

DECAIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Derogatoria / CONTROL JUDICIAL DE NORMA DEROGADA - Procedencia / DEROGATORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO - No impide que se efectúe juicio de legalidad / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[E]l Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999, fue derogado el 27 de junio del 2000 por el Decreto 522, en consecuencia, estuvo vigente por más de seis meses, aplicándose en el transporte público colectivo de la ciudad de Ibagué las rutas y paraderos modificados conforme a los artículos 2º y 3º en ese lapso. En atención a lo anterior, le corresponde a la Sala, estudiar el fondo del asunto toda vez que el acto en comento sí produjo efectos jurídicos y en ese sentido, como se indicó, la derogatoria no desvirtúa su legalidad y por ende, se impone un fallo de mérito.

NOTA DE RELATORÍA: Ver providencias Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso administrativo y Sección Quinta, de 19 de julio de 2016, Radicación 11001-03-25-000-2015-01042-00(AI), C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; 15 de mayo de 2018, Radicación 11001-03-24-000-2015-00423-00; y 18 de febrero de 2016, Radicación 81001-23-33-000-2012-00039-04, C.P. Rocío Araújo Oñate.

MODIFICACIÓN PARCIAL DE RUTA DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE PASAJEROS – De oficio por alcalde municipal que implicó un cambio de las rutas de más del diez por ciento / MODIFICACIÓN PARCIAL DE RUTA DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE PASAJEROS – Procedimiento / MODIFICACIÓN PARCIAL DE RUTA DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE PASAJEROS – Requisito: Estudio técnico / MODIFICACIÓN PARCIAL DE RUTA DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE PASAJEROS – Límites / REESTRUCTURACIÓN DE RUTA DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE PASAJEROS – Procedencia / CAUSAL DE NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO POR EXPEDICIÓN IRREGULAR – Se configura por acto demandado haber sido expedido sin cumplir con el requisito del estudio técnico

De las normas transcritas [Decreto 625 de 1999 artículos 3º, 6º y 7º] se observa, por un lado, que en efecto, al establecerse que se ordenaba la ubicación de los paraderos en el artículo 3º, sin perjuicio de los establecidos en el Decreto 000252 del 13 de marzo de 1996 y que las rutas que no sufrían modificación se regirían por el Decreto 459 de 1996, se entiende que no hubo una modificación total sino parcial de las rutas del servicio público colectivo de transporte, no obstante, no ocurre lo mismo con el artículo 7º en cita por cuanto si bien previó la derogación del Decreto 597 de 1999, el actor no explicó las razones por las cuales se debía entender más allá de la derogación expresa, entre otras cosas, qué regulaba ese decreto, en qué consistía para arribar a tal conclusión. Ahora bien, a pesar de establecerse en los artículos referidos que la modificación de las rutas en comento se hizo de manera parcial, no significa que con ello se demuestre que el acto parcialmente demandado no deviene ilegal, pues lo que debió demostrar el recurrente es que a pesar de que sí se hizo una modificación parcial, esta no se había efectuado en más de un 10% respecto de las originales, o si bien, se había sobrepasado de ese límite, debía demostrar la necesidad de los usuarios sustentado en el estudio técnico, tal como lo exige el artículo 36 del Decreto 1588 de 1998 y lo regula la Resolución 2252 de 1999, habida cuenta que, el Tribunal conforme a los argumentos del libelo introductorio de la demanda, planteó como problema jurídico y así lo resolvió, que dicho problema giraba en torno a establecer si la alcaldesa municipal de Ibagué, al modificar las rutas de transporte público, mediante los artículos 2º y 3º del Decreto 625 de 1999, tuvo en cuenta el procedimiento establecido para el efecto, en el Decreto 1558 de 1998. [...] De

forma irregular toda vez que la modificación de las rutas se hizo en más del 10% respecto de las originales, de lo que valga agregar que se entiende que es una modificación parcial, lo que en todo caso operó de oficio por la entidad administrativa, lo cual, se reitera, debía sustentarse con el estudio técnico que establece el artículo 36 del Decreto 1558 de 1998 y por ende acatar los procedimientos atinentes al mismo estudio, los que están señalados en la Resolución 2252 del 7 de noviembre de 1999, expedida por el Ministerio de Transporte con base en lo ordenado en el artículo 27 del mismo decreto. Es por lo anterior, que el fallador de primera instancia, al no encontrar suplido este requisito (estudio técnico) habida cuenta que se había hecho la restructuración mencionada, es decir, de oficio, la que procede cuando las rutas sufren una modificación de más del 10% conforme a lo estipulado en el artículo 36 ibídem, concluyó que las normas de las cuales se deprecaba su nulidad, en efecto, habían sido expedidas en forma irregular.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1558 DE 1998 – ARTÍCULO 27 / DECRETO 1558 DE 1998 – ARTÍCULO 36

NORMA DEMANDADA: DECRETO 625 DE 1999 (30 de diciembre) ALCALDÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ – ARTÍCULO 2 (Anulado) / DECRETO 625 DE 1999 (30 de diciembre) ALCALDÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ – ARTÍCULO 3 (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 73001-23-31-000-2000-01351-01

Actor: MARIO GUZMÁN ACOSTA

Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ

Referencia: Nulidad – Sentencia de segunda instancia

Procede la Sala a decidir el recurso de alzada interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 18 de marzo de 2013 mediante la cual el Tribunal Administrativo del Tolima accedió a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 12 de mayo de 2000¹, el señor Mario Guzmán Acosta, actuando en nombre propio, presentó demanda, en ejercicio de la acción de nulidad en contra de los artículos 2º y 3º del Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999, expedido por la alcaldesa municipal de Ibagué, “*por medio del cual se adoptan medidas en materia de Tránsito y Transporte*”².

1.1. Pretensiones

“Declárese la NULIDAD de los artículos segundo y tercero del Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999, expedido por la ALCALDÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ, por ser violatorios de normas de carácter superior, haberse expedido en forma IRREGULAR y estar FALSAMENTE MOTIVADO”.

1.2. Los hechos

1.2.1. Señaló que la alcaldesa municipal de Ibagué expidió el **Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999**, mediante el cual se adoptaron medidas en materia de tránsito y transporte para la ciudad de Ibagué, Tolima.

1.2.2. Indicó que por medio del **artículo 2º** del mencionado decreto, la alcaldesa de Ibagué, de oficio, modificó en más del 10%, el recorrido de las rutas de transporte urbano colectivo de pasajeros, en el centro de la mencionada ciudad, respecto de las originales, lo cual no está permitido, pues la alcaldesa no sustentó tal modificación con el estudio técnico previsto en el artículo 36 del Decreto 1558 de 1998³, “*por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre colectivo metropolitano, distrital y/o municipal de pasajeros*”, expedido por el Presidente de la República.

1.2.3. Resaltó que tales modificaciones, objeto de demanda, se efectuaron sin cumplimiento de las regulaciones de procedimiento previstas en el artículo 27 del decreto en cita, así como de las establecidas en la Resolución 2252 de 1999, expedida por el Ministerio de Transporte, con base en el numeral 1º del mismo artículo⁴.

¹ Folios 30 a 34 del cuaderno 1.

² A folios 2 a 10 del cuaderno 1

³ Derogado por el artículo 67 del Decreto 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*”, expedido por el Presidente de la República.

⁴ El actor, no detalló tales regulaciones, no obstante, la Sala incluye, para mayor información, el artículo en cita, así: “**Artículo 27.** Los estudios de oferta y demanda para los servicios básicos deben contener las siguientes etapas:

1.2.4. Agregó que el acto parcialmente demandado se expidió también con fundamento el Decreto 80 de 1987, *“por el cual se asignan unas funciones a los municipios en relación con el transporte urbano”*, expedido por el presidente de la República, el cual, si bien, permitía a la autoridad municipal racionalizar el uso de las vías, en todo caso, establecía que al modificar las rutas, debía hacerlo con acatamiento de la reglamentación que regía la materia, y no de manera discrecional.

1.2.5. Aseveró que el plan de ordenamiento del tránsito, por medio del cual, la alcaldesa de Ibagué, Tolima, fundamentó el Decreto 625 de 1999, es inexistente. Que los paraderos enlistados en el **artículo 3º del Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999** corresponden a las rutas tal y como fueron modificadas por el artículo 2º del mismo decreto, rutas que en todo caso están reguladas por el Decreto 459 de 1996 *“por medio del cual, se modifica el artículo 2º del Decreto 252 de marzo 13 de 1996⁵”*

1.2.6. Finalmente, arguyó que los artículos acusados, inaplicaron los principios de seguridad, eficiencia, oportunidad y libre acceso, dentro del marco del servicio público de transporte terrestre municipal de Ibagué, Tolima, habida cuenta que en el centro de la ciudad se incluyó una sola vía arteria (la carrera quinta), con lo que generó riesgo en la prestación del servicio, congestión vehicular y aumento en el tiempo del recorrido de las rutas.

1.3. Normas vulneradas y concepto de violación

La parte actora señaló que, de conformidad con los hechos expuestos, las normas acusadas vulneraron la Ley 336 de 1996⁶; los Decretos 1558 de 1998,

1. Toma de información secundaria, que recoja los datos sobre regulación, oferta y demanda existente de transporte, características socioeconómicas y demás aspectos operacionales del servicio, aplicada a la ruta objeto de estudio. Esta servirá de base para la toma de información primaria.

Toma de información primaria, mediante la realización del censo vehicular y de las encuestas origen-destino, actividades éstas que se realizarán como mínimo durante tres (3) días consecutivos, en condiciones normales de demanda.

El Ministerio de Transporte diseñará y elaborará los formatos y manuales para la obtención de la información, establecerá los criterios para la determinación de los tamaños de la muestra y los procedimientos de expansión de las encuestas origen-destino”. (Negrilla fuera del texto).

⁵ De la parte considerativa del Decreto 459 de 1996, se desprende que en el Decreto 252 de 1996, se dispuso el cambio de sentido de unas vías, restructuración de algunas rutas de transporte público colectivo urbano y se dictaron otras disposiciones.

⁶ “Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”. Se advierte que el actor no puntualizó argumentos referentes a la vulneración de la ley en cita.

puntualmente, los artículos 26 al 36 y, 80 de 1987 y; la Resolución 2252 de 1999, bajo el siguiente concepto:

Expedición en forma irregular ante la falta de aplicación de los artículos 26 al 36 del Decreto 1558 de 1998, las cuales regulan, la modificación de las rutas del servicio público de transporte terrestre colectivo municipal, de igual forma, por la falta de aplicación de la Resolución 2252 de 1999.

Como sustento de la censura señalada, señaló que la modificación, establecida en los artículos 2° y 3° del Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999, se hizo de oficio por el municipio de Ibagué, sin el lleno de los requisitos procesales y administrativos establecidos para el efecto.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el Decreto 1558 de 1998 en sus artículos 35 y 36 estableció tres formas de modificar las rutas en comento, las cuales correspondían a:

i) **A petición de las empresas** de transporte que tengan autorizada una ruta, se podrá solicitar su modificación, pero en ningún caso la longitud y recorrido de la ruta modificada podrá tener alteración de más del 10% sobre la ruta original, ya sea por exceso o por defecto y no podrá desplazarse a más de un terminal⁷.

ii) Cuando la modificación, a petición de parte, exceda necesariamente el porcentaje previsto **la autoridad municipal** deberá sustentar dicha modificación, en el plan de desarrollo territorial correspondiente⁸.

iii) **De oficio, por el municipio**, el cual podrá hacer la reestructuración del servicio, en cualquier tiempo, cuando **las necesidades de los usuarios respecto del servicio**, así lo exijan, el cual se sustentará con un estudio técnico en condiciones normales de demanda⁹.

Sostuvo que la determinación de las necesidades del servicio, a efectos del punto anterior, están reglamentadas en los artículos 26 al 30 del mismo decreto, lo cual es de imperativo cumplimiento por tratarse de normas de orden público, asimismo,

⁷ Artículo 35 del Decreto 1558 de 1998.

⁸ Artículo 35 del Decreto 1558 de 1998.

⁹ Artículo 36 del Decreto 1558 de 1998.

indicó que los estudios técnicos deben ceñirse a lo previsto en el artículo 27 ibídem.

Lo anterior, toda vez que, dentro de los antecedentes administrativos del acto parcialmente demandado (artículos 2º y 3º): i) no reposaba la petición de las empresas de transporte, ni el plan de desarrollo territorial, de lo que se establecía que las modificaciones en las rutas no se hicieron a petición de parte, bajo las dos modalidades previstas en el artículo 35 del decreto en cita, consistentes en que no podía tener alteración de más del 10% sobre la ruta original y, que en caso de que se excediera, la autoridad municipal debía sustentarla en el plan en comento, ii) tampoco se encontraba el estudio previo mediante el cual se demostrara la necesidad de los usuarios para realizarla, el cual, es de imperativo cumplimiento, en virtud del artículo 36 ibídem, en tratándose de la restructuración que de oficio puede hacer el municipio bajo este supuesto.

Indicó que el estudio en comento está regulado por los artículos 26 al 30 del decreto referido, y que éstos preceptúan, entre otras cosas, que en la recolección de la información, los criterios para establecer los tamaños de la muestra (información primaria¹⁰ y secundaria¹¹) y los procedimientos de expansión de las encuestas origen de destino, se deben aplicar los criterios y procedimientos establecidos por el Ministerio de Transporte, los cuales se encuentra en la Resolución 2252 del 7 de noviembre de 1999.

Concluyó que, debido a la falta del plan de desarrollo territorial, el cual es de imperativo cumplimiento, cuando el municipio, de oficio, realiza la modificación de las rutas con una variación de más del 10% respecto de la original, se impone el desconocimiento de los requisitos procesales y administrativos establecidos para el efecto, en consecuencia, se vulnera del debido proceso y se incurre en la expedición en forma irregular del acto parcialmente demandado.

Expedición con falsa motivación, por cuanto el decreto parcialmente demandando, de forma expresa, en la parte considerativa señaló que se fundamentaba en el Decreto 80 de 1987 y bajo la supuesta existencia de un plan

¹⁰ Toma de información primaria, mediante la realización del censo vehicular y de las encuestas origen-destino, actividades éstas que se realizarán como mínimo durante tres (3) días consecutivos, en condiciones normales de demanda.

2. ¹¹ Toma de información secundaria, que recoja los datos sobre regulación, oferta y demanda existente de transporte, características socioeconómicas y demás aspectos operacionales del servicio, aplicada a la ruta objeto de estudio. Esta servirá de base para la toma de información primaria.

de ordenamiento de tránsito, sin ser cierto, pues, si bien, el decreto facultaba a la autoridad municipal para racionalizar el uso de las vías, no podía, bajo este precepto, modificar las rutas en la forma que lo hizo, asimismo, el plan de ordenamiento aludido no había sido expedido cuando se profirió el decreto parcialmente demandado.

De otra parte, solicitó la suspensión provisional de los artículos 2° y 3° del Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999, al considerar que vulneraban las normas superiores, puntualmente, el Decreto 1558 de 1998 artículos 26 al 36.

II. DE LAS ACTUACIONES PROCESALES EN PRIMERA INSTANCIA

2.1 Admisión de la demanda

Mediante auto del 8 de agosto de 2000¹², el magistrado ponente del Tribunal Administrativo del Tolima, admitió la demanda y dispuso su notificación a la Alcaldesa de Ibagué y al Ministerio Público. Asimismo, negó la solicitud de suspensión provisional de los artículos 2° y 2° del Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999, al considerar que a simple vista no se apreciaba la violación de los artículos 53 y 58 Constitucionales, el artículo 17, literal b, de la Ley 6ª de 1945 y el 11 de la Ley 100 de 1993, debido a que de los planteamientos expuestos por el actor, implicaría un estudio de fondo, el cual es propio de la sentencia.

2.2 Providencias relevantes dictadas con posterioridad a la admisión de la demanda

Mediante auto del 21 de marzo de 2012¹³, el Tribunal Administrativo del Tolima, señaló que seguiría con el desarrollo procesal pertinente, a pesar de la inactividad del proceso desde el 15 de septiembre del 2002, pues ello obedeció a un incumplimiento de la carga legal por parte del accionante.

III) DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

¹² Folios 39 a 40 del cuaderno 1.

¹³ Folio 48 del Cuaderno 1.

El municipio de Ibagué, contestó la demanda con escrito del 28 de mayo de 2012¹⁴, a través de apoderado judicial, quien, señaló que se oponía las pretensiones de la demanda, habida cuenta que, los artículos 2° y 3° del Decreto 625 de 1999, no contravienen las normas de rango Constitucional, legal o reglamentario, y que por ello, no había motivo que sirviera de fundamento para decretar su nulidad, ante lo cual, propuso las siguientes excepciones:

3.1. Extinción del acto administrativo

Adujo que la extinción del acto administrativo ocurre cuando se han cumplido con todos los elementos, requisitos y modalidades que señala la ley, también por haber cumplido su objeto, el plazo de su vigencia y por determinación judicial¹⁵.

Que según la doctrina¹⁶, cuando el objeto o contenido del acto administrativo se cumple, se le ha denominado, extinción por medios normales, tales como, el cumplimiento: i) voluntario por particulares o por órganos internos de la administración, ii) de efectos inmediatos y iii) de plazos.

Indicó que conforme a la jurisprudencia¹⁷, la nulidad de un acto administrativo general produce efectos desde el momento en que se profirió, en consecuencia, las cosas deberían retrotraerse al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto, empero que en todo caso, se excluían las situaciones consolidadas bajo los principios de seguridad jurídica y de cosa juzgada.

Adujo que según la doctrina¹⁸, al dictarse sentencia anulatoria, el acto se extingue de pleno derecho en virtud del pronunciamiento jurisdiccional y que, además como la extinción se fundamenta en la invalidez del acto, entonces, al considerar que no ha tenido existencia válida, los efectos se proyectan hacia el pasado, pero que en todo caso, no pueden desaparecer los ya consumados, por lo que se debe analizar caso por caso respecto del alcance de la extinción en el pasado.

Señaló que el Acuerdo 16 de 11 de agosto de 2006, demandado (sic), por el cual se le otorgaron facultades *pro tempore* al alcalde de Ibagué para contratar

¹⁴ Folios 55 a 64 del cuaderno 1.

¹⁵ A pesar de indicar que la jurisprudencia ha señalado lo dicho, no enlistó las sentencias.

¹⁶ Únicamente hizo mención al autor "Acosta Romero".

¹⁷ No incluyó ninguna sentencia.

¹⁸ Citó en este punto a "Sayaguez Laso", "Giorgi", "(Weil): SAYAGUEZ LASO, Enrique, Tratado de derecho administrativo, Tomo II, Clásicos Jurídicos Uruguayos, Ed. Fundación de Cultura, Universitaria, Montevideo 2005, No. 1068, p. 548 y 549", "Decano Vedel"

empréstitos entre otros, no contravienen las normas constitucionales, legales ni reglamentarias¹⁹.

3.2. Decaimiento del acto administrativo

Adujo que los actos administrativos nacen a la vida jurídica para lograr un objetivo y una finalidad, y que su existencia surge cuando la administración se manifiesta a través de una decisión, de lo cual, se establecía que la eficacia del acto contiene elementos de hecho y de derecho y momentos históricos de su expedición de conformidad con el ordenamiento jurídico, pero que dicha eficacia puede ser objeto de vulneración cuando se presentan situaciones que generan su pérdida de fuerza ejecutoria.

Señaló que de conformidad con el artículo 66 del CCA, un acto administrativo a pesar de no haber sido declarado nulo, puede no ser obligatorio, así, por ejemplo, el decaimiento del acto administrativo que acaece cuando desaparecen los fundamentos de hecho o de derecho que motivan su expedición.

Argumentó que en el mismo sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado²⁰ ha señalado que todos los actos administrativos son susceptibles de extinguirse y, por consiguiente, perder su fuerza ejecutoria, por desaparición de los supuestos de hecho o de derecho indispensables para su vigencia.

Asimismo, indicó que la Corte Constitucional²¹ ha dicho que el decaimiento de un acto administrativo se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento desaparecen del escenario jurídico y que, aunque todos los actos son de obligatorio cumplimiento, mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al estipularse en ellos que “*salvo norma en contrario*”, se puede prescribir la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto.

Finalmente sostuvo que, como ocurre en el presente caso, “*un acto reglamentario, mientras estuvo llamado a producir efectos, se hubiera ajustado a la legalidad y*

19 Los actos demandados son los artículos 2° y 3° del Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999, no el que señaló la parte demandada en este punto.

²⁰ Del 1° de agosto de 1999, M.P.: Miguel Gonzáles Rodríguez.

²¹ C-069 de 1995. M.P.: Hernando Herrera Vergara.

así puede declararse, pues su decaimiento lo único que hace es, por mandato de la ley (artículo 66 del CCA), impedir que HACIA EL FUTURO, siga produciendo efectos, sin que afecte los que válidamente produjo mientras estuvo vigente”.

3.3. Falta de vicio en el acto administrativo

Indicó que los artículos en cita no contravienen las normas de rango constitucional, legal o reglamentarias, que no hay motivos para edificar una nulidad, debido a que la alcaldesa, haciendo uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las referidas en el cuerpo del decreto en cita, señaló en la parte considerativa del mismo, de manera detallada y puntual, los fundamentos de hecho y de derecho en los cuales se sustentaba la expedición del acto.

3.4. Ausencia de causa en el acto administrativo

Consideró que las disposiciones demandadas sí se avienen con las normas frente a las cuales, aduce la parte actora que fueron vulneradas, para cual, señaló que por *“la brevedad”* hacía remisión a lo señalado en el capítulo titulado *“3. A LOS HECHOS”*, dentro del escrito de contestación de la demanda, de lo cual se extrae:

- i) Que la modificación de las rutas se hizo de manera parcial y que ello se demostraba con lo dispuesto en los artículos 6° y 7° del mismo decreto parcialmente censurado, en los cuales se previó que las rutas que no sufrieran modificación se regirían por el Decreto 459 de 1996 (por medio del cual se modificó el artículo 2° del Decreto 252 de 13 de marzo de 1993) y que, se derogó de forma expresa el Decreto 597 del 15 de diciembre de 1999, respectivamente²².
- ii) Que el plan de ordenamiento de tránsito sí existía y que ante ello, había solicitado que se oficiara a la Secretaría de Tránsito, Transporte y de la Movilidad de Ibagué para que enviara copia del mismo²³.

²² A Folio 56. Contestación al hecho 2 del libelo introductorio de la demanda: “el artículo segundo del decreto atacado, mediante la MODIFICACIÓN DEL RECORRIDO de las rutas de transporte urbano colectivo de pasajeros, en el centro de la ciudad de Ibagué, dispuso una verdadera MODIFICACIÓN DE DICHAS RUTAS.

²³ A Folio 57. Contestación al hecho 12 del libelo introductorio de la demanda: “la norma impugnada expedida por la ALCALDÍA DE IBAGUÉ, igualmente se fundamenta en la presunta existencia de un PLAN DE ORDENAMIENTO DEL TRÁNSITO, el cual, NO EXISTE.

iii) En forma general, que el decreto en mención sí se había expedido con el acatamiento de las normas que regulan la materia, lo cual se desprendía de la parte considerativa del mismo.

3.5. Reconocimiento de la excepción innominada o genérica

Solicitó que se declarara de oficio la prosperidad de la excepción general, conforme a los hechos que se encontraran probados, al momento de fallar, de conformidad con lo previsto en el artículo 306 del Código de procedimiento civil.

Como sustento de lo anterior, adujo que de conformidad con la jurisprudencia²⁴ y la doctrina²⁵, bajo el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, la circunstancias fácticas de excepción que se prueben dentro del trámite procesal, aunque no hayan sido propuestas por el demandado, salvo las de nulidad relativa, prescripción y compensación, pueden ser declaradas en la respectiva sentencia.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN PRIMERA INSTANCIA Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

3.1. Las partes, no presentaron alegatos de concusión

3.2. Intervención del Agente del Ministerio Público

El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad.

IV. LA SENTENCIA IMPUGNADA

Mediante sentencia del 18 de marzo de 2013²⁶, el Tribunal Administrativo del Tolima negó las pretensiones de la demanda bajo los siguientes argumentos que sintetiza la Sala:

En primer lugar, resolvió las excepciones propuestas por la parte demandada, frente a lo cual, señaló:

²⁴ No indicó cuál.

²⁵ Citó al autor Hernán Fabio López Blanco. Obra de Derecho Procesal Civil Colombiano.

²⁶ Folios 73 a 94 del cuaderno 1.

En relación con la extinción del acto administrativo, el demandado, en sus argumentos, se limitó a definir cuándo ocurría, pero no probó que el Decreto 625 de 1999 se encontrara entre alguna de las modalidades de cesación de los efectos jurídicos, pues ni siquiera demostró que el acto fue derogado o subrogado con una nueva disposición, o que hubiera sido objeto de nulidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Respecto del decaimiento del acto administrativo, indicó el a quo, que igualmente, como ocurrió con el anterior, el demandado, se limitó a enunciar definiciones jurisprudenciales y doctrinales, pero no determinó que el fundamento de hecho del acto: “*solucionar la congestión vehicular*”, se hubiera superado o solucionado o que el fundamento legal que le sirvió de sustento, hubiera desaparecido del escenario jurídico.

Manifestó que las excepciones de falta de vicio y ausencia de causa, se resolverían al estudiar el fondo del asunto, por tratarse de excepciones de fondo.

En segundo lugar, luego de transcribir el régimen legal (Ley 105 de 1993²⁷, Ley 336 de 1996²⁸, vigentes para la época de la expedición del acto en comento), así como los artículos demandados, consideró que la alcaldesa de Ibagué, al expedir el Decreto 625 de 1999, omitió indicar en su motivación, que la modificación de las rutas se hubiera originado a petición de parte, por alguna de las empresas transportadoras. No obstante, al señalar que las modificaciones a realizar se sustentaban de cara a la congestión vehicular, se tenía entonces que ello surgió de manera oficiosa por la autoridad municipal, lo que, en todo caso, debió haber sido sustentado mediante un estudio técnico, tal como lo prevé el artículo 36 *ibídem*.

A efectos de lo anterior, señaló el fallador de primera instancia, que no se demostró la existencia de dicho estudio, el cual serviría de soporte a la administración municipal, para modificar los recorridos de las rutas de transporte público, pues de un lado, de la parte considerativa del decreto en comento se observaba que no se hizo alusión a él, y de otro, tampoco se había allegado prueba que demostrara que efectivamente, el municipio de Ibagué hubiera

²⁷ “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen las competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

²⁸“Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”.

realizado el estudio, pese a haber solicitado los antecedentes administrativos del Decreto 265 de 1999.

Adicionalmente, indicó que dentro del fundamento legal para la expedición el acto, la autoridad que lo expidió no mencionó las normas que regulaban la materia para la época de la respectiva modificación, pues relacionó los Decretos 80 de 1987 y 1344 de 1970, presidenciales, que, en todo caso, no facultaban a la alcaldesa municipal para que modificara las rutas de transporte público.

El *a quo* concluyó que hubo desconocimiento de las normas que facultaban a los alcaldes municipales para modificar o reestructurar las rutas de transporte y, por ende, de los requisitos que se requerían para el efecto, por lo que, en consecuencia, no existía duda de que los artículos demandados desconocieron las normas en las cuales debían fundarse, por lo que procedía su nulidad.

V. EL RECURSO DE APELACIÓN

Por medio de escrito radicado el 5 de abril de 2013²⁹, la parte demandada interpuso recurso de alzada contra la decisión de primera instancia, mediante el cual solicitó que se revoque la decisión, bajo los siguientes argumentos:

La nulidad decretada no se compadecía con los motivos que originaron la expedición del acto parcialmente demandado, toda vez que se argumenta en la decisión recurrida que *“no existe duda que los actos administrativos desconocieron las normas en que deberían fundarse”*, y que bastaba con tener en cuenta que no hubo una reestructuración de rutas, para demostrar que no había motivos para declarar la nulidad de las disposiciones demandadas.

Al respecto, adujo, que por disposición constitucional, legal y reglamentaria³⁰, se modificó parcialmente, el artículo 1° del Decreto 459 de 7 de mayo de 1996 en lo referente al recorrido de las rutas ya existentes del servicio público colectivo de pasajeros del sector de Ibagué, el cual fue modificado por el artículo 2° del Decreto 252 del 13 de marzo de 1996, por lo que, se estaba entonces frente a una modificación *“a lo existente en otro acto administrativo”* que goza de presunción de legalidad y que no se ha declarado nulo.

²⁹ Folios 98 a 100 del cuaderno 1.

³⁰ No citó las normas respectivas.

Aseveró que la modificación parcial se demostraba con lo dispuesto en los artículos 6° y 7° del mismo decreto parcialmente censurado, en los cuales se previó que i) las rutas que no sufrieran modificación se regirían por el Decreto 459 de 1996³¹ y ii) se derogó de forma expresa el Decreto 597 del 15 de diciembre de 1999, respectivamente³².

Que lo mismo se desprendía del artículo 3° demandado porque en este se ordena la ubicación de paraderos sin perjuicio de lo establecido en el Decreto 252 del 13 de marzo de 1996.

Finalmente, solicitó que se declarara la prosperidad de las excepciones propuestas y sustentadas en la contestación de la demanda, tales como: extinción y decaimiento del acto administrativo demandado y falta de vicio en los artículos 2° y 3° del decreto parcialmente acusado.

VI. TRÁMITE DEL RECURSO

6.1. El Tribunal Administrativo del Tolima, el 18 de abril de 2013³³ concedió el recurso de alzada presentado por la parte demandada y, posteriormente, fue admitido por el Consejero Ponente de la Sección Primera del Consejo de Estado, a través de auto del 23 de septiembre de 2013³⁴.

6.2. Luego, el Consejero sustanciador, mediante providencia del 25 de julio de 2014 corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que formulara su concepto³⁵, no obstante, las partes no presentaron alegatos de conclusión y el Ministerio Público no rindió concepto en esta oportunidad.

VII. CONSIDERACIONES

7.1. Competencia

³¹ Por medio del cual se modificó el artículo 2° del Decreto 252 de 13 de marzo de 1993.

³² A folio 56. Contestación al hecho 2 del libelo introductorio de la demanda: “el artículo segundo del decreto atacado, mediante la MODIFICACIÓN DEL RECORRIDO de las rutas de transporte urbano colectivo de pasajeros, en el centro de la ciudad de Ibagué, dispuso una verdadera MODIFICACIÓN DE DICHAS RUTAS.

³³ Folio 101 del cuaderno 1.

³⁴ Folio 4 del cuaderno 2.

³⁵ Folio 7 del cuaderno 2.

El Consejo de Estado es competente para conocer de los recursos de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos de Distrito Judicial, de conformidad con el artículo 129 numeral 1º del CCA y, en cumplimiento al Acuerdo N° 357 de 5 de diciembre de 2017 celebrado entre las Secciones Quinta y Primera, ante la Sala Plena del Consejo de Estado, en ese orden, la Sección Quinta de la Corporación es competente para proferir la decisión de segunda instancia en el proceso de la referencia, en tanto ha sido remitido dentro del acuerdo de descongestión por la Sección Primera.

7.2. Cuestión previa

Derogación de la norma acusada

En este punto es importante señalar que el Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999 fue derogado por el Decreto 522 del 27 de junio del 2000 «*por el cual se derogan los Decretos 620 de 1998 y 565, 625 y 650 de 1999*»

En consecuencia, considera la Sala que, previamente, se deberá establecer si los artículos en cita, surtieron efectos jurídicos antes de su derogatoria, en tanto, de conformidad con la posición de la Sala Plena³⁶ respecto del estudio de aquellas normas que al momento de fallar se encuentran derogadas, se impone la inhibición del asunto cuando opera la carencia actual de objeto por sustracción de materia, en el momento en que el acto demandado no surte tales efectos, mientras que si los produce, se impone un fallo de mérito toda vez que su derogatoria acaba con la vigencia de la norma empero no desvirtúa su legalidad.

Al respecto, la Sección Quinta, mediante auto de 2018, reiteró lo señalado por la Sala Plena en los siguientes términos³⁷:

“... corresponde determinar si a esta instancia del proceso el parágrafo del artículo 14 de la Resolución No. 0828 de 2014, surtió plenos efectos jurídicos, previo a ser derogado por la Resolución No. 1392 de 2016, lo anterior teniendo en cuenta que según la jurisprudencia de la Sala Plena³⁸ y

³⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de julio 19 de 2016, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente No. 11001-03-25-000-2015-01042-00

³⁷ Reiteración Jurisprudencial, Consejo de Estado, Sección Quinta: Auto del 15 de mayo de 2018. Radicado 11001-03-24-000-2015-00423-00 (acumulado con 2003-00503-01.). M.P.: Rocío Araújo Oñate Actor: Miguel De La Vega Guzmán. Demandado: Unidad Para La Atención Y Reparación Integral De Víctimas

³⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de julio 19 de 2016, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente No. 11001-03-25-000-2015-01042-00.

de la Sección Quinta del Consejo de Estado³⁹, **cuando el acto demandado no surte efectos opera la carencia de objeto por sustracción de materia y se impone la inhibición del asunto**, a saber:

“Concluye la Sala que en este caso operó la sustracción de materia debido a que el acto demandado no surtió efectos jurídicos, lo cual hace que exista carencia actual de objeto para el estudio de su legalidad.

Sobre el particular, es importante tener en cuenta que la Sala Plena de esta corporación adoptó un criterio según el cual <<De acuerdo con la jurisprudencia contencioso administrativa de esta Corporación, si las causas que originaron el ejercicio del medio de control desaparecen, **el juez debe declararse inhibido para resolver el asunto ya que no hay objeto que se sujete a una sentencia**. Lo anterior, porque la sustracción de materia, admitida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo como causal para inhibirse, opera cuando la relación sustancial o material que originó la litis ha variado de sentido, o incluso desaparecido.

Ahora bien, en materia de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional reiteradamente también se ha servido de la teoría de la sustracción de materia para determinar su competencia al momento de estudiar demandas de constitucionalidad contra normas derogadas. (...) En conclusión, la Corte Constitucional se ha declarado incompetente para conocer una acción de inconstitucionalidad por sustracción de materia, cuando la norma (1) se encuentra derogada y (2) no produce efectos”.

(...)

... un acto administrativo derogado que produjo efectos jurídicos en el tiempo y en el espacio es susceptible de control por la jurisdicción contencioso administrativa, quien formalmente decidirá si dicho acto revocado fue expedido en su momento observando los elementos de validez: competencia, objeto, forma, causa y finalidad. De esta manera, no podría configurarse la denominada sustracción de materia⁴⁰.

Sentado lo anterior, corresponde a la Sala determinar si el acto parcialmente acusado produjo efectos jurídicos y a partir de allí se decidirá si se sigue con el estudio de fondo o si, por el contrario, se declara la carencia actual de objeto por sustracción de materia, en ese sentido, de conformidad con el material probatorio que reposa en el expediente se observa lo siguiente:

Tanto en el líbello introductorio, como la su contestación de la demanda, las partes señalaron que el Decreto 256 de 1999, se hizo la modificación de las rutas de transporte público colectivo del municipio de Ibagué, Tolima.

39 Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de octubre 2017, CP. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 66001-23-33-000-2015-00483-01, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 18 de febrero de 2016, C.P. Rocío Araujo Oñate, radicación 81001-23-33-000-2012-00039-04.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 18 de febrero de 2016, C.P. Rocío Araujo Oñate, radicación 81001-23-33-000-2012-00039-04.

Adicionalmente, el demandante sostuvo que en la modificación de las rutas se incluyó una sola vía arteria, la carrera 5ª, lo que generó congestión en el centro de la ciudad,

De igual forma, el *a quo* sostuvo, en el juicio de legalidad del acto, que por medio del decreto en comento se hizo una modificación oficiosa por parte del municipio de Ibagué respecto de las rutas de transporte público colectivo de dicho municipio.

Ahora, el Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999, fue derogado el 27 de junio del 2000 por el Decreto 522, en consecuencia, estuvo vigente por más de seis meses, aplicándose en el transporte público colectivo de la ciudad de Ibagué las rutas y paraderos modificados conforme a los artículos 2º y 3º en ese lapso.

En atención a lo anterior, le corresponde a la Sala, estudiar el fondo del asunto toda vez que el acto en comento sí produjo efectos jurídicos y en ese sentido, como se indicó, la derogatoria no desvirtúa su legalidad y por ende, se impone un fallo de mérito.

7.3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si, de conformidad con los argumentos del recurso de alzada, se revoca, modifica o confirma la providencia del 18 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que declaró la nulidad de los artículos 2º y 3º del Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999, expedido por la Alcaldesa Municipal de Ibagué, Tolima, según corresponda.

Luego de resolver si los artículos 2º y 3º del Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999 se expidieron en debida forma, para lo cual, se deberá establecer si de los artículos señalados por el recurrente, se demuestra que la autoridad municipal estaba facultada para hacer una restructuración parcial respecto de las rutas de transporte público colectivo municipal de Ibagué y si en efecto dicha modificación se hizo de manera parcial.

7.4. La norma demandada

A continuación, se transcriben los artículos 2° y 3° del Decreto 625 de 30 de diciembre de 1999, "por medio del cual se adoptan medidas en materia de Tránsito y Transporte", toda vez que frente a éstos se pretende su nulidad.

**“DECRETO 625 DE 1999
(30 de diciembre 29)**

"Por medio del cual se adoptan medidas en materia de Tránsito y Transporte"

LA ALCALDESA DE IBAGUÉ,

En uso de sus atribuciones constitucionales, legales y en especial las conferidas por el Decreto 080 de 1987, Decreto 1344 de 1970 y,

CONSIDERANDO:

Que los Decretos 080 de 1987 y 1344 de 1970, facultan a los Alcaldes para racionalizar el uso de las vías dentro del territorio de su jurisdicción, expidiendo las normas y adoptando las medidas necesarias para la regulación, control de la circulación de personas, animales, vienes (sic) y vehículos.

Que con fundamento en las disposiciones precitadas se debe propender por la adecuación, restablecimiento, mantenimiento de las vías de acceso públicas o privadas abiertas al público y a las vías nacionales dentro del perímetro urbano de acuerdo con las necesidades de la comunidad.

Que las medidas adoptadas tales como cambios de sentidos de vías, autorización de algunos viajes a la izquierda, establecimiento de paraderos, modificaciones de los recorridos de las rutas de transporte público, recuperación del espacio público entre otras, conllevan a solucionar la congestión vehicular.

Que el plan de ordenamiento del tránsito fue socializado con representantes de las empresas transportadoras colectivos e individual, agremiaciones de taxistas, comunidad, comerciantes, e instituciones del Gobierno Municipal,

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO SEGUNDO: Modifíquese parcialmente el Artículo 1° del Decreto 459 del 7 de mayo de 1996, en lo referente al recorrido de las rutas del servicio público colectivo de pasajeros del sector del centro así:

RUTA Nro. 1: *Denominada B/ Ambalá – B/ Jordán – Carrera 4° - Avenida 15 Calle 6° - Irazú – Viceversa.*

RECORRIDO: Regresando de Belén, tomará la Carrera 7ª, Calle 10, Cra 5ª, Av., 19, Cra 4ª Estadio y continua su recorrido normal.

RUTA Nro. 3: *Denominada B/ La Gaviota – B/ Jordán – AV. 15 – Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo de la Gaviota llega a la Carrera 5ª, gira a la izquierda a Tomar la Av. 15. Gira a la izquierda hacia la Carrera 2ª, y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 5: *Denominada B/ Las Delicias – Carrera 5ª- Avenida la 15 – B/Santa Cruz- Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo del Barrio Santa Cruz, al llegar la Calle 10, toma la Carrera 5, hasta la calle 24, Cra. 4ª, Calle 25 y continúa hacia Ambalá su recorrido normal.

RUTA Nro. 6: *Denominada B/ Los Nogales – Centro - Carrera 4ª/5ª - Calle 60- Varsovia.*

RECORRIDO: Regresando de Varsovia: Carrera 5ª, Avenida 15. Gira a la izquierda para tomar la Carrera 1 y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 8: *Denominada B/Topacio – Carrera 5ª (Jordán) – Centro- Viceversa.*

RECORRIDO: Regresando de Irazú, al llegar a la Calle 6ª baja por la Cra. 4ª hasta la avenida 19 hasta la Carera 5ª y sigue su recorrido normal.

RUTA Nro. 9: *Denominada B/Santander – Arkaparaíso – Jordán II y II Etapa Carrera. 4ª Tamaná - Av. 15- B/Belén – Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo del Barrio Santander: Avenida Jordán, Carrera 5ª, Glorieta de la 44, Cortolima, Avenida Ferrocarril, Calle 42 Carrera 4ª Estadio, y continúa su recorrido normal.

Regresando de Belén: Al llegar a la Calle 10, toma la Carrera 5ª, Avenida 19, Carrera 4ª Estadio y continúa su recorrido normal

RUTA Nro. 15: *Denominada B/Topacio – Jordán- Calle 69 Ambalá- Carrera 6ª - Calle 10 Viceversa.*

RECORRIDO: Al llegar a la calle 10 toma la carrera 5ª, Calle 18, Carrera 4ª, Avenida 19 y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 16: *Denominada B/Los mártires – Avenida 15- Brigada Ancón, Clarita Botero – Viceversa.*

RECORRIDO: Regresando de Clarita Botero: al llegar a la Calle 10, toma la Carrera 5ª, calle 18, Carrera 4ª, Calle 23 y Continúa su recorrido normal.

RUTA No. 17: *Denominada B/Topacio, Carrera 4ª – B/ San Isidro – Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo del topacio, Avenida Jordán, Glorieta de la 44, Cortolima, Avenida ferrocarril, Calle 42, Carrera 3ª, girando hacia la izquierda, para tomar la Carrera 1ª, hacia el sur.

RUTA No. 18: *Denominada Picaleña – Vía Ibagué – Glorieta Mirolindo – Avenida Jordán Av. 15 – Viceversa.*

RECORRIDO: Subiendo por la Cra 5ª. En la Av. 15, gira a la Izquierda hasta la Cra 2ª, gira a la Izquierda y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 19: *Denominada: Nuevo Combeima- Simón Bolívar- Carrera 4ª Centro – Ferias - Murillo toro- Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo del B/ Nuevo Combeima, B/ Simón Bolívar- Avenida Jordán, Cra. 5ª, Glorieta de la Calle 44, Cortolima, Avenida ferrocarril, Calle 42, Carrera 4ª Estadio, Av. Ferrocarril, Av. 19, Carrera 3ª, Av. 15, Carrera 8ª, Calle 10, Carrera 5ª, Av, 15, Gira a la Izquierda Carrera 1ª, y continúa su recorrido normal hacia el sur.

Regresando del Murillo toro, al llegar a la 10, Carrera 5ª, Avenida 19, Carrera 4ª Estadio, continuando su recorrido normal.

RUTA Nro. 20: *Denominada: B/Las Delicias- Avenida Ambalá – Avenida 15 – Venecia – Viceversa*

RECORRIDO: Viniendo de las Delicias al llegar a la Avenida 15, gira a la izquierda tomar la Carrera 1ª, Calle 18 y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 21: *Denominada: Modelía – Protecho Plan A- B/Salado- carrera 5ª - Centro – Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo del Salado al llegar a la Calle 10, toma la Carrera 10, calle 6ª, Carrera 4ª, Av. 19, Carrera 5ª, y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 23: *Denominada: B/La Florida – El Refugio – Brisas – Av. 15- B/Santa Bárbara - Viceversa.*

Regresando de Santa Bárbara, Calle 10, Carrera 5ª, Avenida 15, Carrera 1ª, Avenida 19, carrera 4 Estadio y continúa si recorrido normal.

RUTA Nro. 24: *Denominada: B/ Protecho plan B – Tulio Varón – Musicalía – Av. Jordán – carrera5 – B/Yuidaima – B/ Galarza – Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo de Protecho Plan B, al llegar a la Avenida 15, gira a la Izquierda para tomar la Carrera 1ª y continúa su recorrido normal hacia el sur.

RUTA Nro. 25: *Denominada: B/ Nuevo Combeima, - Santander – Tulio Varón – Arkapariso – Cra. 5ta. Av. 15 – galán – Ricaurte – San Isidro – Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo del B/Nuevo Combeima, al llegar a la Avenida 15 con Carrera 5ª, gira a la Izquierda a tomar la Carera 1ª, y continúa su recorrido normal.

Regresando de San Isidro, toma la Carrera 1ª, Avenida 15, Carrera 5ª, complejo vial del SENA, Versalles y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 31: *Denominada: Modelia – Salado – Belén – Viceversa.*

RECORRIDO: Regresando de Belén, al llegar a la Calle 10 Centenario, toma la Carrera 5ª, Calle 18, Carrera 4ª, Avenida 19, Carrera 6ª y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 32: *Denominada: B/La Florida – El Refugio – Las Brisas – Avenida 15, B/ Santa Bárbara viceversa.*

RECORRIDO: Regresando de Santa Bárbara, al llegar a la Calle 10, toma la Carrera 5ª, Avenida 15, Carrera 1ª, Avenida 19, Carrera 4ª Estadio y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 33: *Denominada: Nuevo Combeima – Santander – Simón Bolívar – Carrera 4 – Centro – Alaska – Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo del Nuevo Combeima, Avenida Jordán, carrera 5ª, Calle 44, Cortolima, Avenida ferrocarril, Calle 42, Carrera 4ª Estadio, y continúa su recorrido normal.

Regresando de Alaska, al llegar a la Calle 10, toma la Cra 5ª Calle 19 con Carrera 4ª Estadio, y continuando su recorrido normal.

RUTA Nro. 33: *Denominada: Barrios Nuevo Combeima – Ciudadela Simón Bolívar – Barrio Jordán – B/ Libertador – Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo del Nuevo Combeima, Avenida Jordán, Carrera 5ª, Avenida 15, gira a la izquierda para tomar la Carrera 1ª, y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 36: *Denominada: Barrio Arado – Ferias – Ancón – Clarita Botero – Viceversa.*

RECORRIDO: regresando del Clarita Botero al llegar a la Calle 10, Carrera 5ª, Avenida 15, gira a la izquierda y toma la Carrera 2ª, Avenida 19, Carrera 4ª Estadio, y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 37: *Denominada: B/Protecho Plan B – Tulio Varón – Musicalia Avenida Jordán – Carrera 5ª – B/Yuldaima – B/Galarza – Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo del Protecho Plan B, Cra 5ª, gira a la Izquierda para tomar la Avenida 15, Toma la Carrera 1ª, Avenida 19 y continúa su recorrido normal hacia el sur.

RUTA Nro. 39: *Denominada: B/Topacio – Agua Marina – Ancón – Viceversa.*

RECORRIDO: regresando de Ancón, al llegar a la Calle 10, toma la Carrera 10 hasta la Calle 6ª, Cra 4ª Avenida 19, Cra 5ª y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 40: *Denominada: Gaviota – Carrera 5ª - Carrera 31 Sur – B/Unión - Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo de la Gaviota, Carrera 5ª, al llegar a la Avenida 15, gira a la Izquierda para tomar la Carrera 1ª, Calle 18 y continúa su recorrido normal hacia el Sur.

Regresando del B/La unión, toma la Carrera 1ª, Avenida 15, Carrera 5ª, Complejo vial del Sena, Versalles y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 41: *Denominada: Fibratolima - Villa Café – Varsovia – Carrera 5ª –La Pola – La Coqueta – Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo de la Fibratolima, Carrera 5, al llegar a la Avenida 15, gira a la Izquierda, y toma la Carrera 1ª, Calle 6ª con Carrera 3ª y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 42: *Denominada: Boquerón – Centro - Calle 6ª – Gaitán – Viceversa.*

RECORRIDO: Viniendo de Boquerón, toma la Carrera 1ª, Calle 6ª, Carrera 7ª, Calle 10, Carrera 5ª, Av. 19, Carrera 4ª, Calle 23 y continúa su recorrido normal.

Regresando del Gaitán, Carrera 5ª, al llegar a la Avenida 15, gira a la izquierda y toma la Carrera 1ª, Calle 18 y continúa su recorrido normal.

RUTA Nro. 43: *Denominada: Fibratolima - Avenida Guabinal – Centro – Viceversa*

RECORRIDO: Viniendo de Fibratolima, al llegar a la Calle 10, toma la Carrera 5ª, Calle 18, Carrera 4ª, Avenida 19 y continúa su recorrido normal.

ARTÍCULO TERCERO: Ordénese la ubicación de los siguientes paraderos, sin perjuicio de los establecidos en el Decreto 000252 del 13 de marzo de 1996.

CARRERA PRIMERA

- Entre las calles 10 y 11 Subiendo. (Rutas: 6, 34, 41, 42, 48)
- Entre las calles 12 y 13 rutas juntas, pastales, llanitos, (suburbano)
- Entre calles 13 y 14 (subiendo) (Rutas: 6, 34, 41, 42, 48)
- Calle 16 (bajando) (Rutas: 4/7, 6, 17, 19, 20, 23, 24, 25, 32, 37, 40, 42)
- Entre calles 15 y 16 (subiendo) (Rutas: 11, 17, 20, 24, 35, 37, 40, 25)
- Entre calles 17 y 18 (subiendo) (Rutas: 6, 42, 48)
- Calle 18 (Bajando) (Rutas: 4/7, 6, 17, 19, 20, 23, 24, 25, 32, 37, 40, 42)

CARRERA SEGUNDA

- Entre calles 11 y 12 (Rutas: 34, 48, 4/7)
- Entre calles 14 y 15 (Rutas: 34, 48, 4/7)
- Entre calles 16 y 17 (Rutas: 3, 18, 36, 48)
- Entre calles 18 y 19 (Rutas: 3, 18, 36, 48)

CARRERA TERCERA

- Entre calles 17 y 18 (Rutas: 1, 4/7, 5, 9, 16, 17, 19, 23, 32, 33, 36)

CARRERA CUARTA

- Entre calles 7ª y 8ª (Rutas: 8, 10, 21, 22, 38, 39)
- Entre calles 10A y 11 (Rutas: 8, 10, 21, 22, 38, 39)
- Entre calles 13 y 14 (Rutas: 8, 10, 21, 22, 38, 39)
- Entre calles 16 y 17 (Rutas: 8, 10, 21, 22, 38, 39)
- Entre calles 17 y 18 (Rutas: 4/7, 11, 17, 20, 24, 34, 35, 37, 49)
- Entre calles 20 y 21 (Rutas: 1, 4/7, 9, 11, 16, 17, 19, 20, 23, 32, 33, 34, 35, 36, 42, 48)

CARRERA QUINTA – Sentido Calle 10 a 20 (Bajando)

- Calle 12 (Rutas: 2, 5, 6, 15, 16, 23, 31, 32, 41, 43)
- Calle 13 (Rutas: 1, 9, 19, 33, 36, 42)
- Calle 14 (Rutas: 2, 5, 6, 15, 16, 23, 31, 32, 43)
- Entre calles 16 y 17 (Rutas: 1, 2, 2, 5, 9, 15, 16, 19, 25, 31, 33, 40, 41, 42, 43)
- Entre calles 20 y 21 (Rutas: 2, 3, 5, 6, 8, 10, 18, 21, 22, 24, 25, 37, 38, 39, 40, 41, 49)

- Subiendo

- Entre calles 12 y 13 (Rutas: 2, 8, 21, 39)
- En la calle 16 (Rutas: 2, 8, 10, 21, 38, 39)
- En la calle 17 (Rutas: 3, 6, 18, 20, 24, 25, 34, 37, 40, 41, 42, 49)

CALLE SEXTA

- Entre Cra 5ª y 6ª de sur a norte (Rutas: 1, 41, 42)

- Entre Cra 4ª y 5ª De norte a sur (Rutas: 10, 21, 22, 38, 39)

CARRERA 7

- Entre Calles 8ª y 9ª (Rutas: 1, 9, 23, 32, 33, 41, 42)

AVENIDA 15 de Norte a Sur

- Entre Cras. 5ª y 4ª (Rutas: 6, 19, 20, 23, 24, 25, 32, 37, 40, 42, 49)

- Entre Carrera 4ª y 3A (Rutas: 3, 18, 34, 36, 41)

- Entre 3ª y 2ª (Rutas: 4/7, 6, 17, 19, 20 ,23, 34 ,25, 32, 37 ,40, 42, 40)

AVENIDA 15 de Sur a Norte

- Entre Cras. 2ª y 3ª (Rutas: 11, 17, 20, 24, 25, 37, 40, 49)

- Entre Cras. 3ª y 4ª (Rutas: 1, 4/7, 5, 9 ,16, 19, 23, 32, 33, 34, 36)

- Entre Cras. 6ª y 7ª costado oriental

(...)

7.5. Caso concreto

Se pretende la nulidad de los artículos 2º y 3º del Decreto 625 del 30 de diciembre de 1999 *“por medio del cual se adoptan unas medidas en materia de Tránsito y Trasporte”*, al considerar la parte actora que se expidieron en forma irregular, ante la falta de aplicación de los artículos 26 al 30 del Decreto 1588 de 1998, las cuales regulan, la modificación de las rutas del servicio público de transporte terrestre colectivo municipal y ante la falta de aplicación de la Resolución 2252 de 1999, que regula el procedimiento atinente a los estudios técnicos, el cual es de obligatorio cumplimiento cuando la autoridad municipal, de oficio hace las modificaciones por más del 10% respecto de las originales.

Asimismo, por expedirse con falsa motivación, por cuanto el decreto parcialmente demandando, de forma expresa, en la parte considerativa señaló que se fundamentaba en el Decreto 80 de 1987 y bajo la supuesta existencia de un plan de ordenamiento de tránsito, sin ser cierto, pues a juicio de la parte actora, dicha normativa le permite a la autoridad municipal hacer una racionalización de las rutas más no una modificación, asimismo, porque el plan en comento no se había expedido cuando se profirió el decreto parcialmente demandado.

El municipio de Ibagué, contrario a lo manifestado por la parte actora, sostuvo que el acto en cuestión había sido expedido en debida forma, acatando la normativa que regula la materia, que del mismo decreto se desprendía, que se hizo una modificación parcial de las rutas y no como lo asevera el actor, asimismo, propuso

las excepciones de extinción y decaimiento del acto, falta de vicio y ausencia de causa, las que reiteró en el recurso de apelación.

Por su parte, el Tribunal Administrativo del Tolima, declaró la nulidad los artículos en cita, al considerar que habían sido expedidos en forma irregular, toda vez que del mismo acto se demostraba, en primer lugar, que la modificación de las rutas se hizo de manera oficiosa sin haber sido sustentada mediante un estudio técnico, pues no hubo prueba que demostrara la existencia del mismo y en segundo lugar, porque dentro del fundamento legal para la expedición el acto, la autoridad no mencionó las normas que regulaban la materia para la época de la respectiva modificación, pues relacionó unos decretos que, en todo caso, no facultaban a la Alcaldesa municipal para que modificara las rutas de transporte público.

Decisión ante la cual, la parte demandada interpuso recurso de apelación, al considerar que la nulidad decretada no se compadecía con los motivos que originaron la expedición del acto parcialmente demandado, pues a pesar de que el fallador de primera instancia señaló en la providencia recurrida que *“no existe [í]a] duda que los actos administrativos desconocieron las normas en que deberían fundarse”*, bastaba con tener en cuenta que no hubo una restructuración de rutas, para demostrar que no había motivos para declarar la nulidad de las disposiciones demandadas.

De lo anterior, corresponde a la Sala determinar si con los artículos 3º, 6º y 7º del Decreto 625 de 1999 se demuestra que en efecto, lo que se hizo en los artículos 2º y 3º del mismo decreto obedeció a restructuración parcial como lo señala la autoridad municipal, para lo cual, la Sala hará la transcripción de los mismos.

“ARTÍCULO TERCERO: Ordénese la ubicación de los siguientes paraderos, sin perjuicio de los establecidos en el Decreto 000252 del 13 de marzo de 1996.

CARRERA PRIMERA

- Entre las calles 10 y 11 Subiendo. (Rutas: 6, 34, 41, 42, 48)
- Entre las calles 12 y 13 rutas juntas, pastales, llanitos, (suburbano)
- Entre calles 13 y 14 (subiendo) (Rutas: 6, 34, 41, 42, 48)
- Calle 16 (bajando) (Rutas: 4/7, 6, 17, 19, 20, 23, 24, 25, 32, 37, 40, 42)
- Entre calles 15 y 16 (subiendo) (Rutas: 11, 17, 20, 24, 35, 37, 40, 25)
- Entre calles 17 y 18 (subiendo) (Rutas: 6, 42, 48)
- Calle 18 (Bajando) (Rutas: 4/7, 6, 17, 19, 20, 23, 24, 25, 32, 37, 40, 42)
-

CARRERA SEGUNDA

- Entre calles 11 y 12 (Rutas: 34, 48, 4/7)

- Entre calles 14 y 15 (Rutas: 34, 48, 4/7)
- Entre calles 16 y 17 (Rutas: 3, 18, 36, 48)
- Entre calles 18 y 19 (Rutas: 3, 18, 36, 48)

CARRERA TERCERA

- Entre calles 17 y 18 (Rutas: 1, 4/7, 5, 9, 16, 17, 19, 23, 32, 33, 36)

CARRERA CUARTA

- Entre calles 7ª y 8ª (Rutas: 8, 10, 21, 22, 38, 39)
- Entre calles 10A y 11 (Rutas: 8, 10, 21, 22, 38, 39)
- Entre calles 13 y 14 (Rutas: 8, 10, 21, 22, 38, 39)
- Entre calles 16 y 17 (Rutas: 8, 10, 21, 22, 38, 39)
- Entre calles 17 y 18 (Rutas: 4/7, 11, 17, 20, 24, 34, 35, 37, 49)
- Entre calles 20 y 21 (Rutas: 1, 4/7, 9, 11, 16, 17, 19, 20, 23, 32, 33, 34, 35, 36, 42, 48)

CARRERA QUINTA – Sentido Calle 10 a 20 (Bajando)

- Calle 12 (Rutas: 2, 5, 6, 15, 16, 23, 31, 32, 41, 43)
- Calle 13 (Rutas: 1, 9, 19, 33, 36, 42)
- Calle 14 (Rutas: 2, 5, 6, 15, 16, 23, 31, 32, 43)
- Entre calles 16 y 17 (Rutas: 1, 2, 2, 5, 9, 15, 16, 19, 25, 31, 33, 40, 41, 42, 43)
- Entre calles 20 y 21 (Rutas: 2, 3, 5, 6, 8, 10, 18, 21, 22, 24, 25, 37, 38, 39, 40, 41, 49)

- Subiendo

- Entre calles 12 y 13 (Rutas: 2, 8, 21, 39)
- En la calle 16 (Rutas: 2, 8, 10, 21, 38, 39)
- En la calle 17 (Rutas: 3, 6, 18, 20, 24, 25, 34, 37, 40, 41, 42, 49)

CALLE SEXTA

- Entre Cra 5ª y 6ª de sur a norte (Rutas: 1, 41, 42)
- Entre Cra 4ª y 5ª De norte a sur (Rutas: 10, 21, 22, 38, 39)

CARRERA 7

- Entre Calles 8ª y 9ª (Rutas: 1, 9, 23, 32, 33, 41, 42)

AVENIDA 15 de Norte a Sur

- Entre Cras. 5ª y 4ª (Rutas: 6, 19, 20, 23, 24, 25, 32, 37, 40, 42, 49)
- Entre Carrera 4ª y 3A (Rutas: 3, 18, 34, 36, 41)
- Entre 3ª y 2ª (Rutas: 4/7, 6, 17, 19, 20, 23, 34, 25, 32, 37, 40, 42, 40)

AVENIDA 15 de Sur a Norte

- Entre Cras. 2ª y 3ª (Rutas: 11, 17, 20, 24, 25, 37, 40, 49)
- Entre Cras. 3ª y 4ª (Rutas: 1, 4/7, 5, 9, 16, 19, 23, 32, 33, 34, 36)
- Entre Cras. 6ª y 7ª costado oriental

ARTÍCULO SEXTO: Las rutas que no sufren modificación, se regirán por el Decreto 459 de 1996.

ARTÍCULO SÉPTIMO: el presente decreto deroga en todas sus partes el Decreto 597 de diciembre 15 de 1999.

De las normas transcritas se observa, por un lado, que en efecto, al establecerse que se ordenaba la ubicación de los paraderos en el artículo 3º, sin perjuicio de los establecidos en el Decreto 000252 del 13 de marzo de 1996 y que las rutas que no sufrían modificación se regirían por el Decreto 459 de 1996, se entiende que no hubo una modificación total sino parcial de las rutas del servicio público colectivo de transporte, no obstante, no ocurre lo mismo con el artículo 7º en cita por cuanto si bien previó la derogación del Decreto 597 de 1999, el actor no explicó las razones por las cuales se debía entender más allá de la derogación expresa, entre otras cosas, qué regulaba ese decreto, en qué consistía para arribar a tal conclusión.

Ahora bien, a pesar de establecerse en los artículos referidos que la modificación de las rutas en comento se hizo de manera parcial, no significa que con ello se demuestre que el acto parcialmente demandado no deviene ilegal, pues lo que debió demostrar el recurrente es que a pesar de que sí se hizo una modificación parcial, esta no se había efectuado en más de un 10% respecto de las originales, o si bien, se había sobrepasado de ese límite, debía demostrar la necesidad de los usuarios sustentado en el estudio técnico, tal como lo exige el artículo 36 del Decreto 1588 de 1998 y lo regula la Resolución 2252 de 1999, habida cuenta que, el Tribunal conforme a los argumentos del libelo introductorio de la demanda, planteó como problema jurídico y así lo resolvió, que dicho problema giraba en torno a establecer si la alcaldesa municipal de Ibagué, al modificar las rutas de transporte público, mediante los artículos 2º y 3º del Decreto 625 de 1999, tuvo en cuenta el procedimiento establecido para el efecto, en el Decreto 1558 de 1998 y así, procediera tal modificación, pues recuérdese que los cargos contra los artículos en referencia, se encaminaban a demostrar que estos fueron expedidos de manera irregular y con falsa motivación.

De forma irregular toda vez que la modificación de las rutas se hizo en más del 10% respecto de las originales, de lo que valga agregar que se entiende que es una modificación parcial, lo que en todo caso operó de oficio por la entidad administrativa, lo cual, se reitera, debía sustentarse con el estudio técnico que establece el artículo 36 del Decreto 1558 de 1998 y por ende acatar los procedimientos atinentes al mismo estudio, los que están señalados en la Resolución 2252 del 7 de noviembre de 1999, expedida por el Ministerio de Transporte con base en lo ordenado en el artículo 27 del mismo decreto.

Es por lo anterior, que el fallador de primera instancia, al no encontrar suplido este requisito (estudio técnico) habida cuenta que se había hecho la restructuración mencionada, es decir, de oficio, la que procede cuando las rutas sufren una modificación de más del 10% conforme a lo estipulado en el artículo 36 ibídem, concluyó que las normas de las cuales se deprecaba su nulidad, en efecto, habían sido expedidas en forma irregular.

Así las cosas, los reparos del recurrente, conforme al marco central de la Litis se debían encaminar a demostrar que si bien se hizo una modificación, esta no superó el 10% mencionado, pues, en nada incide demostrar que esta se hizo de manera parcial y no total o que si se modificó excediendo tal porcentaje, ésta se encontraba sustentada de conformidad con el procedimiento aludido.

Ahora, el otro argumento con el cual, pretende demostrar que no habían motivos para declarar la nulidad deprecada, consistente en que, por disposición constitucional, legal y reglamentaria⁴¹, se modificó parcialmente, el artículo 1° del Decreto 459 de 7 de mayo de 1996 en lo referente al recorrido de las rutas ya existentes del servicio público colectivo de pasajeros del sector de Ibagué, el cual fue modificado por el artículo 2° del Decreto 252 del 13 de marzo de 1996, por lo que, se estaba entonces frente a una modificación “*a lo existente en otro acto administrativo*” que goza de presunción de legalidad y que no se ha declarado nulo.

No se logra dilucidar con dicha afirmación que no se incurrió en una expedición irregular, pues, de la misma se entiende que se hizo una modificación parcial, lo cual, como ya se señaló no era objeto de debate, se insiste, en el fallo recurrido se partió de la modificación parcial para establecer si se había cumplido o no con el procedimiento establecido para el efecto, ahora, en cuanto a que se modificó lo existente en otro acto administrativo, el cual no ha sido declarado nulo, por sí solo, no demuestra la legalidad de los artículos objeto de censura, pues su legalidad, se establece, precisamente, en este escenario, donde a través de la acción de nulidad, se conlleva a realizar el estudio pertinente, de acuerdo a las particularidades de cada caso en concreto, si el acto demandado, fue expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, sin competencia, en forma

⁴¹ No citó las normas respectivas.

irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa o con falsa motivación, esto, de conformidad con el artículo 84 del CCA⁴².

Finalmente, respecto de la solicitud de declarar la prosperidad de las excepciones⁴³ propuestas en la contestación de la demanda, las cuales no tuvieron vocación de prosperidad en primera instancia, se tiene por un lado, que el Tribunal consideró que el demandante se había limitado a definir cuándo ocurrían más no ha demostrar que en efecto hubo extinción y decaimiento del acto, ahora, visto el fundamento aludido por el apelante, se observa que efecto, no refirió ningún argumento que conllevara a hacer el estudio pertinente, en ese sentido la Sala no encuentra elementos de juicio para abordar el análisis de dichas excepciones; de otro, lo atinente a la excepción de fondo (falta de vicio), la Sala no encuentra la prosperidad de la misma, toda vez que, revisadas las normas referidas en el sustentación del recurso de alzada, como ya se señaló, no se logró demostrar la legalidad de las normas acusadas y decretadas nulas por el fallador de primera instancia, así las cosas, esta excepción tampoco tiene vocación de prosperidad, pues no se probó la falta de vicio aludida.

En consecuencia, no le asiste razón al recurrente, al considerar que la decisión del fallador de primera instancia no se compadecía con los motivos por los cuales fue expedido el decreto parcialmente, demandado, al no lograr demostrar con los artículos 3º, 6º y 7º del mismo acto parcialmente demandado, como lo señaló el recurrente, que quedaba probado que no se incurrió en la causal de nulidad de la cual el *a quo* encontró su prosperidad.

De lo anterior y, toda vez que no hay motivos para desvirtuar el fundamento de la decisión que le fue desfavorable al apelante, la Sala deberá proceder con la confirmación de primera instancia.

En consecuencia, se confirmará la sentencia del 18 de marzo de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, en la que se declaró la nulidad de los artículos 2º y 3º del Decreto 625 del 30 de diciembre del 1999, expedido por la Alcaldesa Municipal de Ibagué, Tolima.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso

⁴² Derogado por el 09 de la Ley 1437 de 2011.

⁴³ Extinción y decaimiento del acto administrativo demandado y, falta de vicio en los artículos demandados.

Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia del 18 de marzo del 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO. DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero

CARLOS ENRIQUE MORENO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

