

**COMPETENCIA DE CONCEJO MUNICIPAL - Para expedir normas generales temporales de restricción vehicular / COMPETENCIA DE ALCALDE – Par expedir decreto reglamentario de acuerdo que estipula restricciones temporales a la circulación vehicular**

[L]a limitación a la movilización de los vehículos no matriculados en la ciudad de Ibagué en ciertas horas y días de la semana no constituye una medida permanente, sino una restricción de la movilidad de los mencionados automotores, que fue reglamentada por la autoridad territorial competente, dentro de su jurisdicción, en calidad de jefe de la administración local y máxima autoridad de policía (artículos 314 y 315 superior). Conforme a lo anterior, tanto el Concejo Municipal como el alcalde Ibagué se encuentran facultados para emitir normas de tránsito, que no tengan carácter de permanente, ya que su límite potestativo es para expedir disposiciones temporales o transitorias que no impliquen una adición o una modificación al Código de Tránsito.

**IGUALDAD – Como principio y como derecho fundamental / IGUALDAD – Prohibición de discriminación y el derecho al trato igual ante la ley / RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN VEHICULAR - Para vehículos particulares matriculados en otras ciudades distintas al municipio de Ibagué / DERECHO A LA IGUALDAD – Se vulneró al contemplar solo para ciertos vehículos restricción de circulación con el objeto de reducir la contaminación ambiental y mejorar el flujo vehicular / DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN – Se vulnera al imponer restricción a los vehículos particulares matriculados en otras ciudades distintas al municipio de Ibagué**

[P]ese a que de forma expresa entre las motivaciones de la reglamentación de la medida restrictiva no se hizo alusión a otra finalidad distinta que la reducción de la contaminación ambiental y la mejora del flujo vehicular de «... los vehículos debidamente registrados en esta ciudad durante los días hábiles...», lo cierto es que existe un trato diferenciado que no resulta razonable ni justificado. Ello por cuanto, se tratan de supuestos de hecho que son comparables, vehículos matriculados y no matriculados, los cuales contribuyen a generar no solo agentes contaminantes sino congestión vehicular, y en tal sentido, se trata de condiciones de registro frente a las que no se ameritaba un trato constitucional diferenciado. De manera que, si de lo que se trataba era de disminuir los índices de contaminación ambiental y mejorar el flujo vehicular en la ciudad, lo procedente era la inclusión de aquellos automotores «debidamente registrados» en el municipio de Ibagué durante los días hábiles. Por lo que, si bien no todo tratamiento diferenciado constituye un desconocimiento de dicha garantía, lo cierto es que los motivos o razones fundantes deben encontrarse justificadas y ser razonables con el fin perseguido. Por tanto, para la Sala los beneficios de adoptar la aludida medida restrictiva vehicular de forma clara excedieron las prohibiciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales, como lo son el derecho a la igualdad y la libre circulación, en los términos antes expuestos.

**RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN VEHICULAR - Para vehículos particulares matriculados en otras ciudades distintas al municipio de Ibagué / ACTO DE RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN VEHICULAR – Falta de motivación: no se esgrimió en sus consideraciones el fin tributario que perseguía**

[S]e observa que dentro de los mencionados antecedentes -ponencias y exposición de motivos- se hizo alusión a una finalidad precisa, esto es, la contribución con el pago del impuesto de rodamiento al incentivar a los propietarios para que trasladaran las respectivas cuentas a la Secretaría de

Tránsito de Ibagué. En tal sentido, para la Sala el fin tributario, no esgrimido en las motivaciones expuestas de los actos acusados, coarta la mera liberalidad de un acto propio de la voluntad de quien tiene la facultad para registrar o no un vehículo en el organismo de tránsito que a bien se considere. Tal propósito tributario fue esgrimido también por la entidad municipal demandada en su escrito de apelación, pues a su juicio, con la medida restrictiva no se pretendía afectar los vehículos particulares matriculados fuera de dicha municipalidad, que se encontraran de paso en dicha localidad, sino que por el contrario, su finalidad era la de incentivar el traslado de la carpeta de matrícula a Ibagué para efectos del pago de los respectivos impuestos. Por tanto, si bien dentro de las motivaciones de este último acto se señalaron la reducción de la contaminación ambiental y la mejora del flujo vehicular, no ocurrió lo mismo con el objetivo dirigido al traslado de las cuentas para el pago de impuestos, sobre el cual se sustentaron las ponencias tanto del primer como del segundo debate del acuerdo, así como de la respectiva exposición de motivo que precedieron a las decisiones administrativas demandadas.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 13 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 313 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 315 / LEY 769 DE 2002 / LEY 105 DE 1993 / LEY 336 DE 1996

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 023 DE 2002 (20 de septiembre) CONCEJO MUNICIPAL DE IBAGUÉ (Anulado) / DECRETO REGLAMENTARIO 0019 DE 2003 (10 de enero) ALCADÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ (Anulado)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá, D. C., catorce (14) de junio de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 73001-23-31-000-2003-00338-01**

**Actor: CALIXTO ALFONSO NARANJO MÁRQUEZ**

**Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ, CONCEJO MUNICIPAL**

**Referencia: NULIDAD – FALLO**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por el apoderado del municipio demandado contra la sentencia del 28 de enero de 2014, emitida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que declaró la nulidad del Acuerdo 023 del 20 de septiembre de 2002, por medio del cual se adoptó una medida restrictiva de circulación para vehículos particulares matriculados en ciudades distintas a Ibagué, así como la de su Decreto reglamentario 0019 del 10 de enero de 2003.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Pretensiones

En la demanda, la parte demandante pretende que se declare la nulidad tanto del Acuerdo 023 de septiembre de 2002, con el que se adoptó en Ibagué una medida restrictiva de circulación para vehículos particulares, como la de su Decreto reglamentario 0019 del 10 de enero de 2003<sup>1</sup>.

### 2. Hechos

Sostuvo que el Concejo Municipal de Ibagué expidió el **Acuerdo 023 del 20 de septiembre de 2002**, con el cual se dispuso:

*«ARTÍCULO PRIMERO: Adóptase en el Municipio de Ibagué, la medida de restricción de circulación para vehículos particulares matriculados en otras ciudades.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: El Alcalde Municipal expedirá, mediante Decreto, la reglamentación de la medida que trata el Artículo 1° del presente Acuerdo.*

*ARTÍCULO TERCERO: La implantación de ésta medida se hará a partir del 2 de enero del año 2003.*

*ARTÍCULO CUARTO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.*

*Dado en Ibagué, a los once (11) días del mes de septiembre del año dos mil dos (2.002).*

Indicó que el referido acto administrativo lo expidió el Concejo Municipal de Ibagué en uso de las atribuciones legales y en especial de las conferidas en el artículo 313 de la Constitución Política y que en las ponencias de los respectivos debates se manifestó lo siguiente:

«...

*El proyecto de acuerdo presentado solo tiene que ver con restringir el tránsito de vehículos particulares con placas foráneas, esto es,*

---

<sup>1</sup> Folios 3 a 8 del cuaderno principal.

*buscando que los propietarios de vehículos matriculados fuera de Ibagué que transitan por la ciudad, trasladen sus cuentas y por ende radiquen su carpeta en la Secretaría de tránsito (sic), contribuyendo con el impuesto de rodamiento en el municipio.*

*Es de anotar que este sistema ha dado muy buenos resultados en muchas ciudades, ya que lo que se busca es aumentar la capacidad de la vía y disminuir el flujo vehicular, aunque en esas ciudades se aplica sin determinar si están matriculados o no allí donde transitan, se busca darle garantía de movilidad para los locales.»*

Refirió que también en la exposición de motivos suscrita por el concejal Juan Ricardo Rueda Medina se señaló lo siguiente:

*«El proyecto de Acuerdo por medio del cual se implanta el pico y placa para vehículos matriculados en otras ciudades tiene las siguientes razones:*

*1.- En la ciudad de Ibagué circulan cerca de 70000 vehículos tanto particulares como públicos de los cuales hay matriculados cerca de 32000 lo que quiere decir que, 38000 pagan sus impuestos en otras ciudades y benefician otros Departamentos.*

*2.- En el centro de la ciudad y en algunos otros sitios se están formando trancones, sobre todo en las horas pico, esta medida contribuiría a solucionar dicho problema.*

*3.- La malla vial de nuestra ciudad está deteriorada y resulta que 38000 vehículos contribuyen con el pago del impuesto para el mejoramiento de las mallas viales de otras ciudades...*

*Por lo tanto Honorables Concejales espero que el presente proyecto de Acuerdo se apruebe para beneficio de nuestra ciudad. Y con ello despierte el sentido de pertenencia en los propietarios de los vehículos e inicien el traslado de sus cuentas a tr[á]nsito Municipal»*

Agregó que el regente de dicho ente territorial, en uso de las atribuciones legales, en especial las conferidas por el artículo 6° de la Ley 769 del 6 de agosto de 2002, Código Nacional de Tránsito, así como por las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1196, a través del **Decreto 0019 del 10 de enero de 2003**, reglamentó el citado acuerdo, así:

«ARTÍCULO PRIMERO. Restringir la circulación de vehículos particulares que no se encuentren matriculados o registrados en la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Ibagué, a partir de la expedición del presente Decreto, de la siguiente forma:

Los vehículos cuyas placas terminen en los dígitos mencionados a continuación, no podrán transitar durante los días hábiles correspondientes:

|           |   |   |   |   |
|-----------|---|---|---|---|
| Lunes     | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Martes    | 5 | 6 | 7 | 8 |
| Miércoles | 9 | 0 | 1 | 2 |
| Jueves    | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Viernes   | 7 | 8 | 9 | 0 |

La restricción prevista en este artículo se hará efectiva entre las 07:00 horas y las 9:00 horas y entre las 16:30 y las 19:00 horas de lunes a viernes.

PARÁGRAFO PRIMERO: Para todos los efectos previstos en el presente Decreto se entienden por **vehículos particulares**, todo vehículo automotor destinado a satisfacer las necesidades privadas de movilización de personas, animales y cosas.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los vehículos particulares que se encuentren matriculados en la Secretaría de Tránsito y Transporte municipal de Ibagué, que no hubiesen realizado el trámite de cambio de placa, circularán portando una calcomanía que se distribuirá por parte de dicha Secretaría.

PARÁGRAFO TERCERO: La medida contenida en el presente artículo no se aplicará durante los fines de semanas y los días feriados o festivos.

ARTÍCULO SEGUNDO. La restricción dispuesta en este decreto sólo se aplica a los vehículos particulares, por lo tanto, se exceptúan de la misma los vehículos de servicio público, de servicio oficial, de servicio diplomático o consular, vehículos escolar, vehículos para el transporte Militar y de Policía, de turismo, la maquinaria rodante, los vehículos de emergencia, los vehículos agrícolas y en general aquellos vehículos que no corresponde a la definición de vehículo de servicio particular consagrada en el artículo 2° del Código de Tránsito.

*PARÁGRAFO PRIMERO: Los vehículos que circulan en la Ciudad de paso a otra Ciudad, quedan exentos de la[s] restricciones consagradas en el presente Decreto, acreditando tal condición, con el tiquete del peaje correspondiente a la vía comprendida entre la ciudad de origen de la marcha y la ciudad de Ibagué, cuya fecha de expedición no supere el día anterior al del requerimiento de la autoridad competente*

*ARTÍCULO TERCERO. Los infractores a lo dispuesto en este Decreto serán objeto de la sanción prevista en el Artículo 131 del Código de Tránsito, 'Transitar por sitios restringidos o en horas prohibidas por la autoridad competente', equivalente a quince (15) S.M.L.D.V.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: La Administración Municipal adelantará la divulgación del presente Decreto a través de los medios masivos de comunicación y la Policía Nacional se encargará de su vigilancia y control.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: Es deber de la Gestora Urbana en coordinación con la Secretaría de Tránsito y Transporte de Ibagué, diseñar, elaborar e instalar, de acuerdo a la Normativa vigente, la publicidad requerida en las principales avenidas...*

*ARTÍCULO CUARTO: Para la debida aplicación del presente Decreto y como medida pedagógica se establece un periodo de transición de sesenta días (60), plazo durante el cual el infractor a las medidas consagradas en éste, será reconvenido por las autoridades de tránsito y la orden de comparendo solo tendrá una función pedagógica; en consecuencia, no se le sancionará con la multa respectiva.*

*ARTÍCULO QUINTO: El presente decreto deroga las disposiciones que le sean contrarias y entrará en vigencia a partir de su promulgación.*

*...»*

Agregó que dentro de las motivaciones para expedir el precitado acto, se consideró lo siguiente:

*«...*

*- Que el día 24 de octubre se realizó el día sin carro en la ciudad [Ibagué]... siendo de gran resultado esta medida para mejorar [la] seguridad vial, **reducir la contaminación ambiental**, la*

*accidentalidad, y sobre todo causando un impacto positivo sobre la calidad del aire.*

*- Que con la medida antes descrita se permitió una reducción en monóxido de carbono...*

*- Que con la medida adoptada se evidencia la mejora de la calidad del aire en Ibagué, habida cuenta que las concentraciones de los contaminantes bajaron en el día del NO CARRO.*

***- Que existe un alto volumen de flujo vehicular en la ciudad, causante de congestiones que impide el desplazamiento de los vehículos debidamente registrados en esta ciudad durante los días hábiles...***

*- Que corresponde a las autoridades de tránsito al tenor de lo dispuesto en el Artículo Sexto de la Ley 769 del 6 de agosto de 2002, expedir normas y tomar medidas necesarias con el fin de mejorar el ordenamiento del tránsito de vehículos por las vías públicas.*

...» (negrillas fuera del texto original)

### **3. Normas violadas y concepto de la violación**

El demandante afirmó que con la expedición de los actos administrativos acusados se incurrió en: i) la violación de normas superiores, ii) falta de competencia de la autoridad demandada para expedir el acto acusado y, iii) *falsa motivación* respecto del artículo 107 de la Ley 633 de 2000<sup>2</sup>.

Sostuvo que con el acuerdo demandado se vulneraron los artículos 13 y 24 superior, que contemplan el derecho fundamental a la igualdad y a la libertad de circulación que tiene todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, respectivamente.

Indicó que con los actos acusados se desconocieron las precitadas normas constitucionales, pues con ellos se adoptaron medidas discriminatorias frente a los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos no matriculados en Ibagué, a pesar de que no son los únicos causantes de la contaminación ambiental.

---

<sup>2</sup> Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

Adicionalmente, señaló que con el acuerdo acusado se desconocieron los artículos 1° (inciso final), 2°, 6° (incisos primero y segundo del párrafo tercero) y 43 de la Ley 769 de 2002 «*[p]or la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*»; así como el capítulo sexto de la Ley 488 de 1998<sup>3</sup>, que en materia tributaria reguló los impuestos territoriales; así como el artículo 107 de la Ley 633 de 2000<sup>4</sup>, que modificó el artículo 150 de la Ley 488 de 1998.

Arguyó que las restricciones respecto de la libre circulación se dan por mandato de la ley y no por acuerdos o decretos, de manera que dicha facultad se encuentra radicada en el Gobierno Nacional, mas no en las corporaciones públicas territoriales.

Esgrimió que la restricción denominada «*pico y placa*» impuesta en los actos demandados no se sustentó en alguna norma que avale su legalidad ni el procedimiento, ya que con ello se adoptó como medida de carácter permanente y se reformó el Código Nacional de Tránsito, al limitar la libre circulación de los vehículos particulares.

Precisó que la autorización que se le confiere a los alcaldes, en el inciso segundo del párrafo tercero del artículo 6° de la Ley 769 de 2002, es para la expedición de normas dirigida a la consecución de los objetivos establecidos en dicha norma, mas no para establecer medidas de carácter permanentes ni para hacer uso de la potestad reglamentaria.

Añadió que la restricción no fue transitoria, ya que con ella se reformó el Código Nacional de Tránsito, pues limitó la circulación de los vehículos particulares.

Sostuvo que independientemente que el vehículo esté o no matriculado en Ibagué el municipio no se ve afectado en materia tributaria, puesto que «*...con el solo hecho que el propietario, tenedor o poseedor registre o escriba en el formulario de pago del impuesto unificado del vehículo la dirección de residencia que para este caso es*

---

<sup>3</sup> Por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales.

<sup>4</sup> Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.



*Ibagué el impuesto se queda en esta ciudad, otra cosa distinta es que la secretaría de hacienda municipal no haga la gestión respectiva...».* Ello, con fundamento en lo consagrado en el artículo 107 de la Ley 633 de 2000, antes citada.

#### **4. Contestación de la demanda**

A través de apoderado el municipio demandado, contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones, en los siguientes términos<sup>5</sup>:

Sostuvo que la Ley 769 de 2002 rige para todo el territorio nacional y regula la circulación, entre otros, de los peatones, usuarios y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, en las que internamente circulen los vehículos, así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

Señaló que si bien conforme lo ordena el artículo 24 superior, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, también lo es, que ello está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes y la protección del uso común del espacio público, entre otros.

Adujo que el alcalde municipal de Ibagué es la autoridad de tránsito en su respectivo orden y que en virtud de lo consagrado en el artículo 6° de la Ley 769 de 2002, la Secretaría de Tránsito, Transporte y de Movilidad municipal es el organismo de tránsito.

Consideró que a pesar de las limitantes generales del nivel nacional para la circulación del tránsito terrestre, son los alcaldes municipales quienes en su jurisdicción deben adoptar las medidas necesarias para su mejoramiento, sin que ello implique que se tratan de disposiciones de carácter permanente, pues para el caso en particular en la actualidad no se aplica la medida restrictiva establecida en los actos acusados.

#### **5. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo del Tolima, a través de sentencia del 28 de enero de 2014, resolvió lo siguiente<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> Folios 17 a 24 del cuaderno principal.

<sup>6</sup> Folios 49 a 55 del cuaderno principal.

«Primero: DECLARAR la nulidad de las normas demandadas (sic), Acuerdo 023 del 20 de septiembre de 2000 y Decreto 0019 del 10 de enero de 2003, conforme a lo indicado en la presente providencia.

Segundo: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

...»

Las razones que tuvo en cuenta el *a quo* para proceder en el sentido indicado se resumen a continuación:

#### **i) Falta de competencia:**

Hizo referencia al ámbito de aplicación y principios contenidos en la Ley 769 de 2002 y su modificación (Ley 1838 de 2002), artículos primero y sexto, para concluir que el alcalde como máxima autoridad municipal estaba facultado como autoridad de tránsito, conforme a las disposiciones constitucionales<sup>7</sup>, para regular la movilidad dentro de la jurisdicción de su localidad<sup>8</sup>.

Sostuvo que el Concejo Municipal en virtud de tales competencias constitucionales expidió el acuerdo demandado, a través del cual se autorizó al alcalde municipal de Ibagué para que mediante decreto reglamentara la restricción de los vehículos particulares matriculados en otras ciudades.

Indicó que, en razón de ello, no era posible evidenciar que dicha facultad hubiera sido extralimitada, puesto que en sus funciones se encontraba la potestad de regular las materias que fueran del orden local, tendientes a preservar el orden público del municipio.

Precisó que el mencionado aspecto fue considerado en el acto acusado, el cual además se sustentó en el numeral segundo del «*literal*» b y en el numeral primero del «*literal*» d del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que le asignan competencias expresas respecto de

---

<sup>7</sup> Artículo 315 superior.

<sup>8</sup> Asimismo citó la sentencia del 17 de mayo de 2001, emitida por el Consejo de Estado en el expediente 73001-23-00-000-2003-00338-00, relacionada con la restricción vehicular denominado pico y placa que se introdujo en Bogotá D. C.

la restricción del flujo vehicular y de garantizar el cumplimiento de las funciones a su cargo.

Concluyó que no prosperaba el cargo relacionado con la falta de competencia alegada por la parte demandante<sup>9</sup>, pues dentro de las facultades atribuidas a los órganos departamentales o locales está la de expedir normas de impacto local que no contraríen el Código Nacional de Tránsito y Transporte y la Constitución Política.

## **ii) Violación al derecho a la igualdad:**

Agregó que a juicio de la parte actora se transgredió tal garantía constitucional, pues los actos acusados son «*discriminatorios y desiguales*», ya que restringían la movilidad de los vehículos particulares que no se encontraran matriculados en el municipio de Ibagué, pese a que no son los únicos automotores que causan contaminación ambiental.

Hizo referencia al contenido del Decreto reglamentario 0019 de 2009, para señalar que dentro sus antecedentes encontraron que una de las razones para su expedición fue la del «*mejoramiento del medio ambiente*», frente a lo que concluyó:

*«Para la Sala la restricción de la medida a vehículos no matriculados en la ciudad, se constituye en una vulneración al derecho a la Igualdad (Art. 13 Const.) en concordancia con el derecho a la libre circulación (Artículo 24 Const.), toda vez que se evidencia una notaria (sic) desigualdad al querer pretender aplicar la restricción vehicular solo para aquellos vehículos que no estén registrados en la secretaria (sic) de tránsito y transporte (sic) de Ibagué, ya que, si la finalidad constitucional que pretende la expedición de la medida es la de mejorar el ambiente sano y el flujo vehicular la restricción establecida como guarda proporción con estas finalidades, pues tanto el flujo vehicular excesivo como la contaminación ambiental son producidos en igual forma por vehículos matriculados en el municipio de Ibagué y de allí que no resulte admisible este criterio de diferenciación que parece más el de un incentivo tributario.*

---

<sup>9</sup> También refirió que la Corte Constitucional en la sentencia C – 568 de 2003 se había pronunciado respecto de la competencia transitoria que tienen las corporaciones territoriales (departamental y municipal).

*Aún más, desde la perspectiva [d]el fin ambiental y de flujo vehicular resulta claro que la medida en principio tendría eficacia si la misma es aplicable a los vehículos matriculados en la ciudad, toda vez que son los que normalmente transitan por la ciudad.»*

Hizo referencia acerca de la metodología para analizar la legalidad de un trato diferencial establecida por la Corte Constitucional en la sentencia C – 1006 de 2005, para concluir que existía una evidente vulneración al derecho fundamental a la igualdad y, por tal motivo, los actos acusados debían ser anulados.

## **6. Apelación**

### **6.1 Municipio de Ibagué**

Por intermedio de apoderado la referida entidad demandada interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, el cual sustentó bajo los siguientes argumentos<sup>10</sup>:

Sostuvo que si bien conforme el mandato contenido en el artículo 24 superior, todo ciudadano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, también lo es que tal facultad se encuentra sujeta a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes y a la protección del uso común del espacio público.

Precisó que a pesar de que la norma no permite que las autoridades facultadas dicten disposiciones de tránsito de carácter permanente que impliquen adiciones o modificaciones al Código de Tránsito, son los alcaldes municipales quienes tienen asignada la atribución, dentro de su jurisdicción, de adoptar las medidas necesarias para el mejoramiento del tránsito.

Esgrimió que el trato desigual se ha admitido cuando se hace razonable la distinción, por lo que, a su juicio, el análisis del derecho fundamental a la igualdad no es unívoco, ya que no obedece a la identidad mecánica o aritmética<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Folios 59 a 64 del cuaderno principal.

<sup>11</sup> En relación con la referida garantía constitucional reseñó la sentencia del 31 de diciembre de 2003, emitida dentro del expediente 25000-23-24-000-2000-00637-01 por la Sección Primera del Consejo de Estado.

Recalcó que no se trata de afectar vehículos particulares matriculados fuera de dicha municipalidad, que se encuentren de paso en dicha localidad, sino que por el contrario, su finalidad es:

*«...incentivar a los propietarios de los automotores que se encuentren en esta condición querer generar el traslado de la carpeta de matrícula al domicilio donde residan, a efectos que el pago de sus impuestos correspondan al lugar donde habitualmente transitan».*

## **7. Actuación procesal en esta instancia**

Por medio de auto del 3 de abril de 2014, el Tribunal Administrativo del Tolima concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada<sup>12</sup>.

A través de proveído del 4 de agosto de 2014 se admitió el precitado recurso de apelación<sup>13</sup>.

Mediante providencia del 31 de mayo de 2016 se ordenó correr traslado a las partes y al Procurador Delegado por el término de 10 días para que presentaran sus alegatos de conclusión<sup>14</sup>.

## **8. Alegatos de conclusión**

### **8.1 Parte demandante**

No presentó alegatos de conclusión.

### **8.2 Parte demandada**

Tampoco presentó alegatos de conclusión.

## **9. Concepto del Ministerio Público**

El procurador delegado para la conciliación administrativa al rendir concepto, solicitó que se confirmara la sentencia apelada, por los siguientes motivos:

Sostuvo que el problema jurídico consistía en dirimir si el tratamiento diferenciado que incorporó la medida de restricción de circulación de

---

<sup>12</sup> Folio 66 cuaderno principal.

<sup>13</sup> Folio 4 cuaderno 2.

<sup>14</sup> Folio 7 cuaderno 2.

los vehículos particulares para aquellos que no estaban matriculados o registrados ante las autoridades competentes, resultaba justificado o no con el fin que pretendía conseguir la medida. Al respecto añadió:

*«En resumen, deberá resolverse la cuestión de si el criterio de diferenciación incorporado en las normas declaradas nulas resulta constitucionalmente admisible.»*

Destacó que la igualdad aparece reconocida en el artículo 13 de la Constitución Política y que tal garantía tiene una triple dimensión, a saber:

- i) Principio, que incorpora *«...un deber ser que debe ser (sic) aplicado de manera directa por el juez y el legislador»*.
- ii) Valor, que se traduce en fines dirigidos a las autoridades productoras del derecho.
- iii) Derecho, que implica *«...un derecho subjetivo en cabeza de los particulares de exigir del Estado y de los particulares deberes de conferir un tratamiento idéntico a quienes se encuentren en situaciones idénticas y de otorgar un tratamiento diferenciado a quienes se encuentren en situaciones disímiles»*.

Indicó que no todo tratamiento diferenciado comporta una violación al derecho a la igualdad, por lo que resulta indispensable analizar si las diferencias se encuentran justificadas de manera razonable y objetivamente.

Agregó que las medidas incorporadas en los actos acusados al restringir la circulación a aquellos vehículos que no se encontraran matriculados o debidamente registrados en Ibagué, y excluir a aquellos que sí lo estaban en el municipio, incorpora un tratamiento diferenciado que no resulta justificable con el fin que se pretende salvaguardar, el cual se relacionó con la *«...necesidad de mejorar la seguridad, la calidad del aire, la reducción de la contaminación ambiental y disminuir los índices de accidentalidad»*.

Adujo que no resultaba razonable que se excluyeran como sujetos destinatarios de la norma a los propietarios de vehículos domiciliados o registrados en dicho municipio, porque estos, al igual que los no

matriculados, contribuían en buena medida a generar tráfico e índices de contaminación ambiental.

Añadió que las decisiones administrativas demandadas tampoco incorporaron los motivos que permitan explicar la razón de ser de dicho tratamiento diferenciado, pues adicionalmente la fundamentación de la medida apuntó a móviles que llevarían a incluir como sujetos obligados de la norma a los propietarios de los vehículos matriculados en la aludida municipalidad.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia dictada en primera instancia, en los términos del artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

### **2. Problema jurídico**

Le corresponde a esta Corporación resolver si la sentencia apelada debe ser revocada, luego de establecer si el municipio demandado contaba con la competencia, dentro de su jurisdicción, de adoptar las medidas necesarias para el mejoramiento del tránsito como lo fue la medida de restricción para los vehículos no matriculados en Ibagué. Además, deberá establecerse si con ello se desconoció el derecho fundamental a la igualdad frente a los propietarios de los vehículos particulares registrados fuera de dicho territorio.

### **3. Análisis de los argumentos de la apelación**

La parte demandante considera que con los actos administrativos acusados, que corresponden al i) Acuerdo 023 de septiembre de 2002, por medio del cual se adoptó en Ibagué una medida restrictiva de circulación para vehículos particulares y, ii) su Decreto reglamentario

0019 del 10 de enero de 2003, se incurrió en la violación de normas superiores, falta de competencia de la autoridad demandada para expedir los actos acusados y, *falsa motivación* de las normas que sirvieron de sustento, en especial respecto de la finalidad tributaria perseguida con la medida<sup>15</sup>.

Lo anterior, por cuanto para el demandante las autoridades territoriales demandadas no se encontraban facultadas legalmente para establecer la aludida restricción a la circulación de vehículos, ya que constituía una medida discriminatoria frente a los propietarios, poseedores o tenedores que no estaban matriculados en Ibagué, máxime que en atención a la finalidad pretendida, no eran los únicos causantes de la contaminación ambiental.

Por su parte, el *a quo* accedió a las súplicas de la demanda, al declarar la nulidad del acuerdo acusado, así como la de su decreto reglamentario, bajo el argumento de que si bien la entidad municipal tenía competencia para restringir la circulación de tales vehículos, entre las razones para imponer la referida medida fue la de mejorar el ambiente sano y el flujo vehicular, lo cual, a su juicio, constituía una vulneración al derecho a la igualdad en concordancia con el derecho a la libre circulación de los propietarios de los vehículos que no estuvieran matriculados en Ibagué.

Con su apelación la parte demandada reiteró los argumentos de la contestación, al señalar lo siguiente:

a) Que contaba con la competencia para expedir los actos administrativos demandados, los cuales se sustentaron en el marco normativo correspondiente.

b) Que no vulneró el derecho a la igualdad, pues la finalidad de la medida no era afectar vehículos particulares matriculados fuera de dicha municipalidad, que se encontraran de paso en dicha localidad, sino la de incentivar a los propietarios de dichos automotores para que trasladaran la carpeta de matrícula a efectos de que el pago de sus impuestos correspondieran al lugar donde habitualmente transitaban, esto es, el municipio de Ibagué.

---

<sup>15</sup> Artículo 107 de la Ley 633 de 2000, por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.



Por tanto, para resolver el problema jurídico planteado, la Sala observa que a pesar de que el cargo por cual se declaró la nulidad de las decisiones acusadas fue el de la vulneración al derecho a la igualdad, el municipio demandado con su apelación también se refirió a las facultades legales que le conferirían competencia para expedir el acuerdo demandado y su reglamentación, así como a la finalidad tributaria de la medida.

De manera que, se procederá al análisis de la controversia planteada en los siguientes términos:

**i) Falta de competencia:**

En relación con el acuerdo demandado, se advierte que este fue expedido por el Concejo Municipal de Ibagué en ejercicio de las facultades de Ibagué en uso de las atribuciones legales y en especial de las conferidas en el artículo 313 de la Constitución Política.

A su vez, con el decreto acusado el alcalde municipal de dicho ente territorial, en uso de las atribuciones legales, en especial las conferidas por el artículo 6° de la Ley 769 del 6 de agosto de 2002, Código Nacional de Tránsito, así como por las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1196, se reglamentó el mencionado acuerdo.

Para la Sala, el mencionado cargo no está llamado a prosperar porque en virtud de las atribuciones legales y en especial de las conferidas por el numeral primero del artículo 313 superior el Concejo Municipal se encontraba habilitado para emitir el mencionado acuerdo, el cual contempla:

*«ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:*

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
- 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*
- 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*
- 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los*

*gastos locales.*

*5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*

*...»*

En relación con las facultades del alcalde municipal para expedir el decreto reglamentario, se observa que ello tiene sustento en las competencias consagradas en la Constitución en el artículo 315<sup>16</sup> y la Ley 769 de 2002, por la cual se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictaron otras disposiciones, así:

*«ARTÍCULO 3. Son autoridades de tránsito en su orden, las siguientes:*

*El Ministerio de Transporte*

*Los Gobernadores y los Alcaldes.*

*Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital.*

*...*

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

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

*b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los*

---

<sup>16</sup> «ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

*1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*

*2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*

*3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.*

*...»*

*municipios donde no hay autoridad de tránsito;*

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

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

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

...

***PARÁGRAFO 3o. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.***

***Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.***

*No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.» (negrilla y subrayado fuera de texto original)*

En relación con dichas atribuciones la Sección Primera del Consejo de Estado, ha considerado:

«...

***Pero eso en el ejercicio del poder de policía, a través de la ley y de los reglamentos, se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo.***

*Partiendo del anterior concepto, respecto de la responsabilidad del orden público atribuida a los alcaldes debe tenerse en cuenta que la*

*Constitución indica que les corresponde cumplir y hacer cumplir sus normas y las de la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo, así como conservar el orden público del municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. Por ello, el alcalde es, por mandato constitucional, la primera autoridad de policía del municipio y, en tal calidad, además de la función genérica, confiada a todas las autoridades, de proteger a las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, tiene a cargo la específica de salvaguardar, en el ámbito territorial del municipio, la pacífica convivencia entre sus habitantes y el ejercicio razonable y lícito de las actividades que ellos emprendan.*

...» (negrilla fuera de texto)

De manera que, la limitación a la movilización de los vehículos no matriculados en la ciudad de Ibagué en ciertas horas y días de la semana no constituye una medida permanente, sino una restricción de la movilidad de los mencionados automotores, que fue reglamentada por la autoridad territorial competente, dentro de su jurisdicción, en calidad de jefe de la administración local y máxima autoridad de policía (artículos 314 y 315 superior).

Conforme a lo anterior, tanto el Concejo Municipal como el alcalde Ibagué se encuentran facultados para emitir normas de tránsito, que no tengan carácter de permanente, ya que su límite potestativo es para expedir disposiciones temporales o transitorias que no impliquen una adición o una modificación al Código de Tránsito.

## **ii) Vulneración de normas de rango superior, derecho a la igualdad:**

En relación con este cargo, se encuentra que en el Acuerdo 023 del 20 de septiembre de 2002, se adoptó una medida restrictiva de circulación para vehículos particulares matriculados en otras ciudades distintas al municipio de Ibagué.

A su vez, se observa que en el mencionado acto se dispuso que el alcalde municipal expediría mediante decreto, la reglamentación de la precitada medida, lo cual ocurrió con el Decreto 0019 del 10 de enero de 2003.

Al respecto, se observa que el *a quo* accedió a la nulidad de los actos demandados al considerar que la medida adoptada constituía una vulneración al derecho a la igualdad en concordancia con el derecho a la libre circulación frente a los propietarios de los vehículos que no estuvieran matriculados en Ibagué.

Adicionalmente, se consideró en primera instancia que la restricción tendría eficacia si también fuera aplicable a los automotores matriculados en la ciudad, dado el fin ambiental y el flujo vehicular, sobre el cual se sustentaron los actos acusados.

Así las cosas, se precisa que dicha garantía constitucional se encuentra consagrada en la Carta Política de la siguiente manera:

*«ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin **ninguna discriminación** por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado **promoverá** las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado **protegerá** especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.»* (negrillas fuera del texto original)

Conforme a la jurisprudencia constitucional, la igualdad corresponde a un concepto multidimensional, puesto que se presenta no solo como un **principio** sino como un **derecho fundamental** y un **valor-garantía**<sup>17</sup>.

Es un **principio** en tanto que es objetivo y no formal, que se predica de la identidad de los iguales y la diferencia de los desiguales<sup>18</sup>. Como mandato de optimización la Constitución lo describe con la siguiente fórmula «*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley...*».

---

<sup>17</sup> Sentencia C – 530 de 1993.

<sup>18</sup> Sentencia C – 221 de 1992.

Como **derecho fundamental** la igualdad se puede apreciar no solo como un derecho subjetivo, sino como una obligación y una limitante, a saber:

*«De este carácter de la igualdad como derecho subjetivo se deriva, a su vez, su segunda característica: la igualdad es, también, **una obligación constitucionalmente impuesta a las ramas y órganos del poder público**, obligación consistente en tratar de igual forma a cuantos se encuentran en iguales situaciones de hecho. Desde esta perspectiva, la igualdad mantiene su carácter de derecho subjetivo pero lo proyecta, además, como una obligación de los poderes públicos que guarda una estrecha relación con la imparcialidad de que trata el artículo 209 superior: los poderes públicos no pueden tratar a los ciudadanos según su libre consideración, ni tampoco pueden realizar tratamientos diferentes en función de su sexo, su pertenencia a una u otra raza u otras características personales; han de ofrecer un tratamiento similar a todos cuantos se encuentran en similares condiciones.*

*Constituida como una obligación de tratar por igual a los iguales, la igualdad, arroja, así... su tercera característica: **la de ser un límite a la actuación del poder público.**» (negrilla dentro del texto original)*

Desde la perspectiva axiológica la igualdad es un enunciado de eficacia interpretativa. Así lo ha considerado la Corte Constitucional bajo los siguientes argumentos:

*«Respecto de ellos y en palabras de Peces Barba, **la igualdad como valor** ‘consiste en concretar los criterios para llevar a cabo el valor solidaridad, en crear las condiciones materiales para una libertad posible para todos y en contribuir a la seguridad con la satisfacción de necesidades a quien no puede hacerlo por su propio esfuerzo’<sup>19</sup>.*

*Integralmente debe señalarse con la Corte Constitucional<sup>20</sup>, (i) que el derecho a la igualdad protegido en nuestra Constitución implica, además de contenidos legislativos no discriminatorios, un trato igual por parte de las autoridades públicas y un principio de actuación vinculante para las relaciones entre particulares; (ii) que el constituyente determinó como uno de los ámbitos de aplicación y protección expresa el de las relaciones de igualdad entre géneros; y (iii) que vinculó los instrumentos internacionales a las decisiones de los jueces y la política legislativa, en el sentido de prestar especial interés*

---

<sup>19</sup> «Peces Barba, Gregorio. citado por Garrido, María. La igualdad en el contenido y en la aplicación de la ley. Dykinson, Madrid, 2009, página 59»

<sup>20</sup> «Sentencia T-247 de 2010 M.P. Humberto Sierra Porto, consideración jurídica No. 4»

*a los casos en los que la prohibición de discriminación sea desconocida en las relaciones entre sujetos públicos y privados o entre estos últimos.»<sup>21</sup>*

Otros criterios de análisis respecto de dicha garantía constitucional corresponden a las siguientes dimensiones: i) la formal, ii) la material y iii) como mandato de protección especial, así:

*«La Corte ha determinado que la igualdad es un concepto multidimensional pues es reconocido como un principio, un derecho fundamental y una garantía. De esta manera, la igualdad puede entenderse a partir de tres dimensiones: i) formal, lo que implica que la legalidad debe ser aplicada en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra quienes se dirige; y, ii) material, en el sentido garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos; y, iii) la prohibición de discriminación que implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos contruidos con fundamento en razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión y opinión política, entre otras»<sup>22</sup>.*

No obstante las metodologías trazadas para el análisis del derecho a la igualdad, para el caso concreto resulta de suma importancia advertir que del texto del artículo 13 transcrito se pueden distinguir los siguientes mandatos constitucionales: i) de **prohibición** de discriminación e igualdad de trato, ii) de **promoción**, que se traduce en acciones afirmativas y medidas de discriminación positiva y el otro, iii) de **protección especial** para quienes se encuentren en un estado de debilidad manifiesta.

Ello por cuanto, para el caso concreto resulta necesario analizar la igualdad desde la primera de las reglas antes expuestas, es decir frente al mandato de **prohibición de discriminación y el derecho al trato igual ante la ley**, en otras palabras, el derecho a ser tratado igual que los demás y el derecho a no ser tratado de forma diferente, salvo que tal diferencia se encuentre justificada constitucionalmente<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Sentencia C-586 de 2016.

<sup>22</sup> Sentencia T – 030 de 2017.

<sup>23</sup> Tal fórmula la describía la Corte de la siguiente manera: «Se reitera lo dicho por esta Corte en el ya citado fallo del 29 de mayo último y en la sentencia del 23 de julio de 1992, en las cuales se puntualiza: [] ‘El principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la igualdad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado’».

Así las cosas, se encuentra que para la entidad municipal apelante la medida de «...*restricción para los vehículos particulares no matriculados...*» expedida y reglamentada a través de los actos administrativos demandados se ajusta a la finalidad perseguida consistente en la reducción de la contaminación ambiental y la mejora del flujo vehicular.

No obstante, para la Sala con los actos administrativos acusados se incurrió en un desconocimiento de normas de rango constitucional y en una falta de motivación, por las siguientes razones:

Con el Acuerdo 023 del 20 de septiembre de 2002 se adoptó una medida de restricción de circulación para vehículos particulares matriculados en otras ciudades. Tal restricción se reglamentó con el Decreto 0019 del 10 de enero de 2003.

Entre los motivos que se expusieron en el mencionado decreto, se encuentran los siguientes:

i) La de mejorar la seguridad vial, reducir la contaminación ambiental, la accidentalidad y, para generar impacto positivo sobre la calidad del aire. Ello con fundamento en la reducción de los agentes contaminantes que se pudo advertir el día del «*no carro*» que se llevó a cabo el 24 de octubre de 2000.

ii) La de mejorar el ordenamiento del tránsito de vehículos por las vías públicas, debido al alto volumen de flujo vehicular causante de congestiones que impedía el desplazamiento de los vehículos debidamente registrados en Ibagué durante los días hábiles.

De manera que, pese a que de forma expresa entre las motivaciones de la reglamentación de la medida restrictiva no se hizo alusión a otra finalidad distinta que la reducción de la contaminación ambiental y la mejora del flujo vehicular de «... *los vehículos **debidamente registrados** en esta ciudad durante los días hábiles...*», lo cierto es que existe un trato diferenciado que no resulta razonable ni justificado.

Ello por cuanto, se tratan de supuestos de hecho que son comparables, vehículos matriculados y no matriculados, los cuales contribuyen a generar no solo agentes contaminantes sino congestión



vehicular, y en tal sentido, se trata de condiciones de registro frente a las que no se ameritaba un trato constitucional diferenciado.

De manera que, si de lo que se trataba era de disminuir los índices de contaminación ambiental y mejorar el flujo vehicular en la ciudad, lo procedente era la inclusión de aquellos automotores «*debidamente registrados*» en el municipio de Ibagué durante los días hábiles.

Por lo que, si bien no todo tratamiento diferenciado constituye un desconocimiento de dicha garantía, lo cierto es que los motivos o razones fundantes deben encontrarse justificadas y ser razonables con el fin perseguido.

Por tanto, para la Sala los beneficios de adoptar la aludida medida restrictiva vehicular de forma clara excedieron las prohibiciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales, como lo son el derecho a la igualdad y la libre circulación, en los términos antes expuestos.

### **iii) Falsa motivación en relación con lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley 633 de 2000**

Finalmente, se observa que para la parte demandante con los actos acusados también se incurrió en que él denominó «*falsa motivación*» respecto de lo consagrado en la Ley 633 de 2000<sup>24</sup>, la cual dispuso:

*«Artículo 107. Modifícase el artículo 150 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:*

*‘Artículo 150. Distribución del recaudo. Del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%). El veinte por ciento (20%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración.*

*...»*

A juicio del demandante independientemente que el vehículo esté o no matriculado en Ibagué, el municipio no se ve afectado en materia

---

<sup>24</sup> Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

tributaria, puesto que con el registro en el formulario de pago del impuesto unificado del vehículo de la dirección de residencia que para este caso es Ibagué el impuesto se queda en la ciudad.

Al respecto, resulta necesario precisar que el mencionado vicio corresponde a la causal de nulidad denominada *falta de motivación*, por las razones que a continuación se exponen:

En relación con la diferencia entre los mencionados vicios, la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado:

*«El vicio de falsa motivación se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferir el acto y la realidad fáctica y/o jurídica del respectivo asunto.*

***Ahora bien, debe precisarse que una cosa es la falsa motivación y otra la falta de motivación. La primera es un evento sustancial, que atañe a la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo, y la segunda es un aspecto procedimental, formal, ya que ésta es la omisión en hacer expresos o manifiestos en el acto administrativo los motivos del mismo.***

*De modo que el acto puede, formalmente, estar motivado, o sea cumplir con el requisito de tener indicados los motivos, pero en la realidad tener una falsa motivación, de suerte que por lo primero sería legal, pero por lo segundo estar viciado de nulidad. Puede darse también la situación contraria: que debiendo ser motivado, no lo haya sido, pero los motivos por los cuales la ley autoriza su adopción realmente ocurrieron. Aquí la nulidad puede surgir de lo primero, la falta de motivación, y ya no de la falsa motivación, por cuanto ello constituye un vicio de forma o expedición irregular, debido a la carencia de un requisito de forma que en atención al tipo de acto puede ser sustancial, es decir, relevante para el derecho de defensa y control del acto, como todos los que ponen fin a una actuación administrativa, si afectan a particulares, como lo prevé el artículo 35 de C.C.A.*

*Lo anterior significa que cuando el acto administrativo debe estar motivado, los motivos deben existir y, además, corresponder a los previstos en el ordenamiento jurídico.*

*La falsa motivación plantea para el juzgador un problema probatorio, de confrontación de dos extremos, como son lo dicho en el acto y la realidad fáctica y/o jurídica atinente al mismo, con miras a comprobar la veracidad, mientras que la falta de motivación le significa un problema de valoración directa del cuerpo o contenido del acto sobre si se expresan o indican o no razones para su expedición, y si lo dicho es suficiente como para tenerse como motivación.*

...»<sup>25</sup> (negrilla fuera del texto original)

Para el *a quo* el pluricitado criterio de diferenciación «...*parece más el de un incentivo tributario*», lo cual para la Sala tiene su asidero, en la medida que dicha finalidad subyacente que restringió la circulación de aquellos vehículos no matriculados, se advierte del análisis integral tanto de los antecedentes como de los actos administrativos demandados.

En efecto, se observa que dentro de los mencionados antecedentes -ponencias y exposición de motivos- se hizo alusión a una finalidad precisa, esto es, la contribución con el pago del impuesto de rodamiento al incentivar a los propietarios para que trasladaran las respectivas cuentas a la Secretaría de Tránsito de Ibagué.

En tal sentido, para la Sala el fin tributario, no esgrimido en las motivaciones expuestas de los actos acusados, coarta la mera liberalidad de un acto propio de la voluntad de quien tiene la facultad para registrar o no un vehículo en el organismo de tránsito que a bien se considere.

Tal propósito tributario fue esgrimido también por la entidad municipal demandada en su escrito de apelación, pues a su juicio, con la medida restrictiva no se pretendía afectar los vehículos particulares matriculados fuera de dicha municipalidad, que se encontraran de paso en dicha localidad, sino que por el contrario, su finalidad era la de incentivar el traslado de la carpeta de matrícula a Ibagué para efectos del pago de los respectivos impuestos.

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno (E). Bogotá, D.C., siete (7) de junio de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-0324-000-2006-00348-00. Actor: Jorge Arango Mejía. Demandado: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Por tanto, si bien dentro de las motivaciones de este último acto se señalaron la reducción de la contaminación ambiental y la mejora del flujo vehicular, no ocurrió lo mismo con el objetivo dirigido al traslado de las cuentas para el pago de impuestos, sobre el cual se sustentaron las ponencias tanto del primer como del segundo debate del acuerdo, así como de la respectiva exposición de motivo que precedieron a las decisiones administrativas demandadas.

En consecuencia, se confirmará la sentencia apelada que accedió a las súplicas de la demandada, puesto que la medida adoptada con los actos acusados desconoció el derecho a la igualdad y a su vez, incurrió en una falta de motivación, que desvirtúan la presunción de legalidad que recaía sobre los mismos.

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

### **FALLA**

PRIMERO: Confírmase la sentencia del 28 de enero de 2014, emitida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que declaró la nulidad del Acuerdo 023 del 20 de septiembre de 2002, por medio del cual se adoptó una medida restrictiva de circulación para vehículos particulares matriculados en ciudades distintas a Ibagué, así como la de su Decreto reglamentario 0019 del 10 de enero de 2003, por las razones expuestas.

SEGUNDO: En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Presidente**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
**Consejera**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
**Consejero**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
**Consejero**  
**Aclaración de voto**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN QUINTA**

**ACLARACIÓN DE VOTO DE ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá, nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 73001-23-31-000-2003-00338-01**

**Actor: CALIXTO ALFONSO NARANJO MÁRQUEZ**

**Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ – CONCEJO MUNICIPAL**

Con el acostumbrado respeto por las providencias de esta Sección, me permito señalar las razones por las cuales aclaré mi voto respecto de la decisión adoptada el pasado 14 de junio de 2018, que confirmó la sentencia apelada.

El motivo de este documento radica en lo que se dice en el análisis de los argumentos de la apelación, punto ii), sobre la vulneración de normas de rango

superior en lo tocante al derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.

Valga aclarar que, con exclusión del reproche que a continuación expongo, me adhiero a los demás argumentos de la Sala, en virtud de los cuales se despachan las razones del recurrente para censurar los actos acusados en lo que a la competencia para proferirlos y la motivación refiere.

Sin asomo de duda, las razones para imponer la medida relacionadas a la mejora de la seguridad vial, la calidad del aire, la reducción de la contaminación ambiental y la disminución de los índices de accidentalidad, reproducen un trato diferenciado que resulta en una flagrante vulneración del derecho a la igualdad de los propietarios de los vehículos que no estuvieran matriculados en Ibagué, por cuanto carece de justificación razonable y no satisface los requerimientos del concepto de proporcionalidad.

La certeza de tal aserto se disipa cuando el tratamiento diferenciado que se desprende de la medida impuesta en los actos acusados estriba en razones de índole tributaria. Bajo ese entendido, no es dable aseverar que los vehículos particulares no matriculados en el municipio de Ibagué sean los únicos cuyo uso asiduo contribuya al deterioro ambiental, razón por la que la restricción, en ese motivo fundada, es discriminatoria; empero, sí es válido sostener que no se predica absoluta equivalencia entre éstos y aquéllos por el destinatario del tributo al que se obligan, diferencia ésta que justificaría la restricción pretendida por el municipio.

Esa diferenciación, siempre que verse en la comentada materia, termina ajustada al articulado superior y no contraviene lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución sobre el derecho fundamental a la igualdad.

La igualdad, en tanto a concepto relacional, no puede ser concebida exclusivamente como una exigencia de trato paritario a destinatarios que se encuentren en situaciones idénticas, sino también de trato diferenciado a destinatarios que no compartan ningún elemento común. Inclusive, del precepto constitucional se desprenden dos mandatos adicionales, a saber: un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias; y un mandato

de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes<sup>26</sup>.

A mi juicio, sí existe una diferencia que impide situar, en el mismo plano, a los propietarios de vehículos matriculados en Ibagué con aquellos que no, y aquella corresponde al pago del respectivo tributo en este municipio. En todo caso, si el fin que se persigue con la restricción del “pico y placa” es, como la alegó en su momento la demandada, *“contribuir con el pago del impuesto de rodamiento al incentivar a los propietarios para que trasladen las respectivas cuentas a la Secretaría de Tránsito de Ibagué”*, la medida establece un trato razonable.

De lo contrario, si el fin que se persigue con la medida se reduce a temas de mejora del flujo vehicular, disminución de la accidentalidad y la contaminación, luego el trato diferenciado es irrazonable y la restricción impuesta sería inadecuada para el logro del objeto pretendido, innecesaria y desproporcionada, en la medida que no hay diferencia relevante entre los destinatarios de la restricción.

En los anteriores términos dejo rendida mi aclaración de voto, instando a la Sala de Decisión a la reflexión sobre los anteriores aspectos.

Fecha *ut supra*,

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
**Consejero de Estado**

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-250/12, M.P. Humberto Sierra Porto.



SC5780-6-1



GP059-6-1

