de, coordinadores, controles y conductores. (ii) La evasión de pasajeros es progresiva en todas las rutas. (iii) La calidad del servicio que se oferta diariamente es positivo. (iv) Las características de servicio en tiempos de recorrido y frecuencia de servicio planificadas no se cumplen. (v) Las rutas 4, 9, 17, 19, 29, 50. Registran niveles de movilización de pasajeros que advierten su retiro del servicio (vi) El servicio suburbano requiere su replanteamiento y operación separada, vía mesa técnica tripartita, por estar afectados derechos fundamentales de los usuarios diariamente.

(...)

Lo que permitió adelantar un análisis de campo, arrojando recomendaciones de viabilidad en la decisión de la autoridad de transporte, en tantas, recorridos, número de despachos, frecuencias de servicio, número y tipo de vehículos, periodicidad de prestación. Realizándose la socialización ante el gremio y en conjunto con este ante las comunidades de cada barrio a incluirse en los trazados a fin de constituir responsabilidades de cumplimiento como de uso y explotación del servicio modelado.

(...)

Cada iniciativa técnica como legal de la autoridad de transporte público colectivo, obedecerá a la planeación del ente territorial en todos sus frentes, integrando todos los actores involucrados en la actividad diaria del transporte público. Lo

³⁰ Visto en los folios 251 al 264 del expediente

anterior va atado a la opción que abre el señor Alcalde de cumplir con el principio de INCLUSIÓN de la totalidad de propietarios en cada uno de los procesos que se apliquen en el gremio transportador, Modelo empresarial, servicios y actividades propias de la actividad del transporte como las conexas.

(...)

Luego de un juicioso estudio técnico jurídico la Alcaldía de Ibagué a través de la STTM, direcciona y determina los términos mínimos e iniciales que debe cumplir quien pretenda alcanzar la operación del actual sistema de transporte público colectivo de la ciudad; (i) Modelo empresarial unificado e incluyente, (ii) Compra y salida de la sobre oferta vehicular (ii) disposición de la flota nueva Euro IV, (iv) Explotación del recaudo en sociedad con el municipio, (v) Musculo financiero sólido propio o bancario que atienda todo el amoblamiento del sistema de transporte.(...)"

Los actos demandados, Decretos No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016, el Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016 y el Decreto No. 1115 del 31 de octubre de 2016, modifican entre otros, dos aspectos del SETP implementado en Ibagué, el primero, se refiere a la arquitectura de rutas (prolonga, modifica y suprime rutas) y el segundo, la capacidad transportadora.

Al respecto, el Decreto No. 3422 del 9 de septiembre de 2009, "Por el cual se reglamentan los Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos (SETP) de conformidad con la Ley 1151 de 2007"; dispone en el artículo 10, lo siguiente:

*"(...) Artículo 10. Reorganización del servicio. 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 1°. **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. (...)" (negrilla fuera de texto)*

Y el Decreto No. 1-0360 del 4 de mayo de 2012 "Por medio del cual se adopta el sistema estratégico de transporte público para la ciudad de Ibagué", dispone en su artículo 14, lo siguiente:

"(...) ARTÍCULO 14. DE LA REORGANIZACIÓN DEL SERVICIO: El sistema 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 las 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. (...) (negrilla fuera de texto).

Es decir, que, de acuerdo a la norma transcrita, se entiende que con los Decretos No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016, No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016 y el No. 1115 del 31 de octubre de 2016, existió una reorganización del SETP de Ibagué, ya que con ellos se modificó la arquitectura de rutas y la capacidad transportadora, por tanto, era necesario que para efectuar esa reorganización se realizaran estudios técnicos que soportaran cada una de las modificaciones a las que fue objeto el Sistema Estratégico de Transporte Público a través de los actos demandados.

Sin embargo, en el Decreto No. 3422 de 2009 y en el Decreto No. 1-0360 de 2012, normas que regulan específicamente el Sistema Estratégico de Transporte Público – SEPT, no se indicaron los parámetros que debían contener los estudios técnicos a los que hacen alusión para la reorganización del sistema.

Pese a lo anterior, el artículo 25 del Decreto No. 3422 de 2009, dispone la aplicación de manera supletoria del Decreto No. 170 de 2001, en aquellos eventos que no fueren regulados, así:

“(...) Artículo 25. Norma supletoria. Las normas contenidas en el Decreto 170 de 2001 serán aplicables solamente a las situaciones no reguladas por el presente decreto, en cuanto no fueren incompatibles y no hubiere norma prevista en este reglamento”

Pues, bien el Decreto No. 170 del 5 de febrero de 2001, “*Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros*”, en materia de estudios técnicos dispone:

“(...) CAPÍTULO II Acceso a la prestación del servicio (...)

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

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

Cuando los estudios no los adelante la autoridad de transporte competente serán elaborados por universidades, centros de consulta del Gobierno

Nacional y consultores especializados en el área de transporte, que cumplan los requisitos señalados para el efecto por la Comisión de Regulación del Transporte. (...)

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

Teniendo en cuenta que los estudios a los que hace referencia el artículo 27 del Decreto No. 170 de 2001, no disponen de manera expresa que sean aplicados en materia de reorganización o reestructuración del servicio, y se encuentran dentro del capítulo denominado “acceso a la prestación del servicio”, donde se establece que este está sujeto a expedición de permisos, celebración de contratos de concesión y a la licitación pública; lo cierto, es que esa disposición hace referencia a los estudios técnicos que se deben realizar para determinar las necesidades de movilización a fin de que la autoridad respectiva establezca las medidas tendientes a satisfacerlas; finalidad que resulta análoga con las decisiones tomadas en los actos demandados en materia de reorganización del SETP, pues, dicha reorganización, supone lógicamente la determinación de necesidades de movilización y se recuerda que el fundamento de cada uno de ellos (actos demandados), son el reflejo de la intención de la administración municipal por mejorar necesidades insatisfechas de movilización, y así se observa en la parte considerativa de los Decretos demandados donde se hace referencia a las inconsistencias, quejas y sobreoferta de la prestación del servicio SETP, lo cual sin duda se ajusta al fin de lo regulado en el artículo 27 del Decreto No. 170 de 2001; es decir, que esta norma resulta aplicable al caso en estudio.

Entonces, los estudios técnicos que debían soportar las medidas adoptadas por la entidad demandada a fin de reorganizar y mejorar el SETP en Ibagué contenidas en los actos demandados, debían cumplir con lo regulado en el artículo 27 del Decreto No. 170 de 2001, esto es, que se debían desarrollar de acuerdo a los parámetros establecidos en la Resolución No. 2252 de 1999.

La Resolución No. 2252 del 8 de noviembre de 1999 “*Por la cual se establece el Manual y Formatos para determinar las necesidades de movilización de pasajeros para el transporte terrestre colectivo Metropolitano, Distrital y/o Municipal*” emitida por el Ministerio de Transporte, adoptó un manual que es de obligatoria aplicación como requisito mínimo para la elaboración de los estudios de movilización de pasajeros, así:

“(...) ARTICULO 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.

ARTICULO 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.”

Es decir, que el manual anexo que se adoptó en la Resolución No. 2252 de 1999, debía ceñirse a lo establecido en el artículo 27 del Decreto 1558 del 4 de agosto de 1998, disposición que fija para la elaboración de los estudios técnicos los siguientes aspectos: i) toma de información secundaria (datos sobre regulación, oferta y demanda existente de transporte, características socioeconómicas y aspectos operacionales, aplicada a la ruta), ii) Toma de información primaria (censo vehicular, encuestas origen-destino, actividades que se deben realizar mínimo durante días consecutivos) iii) procedimientos y análisis sobre los comportamientos y tendencias en la utilización del servicio público (características de oferta y demanda, número de pasajeros movilizados entre un origen-destino en promedio al día); cabe advertir que esta normatividad fue derogada por el Decreto No. 170 de 2001; pese a ello, se evidencia que esta última disposición legal, ordena aun la aplicación de la Resolución en mención emitida por el Ministerio de Transporte, para la elaboración de estudios técnicos, como lo dispone el artículo 27 *ibídem*; por tanto, se insiste, era necesario que la elaboración de estudios técnicos para la reorganización del SETP en Ibagué cumplieran con los parámetros de la Resolución No 2252 de 1999.

Del citado Manual adoptado mediante la Resolución 2252 de 1992 se transcriben los siguientes apartes relevantes para este asunto:

“(...) INTRODUCCION

El Ministerio de Transporte atendiendo el mandato legal contenido en el Decreto número 1558 del 4 de agosto de 1998, básicamente lo establecido en el artículo 27 numeral primero inciso tercero, entrega el presente documento que contiene el manual y los formatos para la toma de información primaria con miras a elaborar los estudios de oferta y demanda de transporte terrestre colectivo de pasajeros en áreas Municipales, Distritales y/o Metropolitanas.

En éste, las autoridades locales encargadas de otorgar la autorización para la prestación del servicio, encuentran las definiciones y conceptos de los términos utilizados, procedimientos para la toma de información, explicaciones paso por paso de las variables utilizadas en los formatos y la presentación y utilización de los mismos.

Es de anotar que la herramienta aquí dada, tan sólo es una parte del procedimiento para la determinación de las necesidades de movilización de que trata el Título II, Capítulo II, Sección II del decreto anotado.

MANUAL PARA ESTUDIOS DE ORIGEN Y DESTINO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS Y MIXTO EN AREAS MUNICIPALES, DISTRITALES Y METROPOLITANAS

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. METODO 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:

1. Método de Aforo Vehicular

En este método, los conductores son detenidos a un lado de la vía y se les pregunta sobre el origen, destino y otros datos deseados sobre el viaje que realiza cada vehículo. Solo se solicita información sobre el viaje que en ese momento se está realizando. Para detener los vehículos es conveniente y necesario contar con el apoyo de la policía o agentes de Tránsito.

Para efectos de expandir la muestra, es necesario realizar conteos vehiculares, durante el período del aforo, clasificando los vehículos.

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

En este método los observadores deben anotar las cuatro últimas cifras alfanuméricas de las placas de los vehículos, agrupándolos en períodos cortos, (de un minuto), anotando la hora al final de cada período. Conforme pasa el vehículo por cada estación se registra, lo que permite trazar el viaje a través del área de estudio. El origen del viaje corresponde a la estación donde el vehículo fue registrado por primera vez, y el destino es el lugar donde fue visto por última vez. En el caso de sitios con altos volúmenes se requiere del empleo de una grabadora portátil por cada observador para lograr registrar las placas de todos los vehículos. De todas maneras se recomienda que paralelamente se realicen conteos vehiculares para realizar el ajuste a la muestra que finalmente se logre obtener.

3. Método de encuestas en centros generadores de viajes como:

1. Método de Cuestionario a empleados

Este es un estudio especializado de un generador particular de tránsito. Se pueden distribuir los cuestionarios a todos los empleados de un centro de trabajo, como una industria o un grupo de oficinas, para ser recogidos en el mismo día. La información que se puede obtener comprende: lugar de residencia de los empleados, cómo llegan al lugar de trabajo, hora de entrada y salida, información sobre el estacionamiento y los costos del viaje.

2. Método Cuestionario en Terminales de Transporte Público

Este estudio proporciona datos útiles para la planeación de rutas de transporte público de pasajeros, estacionamientos y proyecto de terminales. El método consiste en entregar cuestionarios en tarjetas postales retornables a todas las personas que abordan o bajan de los buses, trenes, o aviones en la terminal, durante 24 horas de un día típico, o durante las horas de máxima demanda. Este tipo de estudio permite obtener información sobre cómo viajó el pasajero, origen, destino y propósito del viaje.

Los cuestionarios entregados a las personas que se bajan de un vehículo público deberán ser depositados en el correo debidamente diligenciados. Si las tarjetas se entregan a personas abordando el vehículo, el operador recoge todas las tarjetas durante el viaje.

II. METODO 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.

Uno o dos encuestadores abordan el vehículo y distribuyen un cuestionario a cada pasajero que sube al automotor. El cuestionario debe ser diligenciado y recogido por el personal de campo cuando el pasajero baja del vehículo; adicionalmente a éste, se registra en un formulario el número de pasajeros que ascienden y descienden describiendo el sitio donde ocurre (paradero).

[...]

I. ESTUDIOS DE ORIGEN Y DESTINO A PARTIR DE ENCUESTAS DOMICILIARIAS

Las entrevistas domiciliarias son un método convencional de amplia utilización en el medio internacional para obtener información detallada sobre las características de los viajes que realizan los habitantes de una zona urbana. En particular, las entrevistas domiciliarias se utilizan en el desarrollo de uno o más modelos básicos de la planeación del transporte.

Originalmente, a este tipo de actividad se le denominaba encuesta de origen y destino (O-D), porque los datos obtenidos en la misma se utilizan directamente para estimar los flujos de viajes entre todas las zonas en que se divide una ciudad para fines de planeación del transporte. Estos intercambios de viajes se representan normalmente mediante valores que aparecen en una celda de una matriz de origen y destino; es decir, cada celda de esta matriz corresponde a una combinación particular de origen y destino de los viajes urbanos.

Se deberán considerar las características particulares de cada estudio en el que se vayan a utilizar los resultados de las entrevistas domiciliarias, con el fin de garantizar la consecución de los objetivos planteados.

A partir de la forma en que se ordena la información de usos del suelo y de otros aspectos de la planeación urbana de la Ciudad, se debe proponer un procedimiento básico para la realización de las entrevistas domiciliarias.

Objetivos

- *Obtener información para proyectar la planeación en el transporte urbano, con miras a satisfacer las necesidades de movilización de una población dada.*
- *Planear y proyectar mejoras al sistema de transporte urbano de acuerdo a las necesidades de los usuarios y al desarrollo de la ciudad.*

Aplicaciones de las entrevistas domiciliarias

De acuerdo con las técnicas de análisis utilizadas en el proceso de planeación del transporte urbano, el tamaño de la muestra utilizado para las entrevistas domiciliarias debe ser mínimo el 5% del número total de viviendas existentes en la zona o ciudad de estudio.

[...]

Información típica recopilada en las entrevistas domiciliarias

A continuación se presenta una lista de la principal información que deberá ser obtenida de las entrevistas domiciliarias:

- *Datos de identificación de la vivienda. Dirección y otros aspectos sobre su ubicación. Estos datos deberán ser convertidos al número de ZAT correspondiente.*

- *Número de habitantes o residentes permanentes en la vivienda.*
- *Datos de los moradores: edad, sexo, ocupación, etc. A cada persona se le deberá asignar un número único, al que quedará referida una serie de viajes diarios.*
- *Características básicas de la vivienda. Clasificación catastral, número de habitaciones, número de baños y tipo de acabados. Esta información puede resultar muy útil para establecer indirectamente el nivel socioeconómico de los habitantes (estrato).*
- *Nivel socioeconómico de los habitantes. Estos datos corresponden básicamente al ingreso total familiar o a las percepciones económicas de cada uno de los residentes que desempeñan alguna actividad remunerada. Asimismo, se incluye el número total de vehículos particulares por vivienda, clasificados por su tipo.*
- *Diario de viajes. Para un día hábil típico, se deberán registrar los siguientes datos de los viajes realizados por todos los habitantes de la vivienda: origen y destino, con información suficiente para obtener las ZAT respectivas; hora de inicio y terminación; medios de transporte utilizados; motivo del viaje. En general, solamente se recopila la información de las personas mayores de cinco años de edad.*

Métodos de muestreo

En el caso de las entrevistas domiciliarias normalmente se utilizan los dos métodos siguientes: muestreo aleatorio irrestricto y muestreo por conglomerados. En general, el tamaño de la muestra se calcula por ZAT o distrito.

[...]

Algunas actividades complementarias

Las entrevistas domiciliarias se complementan con otros tipos de encuesta para poder desarrollar todos los modelos de generación y de distribución geográfica de los viajes urbanos, así:

Encuestas en importantes centros generadores de viajes

[...]

Encuestas en establecimientos comerciales y de otros tipos

[...]

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.

[...]

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.

Entre el material que se deberá entregar a cada uno de los entrevistadores se encuentran los siguientes artículos:

- *Manual o instructivo del entrevistador.*
- *Formatos suficientes para la realización de las entrevistas domiciliarias que sean asignadas diariamente a cada entrevistador.*
- *Tablero para facilitar el registro de datos del formato.*
- *Folleto breve con la explicación de los objetivos de las entrevistas domiciliarias, el cual debe ser entregado en cada una de las viviendas seleccionadas.*
- *Diagrama o croquis con la ubicación de las viviendas seleccionadas.*
- *Lápiz y goma para borrar, los cuales serán utilizados en el diligenciamiento de los formatos.*
- *Credencial oficial de identificación.*
- *Formato con claves utilizadas en la codificación de ciertos datos de las entrevistas domiciliarias, tal como el número de ZAT para los orígenes y destinos de los viajes.*

Tamaño de la muestra

Conocida la hipótesis, los objetivos y el tipo de diseño de la investigación, se presenta el problema de definir el tamaño de la muestra, pero éste no se puede describir con una única fórmula, porque el tamaño depende del grado de precisión, la heterogeneidad de los atributos en investigación, la técnica de muestreo utilizada y el tipo de técnica de estimación usada.

[...]

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.

[...]

Método

En el caso de las entrevistas domiciliarias, se deben efectuar una serie de actividades antes y después de las mismas. Al respecto, a continuación se indican los principales trabajos relacionados con la ejecución de las entrevistas domiciliarias:

- *Desarrollo y revisión del formulario para las encuestas.*
- *Cálculo del tamaño de la muestra. Este deberá ser fijado de acuerdo con el parámetro crítico del muestreo y la precisión deseada.*
- *Conformación o revisión de las ZAT en la región estudiada.*

- *Selección de la muestra, de acuerdo con el método estipulado y en función del inventario de viviendas utilizado.*
- *Capacitación del personal que participará en las entrevistas domiciliarias.*
- *Campaña de difusión sobre las entrevistas domiciliarias. Se deberá recurrir a las estaciones de radio u otro medio para maximizar la captación de audiencia.*
- *Ejecución de la encuesta piloto para probar los procedimientos de registro de datos en los formatos de las entrevistas domiciliarias.*
- *Realización de las entrevistas domiciliarias.*
- *Almacenamiento de los datos recopilados, incluyendo revisión de la información obtenida.*
- *Análisis estadísticos y de computación para el cálculo de las estimaciones requeridas de los parámetros estudiados.*

Es pertinente subrayar la importancia de la encuesta piloto como el medio más eficaz para probar los procedimientos básicos de las entrevistas domiciliarias. Solamente al concluir exitosamente la encuesta piloto se tendrá la certeza de que se obtendrá una buena respuesta por parte de los residentes que serán entrevistados.

(...)"

Descendiendo al caso concreto, examinando las pruebas aportadas y los motivos que fundaron cada uno de los actos demandados, se evidencia que:

- No se aportó ningún estudio técnico que cumpliera con los parámetros establecidos en la Resolución No. 2252 de 2012 emitida por el Ministerio de Transporte; por el contrario, se observa en los folios 133 al 164, un documento denominado "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", emitido por el Profesional Universitario del Grupo Operativo y de la Movilidad y el Asesor en Sistemas de Tránsito y Vías de la Secretaría de Tránsito, Transporte y Movilidad de Ibagué, elaborado en virtud de una directriz contenida en el memorando de fecha 18 de enero de 2016, que aunque contiene análisis y conceptos de la problemática de movilidad en Ibagué, por inconformidades de la comunidad (relación de quejas y denuncias), de la operadora de rutas SITSA SA, de algunas empresas habilitadas, no se evidencia que este documento reúna las condiciones exigidas en la norma para llegar a tenerse como estudio técnico, pues, no contiene la realización de las entrevistas de origen – destino, o cualquier otro de los métodos que debían aplicarse, tampoco contiene los soportes que sirvieron de base para su realización y conclusiones finales.
- El Decreto No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016, en sus consideraciones hizo referencia a quejas relacionadas con el SETP por parte la comunidad recibidas por el Alcalde de Ibagué en cabildos comunales e inconformidades de algunas empresas habilitadas para prestar el servicio, además de hacer alusión a un análisis técnico de las necesidades de las zonas y un estudio técnico; sin embargo, este último no fue identificado ni aportado al proceso por parte de la demandada para desvirtuar lo dicho por la demandante.
- El Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016, estableció que el equipo de trabajo de la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad realizó mesas de trabajo con las comunidades para atender y escuchar sus observaciones, y que se efectuó recorridos de campo, no se identificó la

realización del respectivo estudio técnico que reuniera las condiciones establecidas en la Resolución No. 2252 de 2012.

- El Decreto No. 1115 del 31 de octubre de 2016, estableció que se harían modificaciones al servicio atendiendo necesidades de la comunidad, que se efectuó un análisis de campo y se refirió aun estudio técnico y jurídico; pese a ello, tampoco identificó el estudio técnico ni lo aportó al proceso.

Conforme a lo anterior, es claro que aunque los actos demandados hacen alusión a estudios técnicos, dicha afirmación resulta ambigua, pues, en ellos no se logra advertir que se trataron de estudios técnicos que cumplieran con la normatividad, y además, la parte demandada aun cuando tuvo la oportunidad en esta instancia judicial tampoco los aportó; es más de la contestación de la demanda se pudo inferir que los estudios técnicos referidos en los actos demandados consistían en 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”, pues, de manera expresa la demandada, aseguró que *“los actos administrativos controvertidos se enmarcan en una facultad discrecional en cabeza del Alcalde Municipal como máxima autoridad de policía y de tránsito del ente territorial, que además tiene sustento en los análisis técnicos elaborados por la Secretaría de Tránsito Municipal, los cuales para el caso concreto, se encuentran plasmados en el documento denominado “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”³¹*, siendo así, si bien, la mencionada propuesta sí fue allegada al proceso, esta no reúne los parámetros establecidos en la Resolución No. 2252 de 2012 del Ministerio de Transporte.

De esta manera, se puede concluir que le asiste razón a la parte actora, frente a los cargos formulados en contra de los actos demandados, de “Violación a las normas en que debían fundarse”, y “Falsa motivación”, pues fueron expedidos sin cumplir con lo establecido en el artículo 10 del Decreto No. 3422 de 2009 y el artículo 14 del Decreto No. 1-0360 de 2012, y al no fundarse en estudios técnicos que cumplieran los parámetros de la Resolución No. 2252 de 2012 del Ministerio de Transporte, se entienden falsamente motivados; por tanto, será necesario declarar la nulidad del Decretos No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016, el Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016 y el Decreto No. 1115 del 31 de octubre de 2016.

Como consecuencia de lo anterior, se ordena a la entidad demandada proceda aplicar los Decretos que regulan el Sistema Estratégico de Transporte Público-SETP en Ibagué, vigentes hasta antes de la expedición de los aquí demandados y anulados, esto es, los Decretos No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, modificado por el Decreto 1000-0859 del 23 de noviembre de 2015, el cual a su vez, fue modificado por el Decreto No. 1000-0972 del 23 de diciembre de 2015, por lo que se deberá mantener la capacidad transportadora global del municipio, el porcentaje de participación de las empresas habilitadas para prestar el servicio público de transporte colectivo, la arquitectura de las rutas y su operatividad, en la forma establecida en ellos.

³¹ Folio 336

Ahora bien, por otra parte, frente al Decreto No. 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 IBAGUE", es necesario analizar si este está viciado de nulidad por ausencia de estudios técnico, ya que según la parte actora la capacidad transportadora fijada previa a los actos administrativos demandados no afectaba la movilidad, sin que fuera necesario restricciones de pico y placa.

El servicio público de transporte deberá ser prestado de manera eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, conforme a lo establecido en el artículo 365 de la Constitución Nacional, pues, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado.

El artículo 311 de la Constitución Política, dispone: "Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes."; por tanto, la prestación de los servicios públicos, en este caso el relacionado con el transporte, también se encuentra a cargo de las entidades territoriales.

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, dispone que los Alcaldes ejercen las funciones asignadas en la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o Gobernador respectivo y, en forma expresa describió las siguientes funciones adicionales:

"Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(..) b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;(..)" (Negrilla y Subrayado del Despacho)

Así mismo, el artículo 3° de la Ley 336 de 1996, "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte", consagra que: "Para los efectos pertinentes, en la regulación del transporte público las autoridades competentes exigirán y verificarán

las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada modo, dándole la prioridad a la utilización de medios de transporte masivo. En todo caso, el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política."

En este mismo sentido, se encuentra que el artículo 10 del Decreto 170 de 2001, por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, establece que los Alcaldes Municipales o Distritales son las autoridades de transporte en su correspondiente jurisdicción, así:

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

En la jurisdicción nacional. El Ministerio de Transporte.

En la jurisdicción distrital y municipal. Los alcaldes municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución.

En la jurisdicción del área metropolitana constituida de conformidad con la ley. La autoridad única de transporte metropolitano o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada.

No se podrá prestar el servicio de transporte público de esta modalidad en un radio de acción diferente al autorizado.

Las autoridades de transporte metropolitanas, municipales y/o distritales, no podrán autorizar servicios de transporte por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta"(negrilla fuera de texto)

Finalmente, la Ley 769 de 2002, "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones" reiteró en su artículo 3º que los Gobernadores y Alcaldes, entre otros, son autoridades de tránsito y en el artículo 6º, se establecieron como organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción, los siguientes:

- "a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;*
- b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;*
- c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;*
- d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;*
- e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito."*

La norma *ibidem*, del mismo modo, estableció en el párrafo 3º del artículo 6º, dispuso: "(...) 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.”

Igualmente, esa misma normatividad en materia de restricción de la circulación de vehículos, indicó en el artículo 119, lo siguiente: “*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”.*

Así las cosas, en este asunto se tiene que el Alcalde de Ibagué, emitió el Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, con el que implementó medidas de restricción transitorias al transporte público colectivo municipal de pasajeros en Ibagué, decisión que fue motivada por las siguientes razones: i) El 10 de febrero de 2016 (día sin carro-moto), Cortolima adelantó mediciones de agentes contaminantes y concluyó que a pesar de la buena calidad del aire en la ciudad de Ibagué, si alguno de los mecanismos de reducción de contaminantes naturales llegara a menguar, las concentraciones podían elevarse significativamente; ii) en aras de mejorar la reducción del material particulado y del ruido; iii) para mejorar la congestión vehicular en puntos estratégicos del sector urbano; iv) por la racionalización efectiva de la operación del parque automotor en atención a la sobre oferta existente en la ciudad y mejoramiento del SETP y para v) obtener beneficios en la movilidad, descontaminación ambiental y auditiva.

Es necesario precisar que la Constitución y la Ley han identificado a los Alcaldes Municipales como autoridades de tránsito y los han facultado de manera expresa para adoptar las medidas necesarias para regular el servicio público de tránsito en su respectiva jurisdicción, y de esa manera con autonomía para restringir o limitar la circulación de vehículos; de conformidad con los establecido en el artículo 6° y 119 de la Ley 769 de 2002, en concordancia con la Constitución Política y el Decreto No. 170 de 2001.

Por tanto, la medida de pico y placa adoptada para el transporte público colectivo municipal de pasajeros en Ibagué, se encuentra ajustada, pues, fue expedida por el funcionario competente y se adoptó en aras de garantizar el interés general, ya que su fundamento consistió en el mejoramiento de la movilidad, además de obtener beneficios en materia ambiental y de contaminación auditiva.

En esa medida, el Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, no esta viciado de nulidad por falsa motivación, dado que la medida restrictiva está debidamente justificada en la parte considerativa del acto demandado, indicando de manera precisa las razones jurídicas y fácticas que dieron lugar a su determinación.

Cabe advertir, que frente al cargo de falsa motivación por ausencia de estudios técnicos para expedir el acto demandado, se debe aclarar que del análisis de las normas constitucionales y legales que regulan la materia de tránsito, no se establece que sea un requisito *sine qua non* para que el Alcalde municipal pueda adoptar medidas restrictivas de tránsito la realización de estudios técnicos; sin que

estos sean necesarios para tomar este tipo de medidas; por tanto su ausencia no da lugar a la configuración del cargo de falsa motivación alegado por la parte actora.

Así las cosas y, atendiendo los argumentos expuestos en precedencia, se puede concluir que el Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, no se encuentra viciado de nulidad por desviación del poder o falsa motivación, pues, fue expedido por la autoridad competente en ejercicio de sus atribuciones, y se encuentra debidamente motivado, sin que para la adopción de medidas restrictivas de circulación de tránsito sea requisito indispensable la realización de estudios técnicos previos, motivo por el cual se procederá a negar esta pretensión de nulidad.

6.5.3 DAÑO.

La parte actora, solicitó además pretensiones de reparación directa, en el sentido de que se declare a la demandada responsable administrativa, patrimonial y extracontractualmente por los daños materiales que le fueron ocasionados por falla en el servicio derivada de la operación administrativa al aplicar de manera ilegal la medida restrictiva de pico y placa, en un dígito adicional para los domingos y festivos, sin estar consagrado en el Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016.

Igualmente, solicitó que se declare la responsabilidad de la demandada, ya que realizó inversiones en pro de la operatividad del SETP y para poder acceder a los beneficios de la exención de pico y placa, por lo que asumió la suma de \$841.650.000, invertidos en el fondo de reposición que fue creado para la compra de vehículos que salieron de circulación con el fin de cumplir con la disminución de la capacidad transportadora de la empresa, con base en la confianza legítima de que existía con el Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, que establecida una exención al pico y placa si se lograba efectuar dicha disminución en la capacidad transportadora; por lo que se debía respetar la situación jurídica consolidada.

El Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, *“Por medio del cual se reestructuró 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”*, estableció en su artículo cuarto:

“ARTÍCULO CUARTO. 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, quedaran exentas de la aplicación de la medida de pico y placa”.

Dentro del proceso se probó que mediante Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, el Alcalde Municipal de Ibagué dictó medidas de restricción de pico y placa en Ibagué para los vehículos de transporte público colectivo, consistente en dos dígitos durante 24 horas de cada día; dicho decreto no se encuentra viciado de nulidad, por las razones dadas en precedencia; siendo importante recordar que el Alcalde Municipal tiene plenas facultades para decretar medidas restrictivas en materia de tránsito.

Igualmente, se acreditó que además de la anterior medida restrictiva, se impuso un pico y placa adicional en un tercer dígito para los días domingos y festivos para los vehículos de transporte público colectivo; según los siguientes documentos:

- Mediante certificación del 24 de noviembre de 2017, el Director Operativo y de la Movilidad de la Secretaría de Tránsito, Transporte y Movilidad de Ibagué, indicó que dentro de la socialización técnica adelantada por la entidad, el grupo de controles y coordinadores de rutas de las siete empresas habilitadas, los gerentes de las empresas y el Subgerente del SITSA SA, para el 25 de abril de 2016, acordaron técnicamente adoptar medidas de pico y placa técnico de conveniencia para el gremio y la ciudad, consistente en un dígito más para los días domingos y festivos, como medida restrictiva adicional al pico y placa legal.³²
- Mediante certificación expedida por el Gerente de SITSA SA “Sistema Integrados de Transporte SA”, se indicó que en el mes de abril de 2016 se llevaron a cabo mesas técnicas de socialización a la implementación de los Decreto No. 1000-0386 y el No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, mediante los cuales se tomaron decisiones en materia de servicio público colectivo municipal de pasajeros, así³³:

“(...) En el ejercicio de la mesa técnica llevaba a cabo en las instalaciones de SITSA SA, se estudió la propuesta técnica expuesta por el gremio representado en la misma por gerentes y directores operativos, la eminente aplicación de un pico y placa adicional en un dígito más los días domingos y festivos.

Para lo anterior se acordó denominar pico y placa legal y pico y placa técnico. (...)”

Pues bien, el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, dispone: *“(...) En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma”.*

A partir de la Constitución Política de 1991, las entidades públicas deben responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que causen por acción u omisión siempre que les sean imputables³⁴, y no es que anteriormente no respondieran, es sólo que, con su vigencia, ella dispuso en un articulado ese sentido.

³² Visto en el folio 616

³³ Visto en los folios 617 y 618

³⁴ La “responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son

Nuestro órgano de cierre³⁵ aduce que “Esta norma, que se erige como el punto de partida en la estructura de la responsabilidad Estatal en Colombia, afianza sus raíces en los pilares fundamentales de la conformación del Estado Colombiano, contenidos en el artículo 1 superior, a saber, la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. De igual forma, con ponencia de Jaime Orlando Santofimio, en sentencia del 09 de mayo de 2011, radicación No.: 54001-23-31-000-1994-08654-01(19976), expresó:

“Según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución, la responsabilidad extracontractual del Estado tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública tanto por la acción, como por la omisión. Dicha imputación exige analizar dos esferas: a) el ámbito fáctico, y; b) la imputación jurídica, en la que se debe determinar: i) la atribución conforme a un deber jurídico (que opera conforme a los distintos títulos de imputación consolidados en el precedente de la Sala: falla o falta en la prestación del servicio –simple, presunta y probada-; daño especial –desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal-; riesgo excepcional), y; adicionalmente a lo anterior, resulta relevante tener en cuenta los aspectos de la teoría de la imputación objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado.

(...)

Sin duda, en la actualidad todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del principio de imputabilidad, según el cual, la indemnización del daño antijurídico cabe achacarla al Estado cuando haya el sustento fáctico y la atribución jurídica. Debe quedar claro, que el derecho no puede apartarse de las “estructuras reales si quiere tener alguna eficacia sobre las mismas”.

En cuanto a esto, cabe precisar que la tendencia de la responsabilidad del Estado en la actualidad está marcada por la imputación objetiva, título autónomo que “parte de los límites de lo previsible por una persona prudente a la hora de adoptar las decisiones”. Siendo esto así, la imputación objetiva implica la “atribución”, lo que denota en lenguaje filosófico-jurídico una prescripción, más que una descripción. Luego, la contribución que nos ofrece la imputación objetiva, cuando hay lugar a su aplicación, es la de rechazar la simple averiguación descriptiva, instrumental y empírica de “cuando un resultado lesivo es verdaderamente obra del autor de una determinada conducta”.

Esto, sin duda, es un aporte que se representa en lo considerado por Larenz según el cual había necesidad de “excluir del concepto de acción sus efectos imprevisibles, por entender que éstos no pueden considerarse

resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización”. Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1996. Postura que fue seguida en la sentencia C-892 de 2001, considerándose que el artículo 90 de la Carta Política “consagra también un régimen único de responsabilidad, a la manera de una cláusula general, que comprende todos los daños antijurídicos causados por las actuaciones y abstenciones de los entes públicos”. Corte Constitucional, sentencia C-892 de 2001.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, C.P.: Olga Mélida Valle De La Hoz, en sentencia del 30 de enero de 2013, radicación No.: 25000-23-26-000-2001-01156-01(25573).

obra del autor de la acción, sino obra del azar”. Con lo anterior, se logra superar, definitivamente, en el juicio de responsabilidad, la aplicación tanto de la teoría de la equivalencia de condiciones, como de la causalidad adecuada, ofreciéndose como un correctivo de la causalidad, donde será determinante la magnitud del riesgo y su carácter permisible o no.”

En consecuencia, se hace necesario dilucidar en el caso concreto si se configuran los elementos legales para que surja el deber del Estado de responder, esto es, el daño antijurídico, la imputabilidad del mismo al demandado y el nexo causal entre uno y otro.

El daño ha sido tradicionalmente entendido como aquel menoscabo o detrimento que sufre una persona y que puede ser patrimonial o extrapatrimonial; sin embargo, para que genere responsabilidad debe ser: cierto, personal y antijurídico. Es cierto cuando efectivamente ocurre de tal suerte que el *hipotético no puede ser indemnizado*. Así mismo, cuando se menciona que sea personal, se refiere que sólo su víctima está legitimada para la reclamación. El Consejo de Estado³⁶ ha señalado: *“El concepto del daño antijurídico cuya definición no se encuentra en la Constitución ni en la ley, sino en la doctrina española, particularmente en la del profesor Eduardo García de Enterría, ha sido reseñado en múltiples sentencias desde 1991 hasta épocas más recientes, como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo.”*

El Estado, entonces, es responsable extracontractualmente una vez se haya configurado la existencia de un daño antijurídico y la imputación del mismo desde el punto de vista fáctico y jurídico y, siempre y cuando se predique el nexo de causalidad entre estos.

En este asunto, la parte demandante alegó que tenía una situación jurídica consolidada antes de la imposición de pico y placa adicional y que esto vulneró la confianza legítima que tenía frente a las decisiones emitidas por la administración municipal, pues, invirtió en un fondo de reposición en el que efectuó el pago a propietarios de vehículos para su no circulación, en aras de disminuir la capacidad transportadora y obtener el beneficio de exención de pico y placa.

Si bien, la confianza legítima dispone que determinada situación ya sea de hecho o regulación jurídica no puede ser modificada intempestivamente³⁷, lo cierto es que la

³⁶ Sección Tercera, Subsección A, C. P.: Hernan Andrade Rincón, en sentencia del 26 de mayo 2011, radicación No.: 19001-23-31-000-1998-03400-01(20097),

³⁷ Sentencia C-131/04. Frente a la confianza legítima, la Corte Constitucional, la ha definido³⁷ *“(…) En esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Para Müller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario. Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas*

Alcaldía tenía plenas facultades para imponer restricciones a la circulación vehicular, conforme a la constitución y a la ley.

Igualmente, se debe recordar que se está en presencia del servicio público de transporte colectivo, que por tratarse de un servicio público es inherente a la finalidad social del Estado, por lo que se debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, de esta manera que tanto la Ley 336 de 1996 como la Ley 105 de 1993, le otorgan el carácter de servicio esencial, por lo que se resalta el interés general sobre el particular.

Cabe advertir que, en este asunto no se probó que la parte actora tuviera algún tipo de situación consolidada o derecho adquirido en materia de tránsito, pues, pese a que en el Decreto No 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, se dispuso el beneficio de exención de pico y placa para las empresas habilitadas que disminuyeran su capacidad transportadora, lo cierto es que no está acreditado que efectivamente Expreso Ibagué LTDA, cumplió con lo establecido en esa disposición normativa para acceder el beneficio allí contenido.

Teniendo en cuenta que, para endilgar responsabilidad a la demandada, es necesario acreditar el daño antijurídico y luego el nexo causal entre este y una presunta falla, se tiene que en el presente asunto ni siquiera se probó el daño que surgió con la implementación del pico y placa adicional al que hace alusión la actora, pues, aunque se aportó una certificación emitida el 8 de noviembre de 2016, por el Director del Departamento de Contabilidad de Expreso Ibagué LTDA, en la que se consignó que³⁸:

“(…) Que revisado el libro auxiliar de la cuenta Fondo de Inversión (274075) periodo comprendido entre el 1 de enero del 2008 y el 31 de diciembre del 2015, se pudo establecer el nombre e identificación de los propietarios, así como el valor reconocido a cada uno de ellos por la desvinculación de los vehículos de su propiedad.

Lo anterior con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones de La Alcaldía y la Secretaría de Tránsito municipal municipal encaminadas a reducir el parque automotor de la empresa.

Adjunto listado por valor de OCHOCIENTOS CUARENTA Y UN MILLÓN SEISCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$841.650.000) MCTE.”

Este documento no es suficiente para demostrar que dicha suma corresponde a inversiones destinadas para adquirir beneficios de exención de pico y placa o que con ello adquirió el mencionado beneficio, pues, del soporte allegado con la certificación visto en el folio 167, documento denominado “Valor cancelado por disminución de vehículos”, se evidencia que aunque se relacionan valores cancelados por desvinculación de vehículos del año 2013 y del año 2014, estos

intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación (...)

³⁸ Visto en el folio 166 al 167

últimos corresponden a las siguientes fechas: 14 de enero de 2014, 27 de enero de 2014, 13 de marzo de 2014, 5 de mayo de 2014, 18 de septiembre de 2014, 30 de septiembre de 2014, 21 de octubre de 2014, 4 de diciembre de 2014 y 19 de diciembre de 2014; es decir, que fueron pagos efectuados con anterioridad a la expedición del Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, el cual disponía la exención de pico y placa para las empresas que disminuyeran su capacidad transportadora.

Es decir, que la certificación emitida por el Director del Departamento de Contabilidad de Expreso Ibagué LTDA, junto con la relación de valores cancelados por desvinculación de vehículos no logra acreditar que la inversión efectuada por Expreso Ibagué LTDA, se realizó para lograr ser beneficiario de la exención de pico y placa, es decir, que no acreditó realmente cual fue el daño que sufrió con ocasión a la medida de pico y placa adicional a la impuesta con el Decreto No. 1000-0387 del 11 de abril de 2016, pues, ni siquiera se tiene certeza que a raíz de la expedición del Decreto No. Decreto No 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, efectuó inversiones que lo hicieran acreedor de la exención de la medida restrictiva.

Además de lo anterior, obra en el folio 619 del expediente certificación emitida por el Director Operativo y de la Movilidad de la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad de Ibagué del 14 de diciembre de 2017, en la que consta que al verificar la base de datos y de acuerdo al Decreto 1000-972 del 23 de diciembre de 2015, el número de vehículos vinculados a esa dependencia a la fecha de esa certificación, correspondientes a la empresa Expreso Ibagué LTDA era de 307, y que la capacidad mínima es 243 y la máxima 286; es decir, que conforme a este documento la demandante no efectuó los ajustes a su capacidad transportadora requeridos para acceder a beneficios de exención de pico y placa; cabe añadir que lo anterior no fue desvirtuado en el proceso.

En conclusión, la parte actora no logró acreditar en este asunto el daño alegado con la implementación del pico y placa adicional.

En este punto, es necesario recordar la importancia de acreditar el daño antijurídico, pues, ante su ausencia la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que, si este *“no aparece demostrado, las actuaciones del sujeto resultan inocuas desde el punto de vista de los derechos de los administrados. Aún el comportamiento más riesgoso, o la conducta más ineficiente o temeraria de la Administración carecerán de relevancia jurídica frente a las personas sino se traducen en perjuicios apreciables”*³⁹.

En atención a lo expuesto, el primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad es la existencia del daño, el cual, además debe ser **antijurídico**, comoquiera que éste constituye un elemento necesario de la responsabilidad, de allí la máxima *“sin daño no hay responsabilidad”* y sólo ante su acreditación hay lugar a valorar la posibilidad de imputación del mismo al Estado⁴⁰.

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2002. exp. 12.625, C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 6 de junio de 2012, exp. 24.633, C.P. Hernán Andrade Rincón.

En consecuencia, al no estar acreditado el daño y su antijuridicidad se deberán negar las pretensiones de reparación solicitadas por la actora, conforme a los argumentos antes expuestos.

7. DE LA CONDENA EN COSTAS

El CPACA en el artículo 188 señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que este compilado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso para la liquidación y ejecución de las agencias en derecho.

Por lo anterior, se condenará a la parte demandada, en costas siempre y cuando se encuentre acreditado en el proceso. Para el efecto, se señalará un salario mínimo mensual legal vigente como agencias en derecho, las cuales se liquidarán por la secretaría, conforme a las reglas mencionadas.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO. – DECLARAR FUNDADO el impedimento presentado por el Dr. Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, y en tal medida declararlo separado del conocimiento del presente medio de control.

SEGUNDO.- Declarar no fundadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa y la de caducidad.

TERCERO. – Declarar la nulidad de los Decretos No. 1000-0386 del 11 de abril de 2016 *“Por el cual se modifican decisiones tomadas en el Decreto No. 1000-0832 del 30 de diciembre de 2014, en materia de transporte público colectivo municipal de pasajeros y se adoptan otras concordantes”*, el Decreto No. 1000-0833 del 29 de julio de 2016 *“Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1000-0386 del 11 de abril de 2016, en materia de transporte público colectivo municipal de pasajeros y se adoptan otras disposiciones concordantes”* y el Decreto No. 1115 del 31 de octubre de 2016 *“Por medio del cual se autorizan cambios en la arquitectura de rutas se crean nuevos modelos de rutas y se dictan disposiciones de planeación y tecnología del servicio”*

CUARTO.- En consecuencia de lo anterior, se ordena a la entidad demandada proceda aplicar los Decretos que regulan el Sistema Estratégico de Transporte Público-SETP en Ibagué, vigentes hasta antes de la expedición de los aquí demandados y anulados, esto es, los Decretos No. 1000-0832 del 30 de diciembre

de 2014, modificado por el Decreto 1000-0859 del 23 de noviembre de 2015, el cual a su vez, fue modificado por el Decreto No. 1000-0972 del 23 de diciembre de 2015, por lo que se deberá mantener la capacidad transportadora global del municipio, el porcentaje de participación de las empresas habilitadas para prestar el servicio público de transporte colectivo, la arquitectura de las rutas y su operatividad, en la forma establecida en ellos.

QUINTO.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO.- Condenar en costas a la parte demandada. Para el efecto, se fija como agencias en derecho la suma equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, según lo señalado en precedencia. Líquidense por secretaría

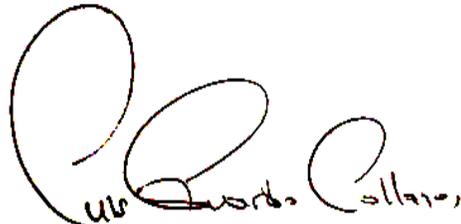
SÉPTIMO. - Por secretaría, líquidense los gastos del proceso y si hubiere remanentes, DEVUÉLVASE a la parte demandante.

OCTAVO.- Una vez en firme, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado



LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Magistrado

Firmado Por:

Luis Eduardo Collazos Olaya

Magistrado
Oral 001
Tribunal Administrativo De Ibague - 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: **76962fb19e88897cba24cca810b77193d52d5dfe7ccc3c8e125a730e217198a2**

Documento generado en 24/09/2021 11:20:27 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>