

FACULTADES DE LOS ALCALDES EN MATERIA DE TRANSITO MUNICIPAL

De la anterior constatación, la Sala infiere que en virtud del acto acusado, y de lo dispuesto en el artículo 10° del Decreto 170 de 2001, el mandatario local asumió directamente la competencia que le había asignado a la mencionada entidad de tránsito y transporte, sin que norma alguna le impidiera hacerlo. Al respecto, la Sala no comparte tal conclusión, por la sencilla y potísima razón de que las referidas facultades que se asignaron a la Secretaría de tránsito y Transporte Municipal mediante el Decreto 115 de 1992, no se derivaron de las facultades *pro tempore* que el Concejo Municipal de Ipiales concedió al Alcalde de esa localidad, habida cuenta que ellas, como atrás se analizó, le fueron atribuidas directamente al Municipio en virtud de lo dispuesto por el artículo 1° del Decreto 80 de 1987, por lo cual correspondía al Alcalde asignarlas a la dependencia especializada para tales efectos, o adoptar la decisión de asumirlas directamente como autoridad de transporte del municipio, a lo cual procedió mediante el acto acusado. En otros términos, las funciones que fueron asignadas a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Ipiales en el Decreto municipal 115 de 1992 fueron las previstas en el referido artículo 1° del Decreto 80 de 1987, las cuales podía asumir válidamente el Alcalde de Ipiales como autoridad de transporte en el municipio, sin mediar autorización alguna del Concejo Municipal. Sin perjuicio de lo expuesto, la Sala hace notar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6°, parágrafo 3°, inciso segundo de la Ley 769 de 3 de marzo de 2003, se atribuyó expresa competencia a los Alcaldes para expedir, dentro de su respectiva jurisdicción, las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del transporte de personas, animales y vehículos por las vías públicas, lo cual reafirma la competencia del Alcalde Municipal de Ipiales para expedir el acto acusado.

FUENTE FORMAL: DECRETO 80 DE 1987 – ARTICULO 1 / DECRETO 115 DE 1992 / DECRETO 170 DE 2001 – ARTICULO 10

NORMA DEMANDADA: DECRETO 106 DE 2003 (3 de marzo) ALCALDIA MUNICIPAL DE IPIALES (No anulado).

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 52001-23-31-000-2004-01330-01

Actor: JAVIER ALBERTO PEÑARANDA MENDEZ

Demandado: ALCALDIA MUNICIPAL DE IPIALES

Referencia: APELACION SENTENCIA – ACCION PUBLICA DE NULIDAD

Se procede a dictar sentencia de segunda instancia para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 5 de septiembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño en el proceso de la referencia, mediante la cual se declaró la nulidad del acto acusado.

I.- ANTECEDENTES

1.1. La demanda y sus pretensiones.

El ciudadano **JAVIER ALBERTO PEÑARANDA MÉNDEZ**, actuando en nombre propio, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Nariño en ejercicio de la acción de nulidad, consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, con el fin de obtener la declaratoria de nulidad del Decreto 106 de 3 de marzo de 2003, "*Por medio del cual se establece la reestructuración, racionalización y unificación del servicio de transporte público de pasajeros en la modalidad de: colectivo, individual de vehículos Taxi y Mixto, del Municipio de Ipiales*", proferido por el Alcalde Municipal de Ipiales.

1.2 Los hechos que le sirven de fundamento.

Son, en resumen, los siguientes²:

Mediante Acuerdo 017 de 7 de septiembre de 1992, el Concejo Municipal de Ipiales facultó al Alcalde Municipal para reestructurar la administración municipal en el sector central y descentralizado (art. 1°); dispuso que podía crear, fusionar, suprimir y reglamentar y/o liquidar entidades, dependencias y fondos del sector central y descentralizado del Municipio; crear, suprimir, fusionar o liquidar cargos, asignar funciones, escala salarial y categorías de los mismos (art. 2°); concedió dichas facultades por el término de 15 meses (artículo 4°).

En ejercicio de las mencionadas facultades, el 4 de diciembre de 1992 el Alcalde de Ipiales emitió el Decreto extraordinario 115, "*Por medio del cual se crea y organiza la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, como organismo dependiente de la administración central del municipio*", en el cual se le dispuso en algunos de sus artículos que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Ipiales tendría como funciones las de ejecutar las normas que en materia de tránsito y

transporte emita el Gobierno Nacional y Municipal; señalar la organización, dirección, control y vigilancia de las actividades relacionadas con el tránsito de personas y vehículos por las vías dentro de la jurisdicción del Municipio con el fin de prestar un adecuado servicio (art. 2°); estudiar las solicitudes de renovación de las licencias de funcionamiento, el otorgamiento de las mismas y las demás funciones otorgadas al Ejecutivo Municipal por el Decreto 80 de 1987 (art. 3° literal r).

Mediante el acto acusado, Decreto 106 de 2003, el Alcalde Municipal de Ipiales dispuso, entre otras medidas, en su artículo 1° reasumir las funciones contempladas en el Decreto 80 de 1987, que fueron “delegadas” en la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal mediante el Decreto 115 de 1992 en su artículo 3° literal r).

1. 3. Las normas violadas y el concepto de la violación

A juicio de la parte actora, los actos cuestionados son violatorios de los artículos 4°, 6°, 83, 209 Y 313 de la Constitución Política; 106 numeral 3 del Decreto 1333 de 1986; 3° y 4° de la Ley 489 de 1989, por las razones que se sintetizan a continuación³:

- La Carta Política en su artículo 4° consagra el deber de los nacionales de acatar la Constitución y las leyes; en su artículo 6° establece que los servidores públicos son responsables de la violación de la Constitución y las leyes; en ese orden, con el acto acusado se desconoce el principio según el cual los actos administrativos deben ajustarse a dichos mandatos superiores, los cuales se desconocen pues transgredió atribuciones propias de los concejos municipales, contempladas en el artículo 313 atribución 6 constitucional.
- Se afirma la violación del citado artículo 313 Superior, por cuanto sin mediar facultad alguna del Concejo Municipal de Ipiales y arrogándose una competencia exclusiva de dicha Corporación, el Alcalde de esa localidad le sustrajo las funciones a la Secretaría de Transporte y Tránsito del Municipio, aduciendo una supuesta delegación que jamás menciona el Decreto 115 de 1992. Los artículos 1°, 2° y 3° del mismo son precisos al establecer las

² Folios 2 a 4 cuad. ppal.

funciones de dicha Secretaría, por lo que no puede el Alcalde quitarle unas funciones generales radicadas en cabeza de ella, otorgadas por el Alcalde en ejercicio de facultades extraordinarias y temporales otorgadas por el Concejo Municipal.

- El autor del acto demandado se arrogó una competencia constitucional que no posee, ya que el Decreto 115 de 1992, por medio del cual se creó la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal se dictó con fundamento en atribuciones propias del Concejos Municipal otorgadas al Alcalde.
- Así mismo, el acto acusado no solo incurre en falsa motivación (considerando quinto), sino que además quebranta los artículos 83 y 209 de la Constitución Política y consecuentemente los artículo 3° y 4° de la Ley 489 de 1998, que exigen una función administrativa al servicio de los intereses generales, fundamentada en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, celeridad, imparcialidad, buena fe, economía, responsabilidad y transparencia y, justamente, al proferirse dicho acto no se tuvo en cuenta la normatividad legal vigente (art. 93 numeral 3 del Decreto-ley 1333 de 1986) y con ello se desconoce el principio de legalidad.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Por conducto de apoderado, el Municipio de Ipiales contestó la demanda y expuso los siguientes argumentos⁴:

Previa referencia a los artículos 315 numeral 7 y 313 numerales 1, 3 y 6 del artículo 313 de la Carta Política, sostiene que aquello que hizo el Alcalde mediante el acto acusado fue reasumir las funciones contempladas en el Decreto 80 de 1987, que había sido delegadas a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal por el Decreto 115 de 1992, por lo que aquello que realmente sucedió fue dejar a este último sin valor, a pesar de que había sido expedido en ejercicio de precisas facultades que le confiriera el Acuerdo 017 de 1992.

Por lo anterior, solicita se acceda a la pretensión anulatoria de la demanda.

III. LA SENTENCIA RECURRIDA

³ Folios 3 a 5 ibídem

⁴ Folios 157 a 159 ib.

El *a quo* declaró la nulidad del decreto demandado, con fundamento en las consideraciones que en forma resumida se presentan a continuación⁵ :

Previa referencia a la facultad que el artículo 313 numeral 6 de la Carta Política confiere a los concejos municipales para determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, entre otras; la consignada en su numeral 3 de autorizar al alcalde para ejercer *pro tempore* precisas funciones de las que corresponden al concejo y a la atribución del alcalde de crear, suprimir o fusionar los empleos de su dependencias, señalarles funciones especiales, entre otras, conferida por el artículo 315 ordinal 6 constitucional, señala que en el presente asunto se encuentra probado que mediante Acuerdo 017 de 2002, el Concejo Municipal de Ipiales, con fundamento en el artículo 313 de la Carta Política, autorizó al Alcalde para reestructurar los sectores centrales y descentralizado de la Administración, en virtud de la cual podía crear, fusionar, suprimir, reglamentar y liquidar entidades, dependencias y fondos de dichos sectores.

Señala que en virtud de la competencia asignada, el Alcalde de Ipiales expidió el Decreto 115 de 1992, por medio del cual se creó la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, como organismo dependiente de la administración central, asignándole la función de estudiar la solicitudes de renovación de las licencias de funcionamiento, el otorgamiento de las mismas y las demás funciones concedidas al Ejecutivo Municipal por el Decreto 80 de 1987.

Luego, señala que mediante el artículo 1° del acto acusado, Decreto 106 de 2003, el Alcalde de Ipiales dispuso reasumir las funciones contempladas en el Decreto 80 de 1987, que habían sido delegadas a la Secretaría de Tránsito Municipal.

Con base en lo anterior, considera que el Alcalde Municipal de Ipiales no podía “reasumir” mediante el artículo 1° del acto acusado, haciendo uso de la delegación de funciones contenida en el artículo 211 de la Carta Política, las funciones que había asignado a la mencionada Secretaría, “...pues en este caso, se reitera, se utilizó la figura del revestimiento de ‘*facultades extraordinarias*’ que pueden hacer los concejos a los alcaldes” (sic). Precisa que para que se dé la figura de la delegación las funciones deben estar señaladas en la ley, al tiempo que recuerda que la delegación exime de responsabilidad al delegante, cuyos actos pueden ser reformados o revocados por aquel, reasumiendo las responsabilidades.

⁵ Folios 122 a 130 ib.

De lo anterior, concluye que habida cuenta que sin previa autorización del Concejo Municipal, el Alcalde de Ipiales no podía reasumir mediante el acto acusado las funciones que el Decreto 115 de 1992 había atribuido a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, en este caso se presenta la falta de competencia que conduce a la declaratoria de nulidad del acto acusado.

IV.- EL RECURSO DE APELACION

La entidad demandada puntualiza su inconformidad para con el fallo de primera instancia en los siguientes aspectos⁶:

1.- *“La acción que se utilizó no ha debido ser la de nulidad sino la de lesividad”.*

Bajo este acápite, el recurrente se refiere al concepto doctrinal de la acción de lesividad, expresado por el doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa en su Tratado de Derecho Administrativo⁷, sin añadir comentario alguno.

2.- *“El acto administrativo anulado tiene fundamento legal y reglamentario”.*

Sostiene que en virtud de la facultad conferida a los municipios por el artículo 1° de Decreto-ley 80 de 1987, de otorgar, negar, modificar, revocar, cancelar y declarar la caducidad de licencias sobre asignación de rutas y horarios para la prestación del servicio de transporte terrestre urbano, suburbano, de pasajeros y mixto, en vigencia del mismo se expidió el Decreto 115 de 1992, sin que en parte alguna de su artículo 3° el Alcalde de Ipiales hubiese trasladado la competencia en él radicada a la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio.

Señala que en la única parte del referido artículo en que se hace referencia a dichas facultades es en su literal r), pero lo que allí se hace es asignar una función de apoyo a dicha Secretaría, como mana de su propio texto. Esa fue la única función que se le atribuyó.

Añade que, posteriormente, por medio del artículo 10° del Decreto 170 de 2001, el Gobierno Nacional ratificó que la autoridad de transporte competente en materia de transporte en los municipios es el propio alcalde municipal.

Con base en lo anterior, manifiesta que teniendo en cuenta que fue en vigencia del Decreto 170 de 2001 que se profirió el acto acusado, de ello se puede concluir que mediante el mismo se ratifica la decisión tomada inicialmente (con el Decreto 115 de 1992), de no delegar la competencia que normas del orden nacional atribuyeron a los alcaldes municipales, teniendo en cuenta que la Secretaría de Tránsito y Transporte continuaba desempeñando las funciones de apoyo que desde 1992 se le habían confiado.

V.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Ninguna de las partes hizo uso de su derecho en esta etapa procesal.

VI.- EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor agente del Ministerio Público ante esta Corporación, guardó silencio.

VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para decidir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, la Sala considera que el aspecto central que debe resolverse consiste en determinar si el Alcalde de Ipiales podía proceder a la reestructuración, racionalización y unificación del servicio de transporte público de pasajeros, en la modalidad de colectivo, individual en vehículos taxi y mixto del Municipio de Ipiales, como efectivamente procedió mediante el acto acusado o, por el contrario, la competencia para ello radicaba en la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio.

Para tal efecto y para una mejor comprensión del asunto a analizar, se transcribe a continuación el Decreto 115 de 1992, en lo pertinente, y el acto acusado, Decreto 206 de 2003.

“DECRETO 115 DE 1992

(Diciembre 4)

Por medio del cual se crea y organiza la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal.

El Alcalde Municipal de Ipiales, en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional, normas de descentralización administrativa

⁶ Folios 7 a 12 cuad. 2.

⁷ Tomo II, Universidad Externado de Colombia, págs., 555 a 557

y Acuerdo N° 017 de septiembre 7 de 1992 del Honorable Concejo Municipal y,
CONSIDERANDO

- a) Que de conformidad con las normas de descentralización administrativa y en especial el Decreto 1333 de 1986 y además (sic) normas complementarias del mismo, faculta a los Municipios para asumir funciones que venían desempeñando otros organismos de carácter Nacional o Departamental.
- b) Que, con las facultades otorgadas por las normas anteriormente relacionadas, se persigue el mejor funcionamiento, calidad, eficacia y celeridad en la administración del tránsito y el transporte de personas y vehículos por parte de las autoridades municipales.
- c) Que, mediante comunicaciones de fechas 7 de julio y 10 de agosto de 1992, el Departamento Administrativo de Planeación Departamental emitió concepto favorable sobre el presupuesto, así como el Estudio de Factibilidad para la creación de la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal.
- d) Que, el Honorable Concejo Municipal mediante Acuerdo N° 017 de septiembre 7 de 1992, confirió facultades extraordinarias al Mandatario local para adelantar la reforma administrativa municipal.
- e) Que, habiendo cumplido con todos y cada uno de los requisitos exigidos por la Resolución N° 02444 de diciembre 25 de 1989, emanada del Instituto Nacional del Transporte y Tránsito,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO.- Créase la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal como organismo dependiente de la administración central del Municipio de Ipiales.

CAPÍTULO I

DEL OBJETIVO, FUNCIONES Y ESTRUCTURA ORGÁNICA

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Secretaría de Transporte y Tránsito de Ipiales, tendrá como objetivo ejecutar las normas que en materia de tránsito y transporte emita el Gobierno Nacional y Municipal, señalar la organización, dirección, control y vigilancia de las actividades relacionadas con el tránsito de personas y vehículos por las vías dentro de la jurisdicción del Municipio, con el fin de prestar un adecuado servicio, teniendo en cuenta los recursos económicos provenientes del recaudo de los impuestos y los derechos por los diferentes trámites que se realicen y los provenientes del proceso de descentralización.

ARTÍCULO TERCERO.- Son funciones de la Secretaría de Tránsito y Transporte en general:

- a) Asesorar los asuntos jurídicos normativos y adelantar y resolver los procesos legales que cursen con respecto a los accidentes de tránsito.
- b) Expedir toda clase de documentos que venía tramitando el D.A.T.T.
- c) Recibir los documentos y solicitudes de los aspirantes a obtener la Licencia de Conducción.
- d) Aplicar las pruebas, exigir y analizar los requisitos para la expedición de las Licencias de Conducción.
- e) Extender licencias provisionales de conducción.

- f) *Elaborar y mantener los requisitos y archivos correspondientes a las Licencias aprobadas, solicitadas y otorgadas.*
- g) *Recibir solicitudes y documentos para la expedición de placas e inscripción de vehículos.*
- h) *Realizar las pruebas, exigir y analizar los documentos y requisitos de inscripción, traspasos y expedición de placas.*
- i) *Expedir permisos provisionales de tránsito a los vehículos y placas definitivas de los mismos.*
- j) *Elaborar y mantener los requisitos de archivos correspondientes a las operaciones de traspasos matrículas y negociaciones de vehículos.*
- k) *Administrar los procesos periódicos de revisión vehicular.*
- l) *Planificar el sistema operativo de las vías municipales.*
- m) *Organizar el tránsito vehicular y peatonal municipal.*
- n) *Adelantar programas de señalización y educación vial.*
 - o) *Estudiar las rutas, las tarifas de buses y demás vehículos de servicio público municipal.*
- p) *Coordinar las operaciones viales municipales.*
- q) *Elaborar y administrar el plan de espacios de parqueo público.*
- r) **Estudiar las solicitudes de renovación de las Licencias de funcionamiento, la otorgación de las mismas y las demás funciones otorgadas por el Decreto 80 de 1987 al Ejecutivo Municipal.**
- s) *Atender y resolver las infracciones de tránsito y transporte que se presenten.*
- t) *Atender las solicitudes de ingresos y egresos para campañas educativas.*
- u) *Las demás funciones y actividades correspondientes al tránsito y transporte dentro del territorio de su jurisdicción y las normas nacionales que se delegue.*

(...). (negritas y subrayas fuera de texto)

“DECRETO 106 DE 2003

(Marzo 3)

Por medio del cual se establece la reestructuración, racionalización y unificación del servicio de transporte público de pasajeros en la modalidad de: Colectivo, Individual de vehículos Taxi y Mixto, del Municipio de Ipiales.

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE IPIALES

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Decreto Ley 080 de 1987, Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996 y Decretos Reglamentarios 170, 172, 175 de 2001, y

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- *Que la Constitución Nacional en su artículo 365, establece que los servicios públicos, entiéndase en ellos incluido el de transporte, son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

SEGUNDO.- *Que el Decreto 080 del 15 de enero de 1987, en su artículo primero atribuye a las autoridades municipales, funciones de regulación, vigilancia y control del transporte terrestre en su jurisdicción.*

TERCERO.- *Que la Corte Constitucional en sentencia C-043 de febrero 25 de 1998 Sala Plena de M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, expediente D-1754. Corte Constitucional plasmó: la intervención estatal en el otorgamiento y prórroga de las licencias, reviste una mayor importancia*

en tratándose de aquellas que se dan para ejercer una actividad que, si bien beneficia al interesado, implica la prestación de un servicio público. En estos casos, al igual que ocurre con el contrato estatal de concesión de servicios públicos, **la administración goza de ciertos derechos y prerrogativas** ante los beneficiarios de las mismas como son, entre otros: 1) El derecho a introducir las modificaciones que considere necesarias para obtener una mayor organización y funcionamiento del servicio. 2) El derecho a exigir al operador del servicio la adaptación del mismo a las nuevas demandas o conveniencias para los usuarios. 3) La prerrogativa de vigilancia y control sobre la actividad desarrollada, la cual se justifica por el interés público que aquella involucra y que, finalmente, origina el otorgamiento de la licencia. 4) El derecho a exigir del operador del servicio el cumplimiento debido y la ejecución del mismo. 5) El derecho a revocar la licencia por razones de interés público o por circunstancias definidas en la Constitución, la ley o los reglamentos.

En consecuencia, cuando la actividad llevada a cabo por el particular involucra intereses que superen a los suyos propios y comprometen derechos de la colectividad en los que media un interés público, es deber de la administración no solo velar por su cumplimiento eficiente sino también el de **reacondicionamiento o adecuarlo, en forma razonada y justa, a las circunstancias sobrevinientes o su expedición y que hubieran sido determinantes para concederlo de haber existido en su oportunidad.**

En consecuencia, al tenor de las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia pretranscrita, compete al municipio determinar las necesidades orientadas a satisfacer la demanda de transporte y conforme a lo anterior se ha determinado la conveniencia de efectuar una reestructuración, racionalización y unificación de: Niveles de servicio Municipal, rutas, frecuencias, capacidad y determinar el parque automotor del Municipio de Ipiales.

CUARTO.- Que la Ley 105 de diciembre 30 de 1993, dispone que corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte.

QUINTO.- Que el Alcalde Municipal, mediante Decreto 115 de diciembre 4 de 1992, crea y organiza la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Ipiales y en el Capítulo I artículo tercero delega las funciones inherentes al estudio de solicitudes de renovación de las licencias de funcionamiento, la organización de las mismas y las demás funciones otorgadas por el Decreto 080 de 1987 al Ejecutivo Municipal, siendo necesario reasumir por parte del Alcalde Municipal, las funciones delegadas para efectos de ejecutar el proceso de reestructuración, racionalización y unificación de: Niveles de servicio Municipal, rutas, frecuencias, capacidad transportadora y determinar el parque automotor del Municipio de Ipiales.

SEXTO.- Que en el Municipio de Ipiales se encuentra autorizado el servicio público de transporte de pasajeros Municipal Colectivo, individual y mixto y se ha venido sirviendo por empresas transportadoras legalmente autorizadas hoy habilitadas por la Administración Municipal.

SÉPTIMO.- Que en ejercicio de su competencia sobre transporte, las Autoridades Municipales han expedido múltiples actos administrativos con el fin de autorizar la prestación del servicio de transporte de pasajeros y fijar entre otras: Niveles de servicio, capacidad

transportadora, rutas, frecuencias a las diferentes empresas legalmente constituidas.

OCTAVO.- Que algunos de los actos administrativos expedidos para cada una de las empresas transportadoras del servicio en la jurisdicción del Municipio de Ipiales, han sido proferidos de manera difusa y disgregada, lo que ha generado confusión y falta de certeza jurídica sobre sus efectos, siendo necesario realizar un proceso de reestructuración, racionalización y unificación de Niveles de Servicios, frecuencias, capacidad transportadora y parque automotor público del Municipio.

NOVENO.- Que en la jurisdicción del Municipio de Ipiales existe un parque automotor de 761 vehículos, discriminado así: 297 unidades prestando el servicio colectivo Municipal, 440 vehículos prestando el servicio individual y 24 unidades prestando el servicio mixto Municipal, en camperos.

DÉCIMO.- Que las empresas legalmente constituidas y habilitadas en la jurisdicción de Ipiales han solicitado a la Administración Municipal el desarrollo de un proceso administrativo con el fin de dar solución a la problemática generada; es así como en reunión entre la Alcaldía Municipal de Ipiales y todas las empresas transportadoras habilitadas para prestar el servicio público terrestre Municipal de pasajeros: Colectivo, individual y mixto, se suscribió el acta de acuerdo del 22 de octubre de 2002 orientada a solucionar los múltiples problemas que atraviesan las empresas y así reestructurar, racionalizar y unificar los niveles de servicio Municipal, rutas, frecuencias, Capacidad transportadora y determinar el parque automotor del Municipio de Ipiales.

DÉCIMO PRIMERO.- Que se hace necesario establecer disposiciones con la finalidad de evitar la saturación del servicio público de pasajeros en el Municipio y disponer de herramientas para identificar a cada vehículo para controlar el ingreso de nuevas unidades.

De acuerdo con lo expuesto este Despacho Municipal:

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO.- Reasumir por parte del Alcalde Municipal las funciones contempladas en el Decreto 080 de 1987, que fueran delegadas a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal mediante Decreto 115 de diciembre 4 de 1992, en su artículo tercero literal r.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Reestructurase, racionalizase y unificase los servicios municipales autorizados, niveles de servicio, rutas, frecuencias, Capacidad transportadora y determinar el parque automotor del Municipio de Ipiales, para las modalidades; colectivo municipal, individual y mixto municipal.

ARTÍCULO TERCERO.- Determinado el parque automotor público que opera en el Municipio de Ipiales y en ejercicio de la facultad de la Administración para adelantar la: reestructuración, unificación y racionalización, expídanse los correspondientes actos administrativos para cada una de las empresas habilitadas en las diferentes modalidades de servicio de la jurisdicción, por medio de las cuales se unifiquen y establezcan sus: Niveles de servicio, rutas, frecuencias, Capacidad transportadora y determinar el parque automotor del Municipio de Ipiales.

ARTÍCULO CUARTO.- A partir de la publicación del presente decreto, congélase el parque automotor público del Municipio de Ipiales, en sus modalidades: Individual Municipal, Colectivo Municipal y Mixto Municipal, prohibiendo el ingreso de nuevas unidades por incremento,

que excedan el parque automotor establecido en el presente decreto. Como consecuencia de lo anterior, suspéndase el estudio y otorgamiento de habilitaciones a empresas nuevas, para prestar el servicio en sus modalidades: Individual Municipal, Colectivo Municipal y Mixto Municipal.

ARTÍCULO QUINTO.- El congelamiento se mantendrá vigente hasta tanto la Administración Municipal, previo resultado de un estudio técnico y jurídico pertinente determine la necesidad de equipo y asignación de nuevas matrículas por incremento, a excepción de las peticiones sustentadas en estudio radicadas en la Secretaría de Tránsito que hasta la fecha no se hayan resuelto.

ARTÍCULO SEXTO.- La Alcaldía Municipal por intermedio de la Secretaría de Tránsito y Transporte, en un término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia del presente decreto, reglamentará y asignará un rango de cuatro dígitos distintivos para cada empresa transportadora debidamente habilitada para la prestación del servicio de transporte de pasajeros en el Municipio de Ipiales.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Las empresas transportadoras legalmente constituidas y habilitadas para la prestación del servicio de transporte colectivo municipal de pasajeros en la jurisdicción del Municipio de Ipiales, se ajustarán a lo establecido en el Decreto 170 de 5 de febrero de 2001, capítulo segundo, artículo 15 numeral 7, para cuyo efecto la Secretaría de Tránsito y Transporte reglamentará el procedimiento.

ARTÍCULO OCTAVO.- La Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, expedirá actos administrativos que actualicen el registro inventario del parque automotor de cada empresa que se afecte, producto del trámite consagrado en el artículo 34 del Decreto 172 de febrero 5/2000.

ARTÍCULO NOVENO.- A partir de la vigencia del presente decreto, toda solicitud de acceso a la prestación del servicio Colectivo Municipal y/o Mixto, sobre adjudicación de rutas, modificación, prolongación de las mismas, frecuencia de despachos, niveles de servicio y capacidad transportadora deberán sujetarse a lo dispuesto en las normas aplicables vigentes.

ARTÍCULO DÉCIMO.- Las actuaciones administrativas iniciadas, los términos que hubieren empezado a correr y los recursos interpuestos continuarán tramitándose de conformidad con la norma vigente al momento de su radicación.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- Deróganse expresamente todos los actos administrativos expedidos por la Administración Municipal, con anterioridad al presente decreto que hayan otorgado: Niveles de servicio, rutas, frecuencias, Capacidad transportadora y/o determinado parque automotor del Municipio de Ipiales.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Ipiales a los tres (3) días del mes de marzo de dos mil tres (2003)."

Para resolver lo que corresponda, se observa inicialmente que mediante el Decreto 115 de 1992, dictado por el Alcalde Municipal de Ipiales en uso de las facultades extraordinarias otorgadas mediante el Acuerdo 017 de 1992, se

dispuso la creación de la Secretaria de Tránsito y Transporte Municipal y en su artículo 3° literal r) se señaló como una de sus funciones, la siguiente:

“Estudiar las solicitudes de renovación de las Licencias de funcionamiento, la otorgación de las mismas y las demás funciones otorgadas por el Decreto 80 de 1987⁸ al Ejecutivo Municipal.”

El mencionado Decreto 80 de 1987, en su artículo 1°, dispuso:

*“**Artículo 1º.** Corresponde a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá, a partir de un año de la vigencia del presente Decreto, el ejercicio de las siguientes funciones, sin perjuicio de aquellas que le hayan sido atribuidas por anteriores disposiciones:*

“ a) Otorgar, negar, modificar, revocar, cancelar y declarar la caducidad de licencias sobre asignación de rutas y horarios para la prestación del servicio de transporte terrestre urbano, suburbano, de pasajeros y mixtos. Las actuaciones administrativas que se adelanten con el objeto de conceder los permisos a que hace referencia este artículo, se regirán conforme a lo establecido por las disposiciones vigentes.

b) Otorgar, negar, modificar, revocar y cancelar las licencias de funcionamiento a las empresas de transporte público urbano y suburbano, de pasajeros y mixto.

c) Fijar con sujeción a las normas contenidas en el Decreto 588 de 1978, las tarifas del transporte terrestre urbano y suburbano, de pasajeros y mixto, cuando no sea subsidiado por el Estado.

d) Racionalizar el uso de las vías municipales en los respectivos municipios y en el Distrito Especial de Bogotá, y como consecuencia: i) Otorgar, negar, modificar, revocar y cancelar las autorizaciones para los recorridos urbanos que deben cumplir las empresas que prestan servicios intermunicipales de transporte de pasajeros en cada municipio y en el Distrito Especial de Bogotá; ii) Propender por la adecuación y reestablecimiento de vías de acceso y salida de los terminales de transporte terrestre y adoptar las medidas necesarias para asignar la localización adecuada de las empresas transportadoras, y iii) adecuar la estructura de las vías nacionales dentro del respectivo perímetro urbano de conformidad con las necesidades de la vida municipal.

e) Sancionar a quienes infrinjan el Estatuto Nacional del Transporte Terrestre Automotor.

f) Expedir la tarjeta de operación para los vehículos de servicio público en las modalidades de urbano y suburbano de pasajeros y mixto.

g) Señalar el número de vehículos tipo taxi que pueden ingresar anualmente al servicio público del transporte en el territorio de su jurisdicción y expedir las autorizaciones de que tratan las distintas normas fijadas al respecto por la junta directiva del Intra y el Gobierno

h) Fijar la capacidad transportadora de las empresas de transporte público, urbano y suburbano, de pasajeros y mixtos, en el territorio de su jurisdicción.

⁸ “Por el cual se asignan unas funciones a los municipios en relación con el transporte urbano”.

i) Autorizar la constitución de personas jurídicas que tengan por objeto la prestación de servicio de transporte público, urbano y suburbano, de pasajeros y mixto, en el territorio de su jurisdicción de acuerdo a lo establecido en el parágrafo del artículo 983 del Código de Comercio.

j) Fijar los derechos por los servicios de que trata este Decreto.”
(Subrayas fuera de texto)

La disposición transcrita fue analizada por esta Sección en sentencia de 20 de octubre de 2005⁹, en los siguientes términos:

“Como se puede observar, las facultades en cuestión no le fueron asignadas a los alcaldes, sino a los municipios, luego pasó a ser una función de dichos entes territoriales, y como quiera que para cumplir sus funciones estos entes territoriales tienen conformada una estructura administrativa atendiendo al criterio de la especialidad, se entiende que deben cumplir cada una de sus funciones a través de la dependencia especializada respectiva. No por ser el municipio una determinada función, su titular y ejecutor debe ser siempre el Alcalde.”

De lo anterior resulta que, a juicio de la Sala, el Decreto 115 de 1992 expedido por el Alcalde Municipal de Ipiales no contiene una delegación de funciones, como erróneamente se predica en el acto acusado, sino una asignación de funciones, que corresponde a la facultad que como primera autoridad del municipio tiene el Alcalde para hacer la necesaria distribución entre sus funcionarios o dependencias de los asuntos o competencias asignadas al ente territorial, a tal punto que en el aludido Decreto 115 de 1992 ni siquiera se invoca la figura de la delegación de funciones, de manera tal que no es pertinente analizar el acto acusado bajo las reglas de dicha figura.

La anterior conclusión, deja sin sustento el argumento de la apelación, en el sentido de que las funciones asignadas a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Ipiales por el Decreto 115 de 1992 lo fueron de simple apoyo, pues es claro que el ejercicio de la asignada para estudiar las solicitudes de renovación de las licencias de funcionamiento y el otorgamiento de las mismas a las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto y las demás otorgadas por el Decreto 80 de 1987, conllevaba la facultad de decidir sobre el otorgamiento de las mismas, tal como se dispuso expresamente en el literal r) del artículo 3° del Decreto 115 de 1992, y se encuentra establecido en el literal b) del referido artículo 1° del Decreto 80 de 1987.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso ADMINISTRATIVO, Sección Primera, sentencia de 20 de octubre de 2005, Consejero Ponente Dr. Rafael Ostau De Lafont Pianeta

Ahora bien, observa la Sala que uno de los fundamentos legales que se invocó por parte del Alcalde Municipal de Ipiales para expedir el acto acusado, Decreto 106 de 2003, lo fue el Decreto 170 de 2001, "*Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros*", expedido por el Gobierno Nacional.

En relación con dicha normativa, sostiene el recurrente que de lo dispuesto en su artículo 10° se deriva la facultad del Alcalde de Ipiales para expedir el acto acusado.

Al respecto, se tiene que el artículo 10° del citado Decreto 170 de 2001 dispone:

*"ARTÍCULO 10°.-Autoridades de transporte: son autoridades de transporte competentes las siguientes:
(...)
En la jurisdicción distrital y municipal. Los alcaldes municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución.
(....)"*

De la lectura de la norma anterior, en armonía con el artículo 1° del Decreto 80 de 1987, transcrito anteriormente, y de la aplicación de los mismos para resolver el asunto que se examina, la Sala encuentra que mientras el citado artículo 1° del Decreto 80 de 1987 radicaba en los municipios la competencia para los asuntos a que él se refiere, en el artículo 10° del Decreto 170 de 2001 se designa como autoridad de transporte a los alcaldes municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución.

De la anterior constatación, la Sala infiere que en virtud del acto acusado, y de lo dispuesto en el artículo 10° del Decreto 170 de 2001, el mandatario local asumió directamente la competencia que le había asignado a la mencionada entidad de tránsito y transporte, sin que norma alguna le impidiera hacerlo.

De otra parte, se tiene que la sentencia recurrida se fundamenta en que el Alcalde de Ipiales no podía legalmente expedir el acto acusado, por cuanto las funciones que se señalaron en el Decreto 115 de 1992 a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal habían sido atribuidas en virtud de las facultades extraordinarias que le concedió el Concejo Municipal y, por lo mismo, se requería la autorización de dicha corporación edilicia.

Al respecto, la Sala no comparte tal conclusión, por la sencilla y potísima razón de que las referidas facultades que se asignaron a la Secretaría de tránsito y Transporte Municipal mediante el Decreto 115 de 1992, no se derivaron de las facultades *pro tempore* que el Concejo Municipal de Ipiales concedió al Alcalde de esa localidad, habida cuenta que ellas, como atrás se analizó, le fueron atribuidas directamente al Municipio en virtud de lo dispuesto por el artículo 1° del Decreto 80 de 1987, por lo cual correspondía al Alcalde asignarlas a la dependencia especializada para tales efectos, o adoptar la decisión de asumirlas directamente como autoridad de transporte del municipio, a lo cual procedió mediante el acto acusado.

En otros términos, las funciones que fueron asignadas a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Ipiales en el Decreto municipal 115 de 1992 fueron las previstas en el referido artículo 1° del Decreto 80 de 1987, las cuales podía asumir válidamente el Alcalde de Ipiales como autoridad de transporte en el municipio, sin mediar autorización alguna del Concejo Municipal.

Sin perjuicio de lo expuesto, la Sala hace notar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6°, parágrafo 3°, inciso segundo de la Ley 769 de 3 de marzo de 2003¹⁰, se atribuyó expresa competencia a los Alcaldes para expedir, dentro de su respectiva jurisdicción, las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del transporte de personas, animales y vehículos por las vías públicas, lo cual reafirma la competencia del Alcalde Municipal de Ipiales para expedir el acto acusado.

Finalmente, en lo que hace relación al primer motivo de inconformidad del apelante para con la sentencia recurrida, en el sentido de que la acción que debió ejercerse era la de lesividad y no la de nulidad, basta con recordar en forma breve al apelante que la primera de ellas está reservada a la Administración, que no es el caso del demandante en este proceso, y que los actos susceptibles de ser demandados mediante el ejercicio de dicha acción, deben ser providencias declarativas de derechos individuales o de situaciones jurídicas de tal naturaleza, lo cual no cabe predicar frente al acto cuya declaratoria de nulidad de solicita, que contiene regulaciones de carácter general, impersonales y abstractas, que pueden ser demandadas por toda persona en interés de la tutela del orden jurídico.

¹⁰ "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre Automotor y se dictan otras disposiciones"

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, se procederá a revocar la sentencia recurrida en apelación para, en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda, como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

REVÓCASE la sentencia proferida el 5 de septiembre de 2008 por el Tribunal Administrativo de Nariño y, en su lugar, se dispone:

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

En firme esta providencia, previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de la fecha.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
GONZÁLEZ
Presidente
Ausente en comisión

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA