



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., nueve (9) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación: 170012331000-2010-00227-02

ACCIÓN: NULIDAD

ACTOR: ADRIANA ARANGO MEJÍA

TESIS: SE REVOCA LA DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA Y SE DENIEGAN LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA, TENIENDO EN CUENTA QUE LOS ACTOS ACUSADOS SÍ CUMPLIERON CON LAS EXIGENCIAS EN MATERIA DE DELEGACIÓN, CONTENIDAS EN LA LEY 489 DE 1998 Y DEMÁS NORMAS CONCORDANTES, Y EN VISTA DE QUE LA RESOLUCIÓN IGUALMENTE ACUSADA TAMBIÉN CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN VÁLIDA DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA, A NIVEL TERRITORIAL, A CARGO DE UNA AUTORIDAD COMPETENTE. ADEMÁS, LOS ACTOS ACUSADOS NO TUVIERON COMO FUNDAMENTO EL DECRETO 3422 DE 2009, AL NO CONTAR EL MUNICIPIO DE MANIZALES, PARA FECHA DE SU EXPEDICIÓN, CON LA COOFINANCIACIÓN DE LA NACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL "SETP", LO CUAL ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA SU APLICACIÓN INTEGRAL, SEGÚN LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1º DE DICHO DECRETO.

La Sala procede a resolver los recursos de apelación interpuestos, respectivamente, mediante apoderado, por el Municipio de Manizales y, en nombre propio, por la demandante, contra la sentencia de 21 de julio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, por la cual se declaró la nulidad del artículo sexto del **Decreto 0467 de 30 de octubre**



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

de 2009 y de la **Resolución núm. 146 de 10 de noviembre de 2009**, actos expedidos por la Alcaldía de Manizales y por la Secretaria de Tránsito y Transporte del mismo ente territorial, respectivamente, y se denegaron las demás pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

I.1- Pretensiones

La demandante solicitó que, previo el adelantamiento del trámite a que haya lugar, esta jurisdicción proceda:

1-. Declarar la nulidad del **Decreto Municipal 0467 de 30 de octubre de 2009**, por el cual se ajusta, actualiza y modifica el Decreto 0246 de 5 de diciembre de 2006.

2-. Declarar la nulidad de la **Resolución núm. 146 de 10 de noviembre de 2009**, por medio de la cual se estableció el procedimiento para la operación del sistema estratégico de transporte público multimodal, suscrita por el Secretario del Despacho de la Secretaría de Tránsito y Transporte de la ciudad de Manizales, publicada en la Gaceta Municipal núm. 1105 de la misma fecha.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

I.2. HECHOS

Como supuestos fácticos sustentatorios de las pretensiones, la parte actora expuso, en síntesis, los siguientes:

1-. Indicó que a través del Decreto Municipal 0246 de 5 de diciembre de 2006, se establecieron unos criterios para la organización del transporte público colectivo en el municipio de Manizales.

2-. Que el **Decreto 0467 de 30 de octubre de 2009, acusado**, ajustó, actualizó y modificó el Decreto 0246 de 2006 y confirió una delegación al Secretario de Tránsito de la ciudad de Manizales, para expedir los actos administrativos necesarios para la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Colectivo de Pasajeros (SETP) en esa ciudad, sin determinar el marco al que debía sujetarse el ejercicio de la función delegada.

3-. Agregó que mediante la **Resolución núm. 146 de 10 de diciembre de 2009, acusada**, se expidió "el procedimiento para la operación del sistema estratégico de transporte público y multimodal" en la ciudad de Manizales.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

4-. Explicó que con los anteriores actos administrativos se pretendió la reorganización del transporte terrestre colectivo de pasajeros en dicho municipio, sin haberse adoptado el respectivo plan de movilidad, conforme a lo establecido en las leyes 1083 de 2006, 1151 de 2007 y los acuerdos 508 de 2001, 573 de 2003 y 663 de 2007, expedidos por el Concejo de Manizales.

5-. Concluyó que los actos acusados determinaron la existencia de un Sistema Estratégico de Transporte Público en la ciudad de Manizales, sin que previamente se hubiese cumplido el deber de concertación con los gremios del transporte, los usuarios y la comunidad en general, conforme a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad (Acuerdo 508 de 2001, modificado por los Acuerdos 573 de 2003 y 663 de 2007, expedidos por el Concejo de Manizales).

I.3. Normas violadas y concepto de violación

La demandante señaló que con la expedición de los actos acusados el Municipio de Manizales infringió los artículos 13, 150, numerales 21 y 23, 211, 313, numeral 1º, 315, 333 y 334



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

de la Constitución Política; las leyes 1083 de 31 de julio de 2006¹ (artículo 52), 1151 de 24 de julio de 2007² (artículos 1° y 2°), 489 de 29 de diciembre de 1998³ (artículo 11); y los decretos 170 de 5 de febrero de 2001⁴ (artículos 25, 26, 32 y 43), 0246 de 5 de diciembre de 2006⁵ (artículos 8°, 11, 12 y 13), 3422 de 9 de septiembre de 2009⁶ (artículos 7°, 10°, 18 y 20), 508 de 23 de marzo de 2001⁷ (artículos 44 y 49), expedidos por el Consejo de Manizales.

La demandante sustentó el concepto de violación, en síntesis, así:

artículo 20

Inició su argumentación manifestando que con fundamento en normas constitucionales y legales el Presidente de la República ejerce una intensa y profunda intervención en el transporte público tendiente a que en esa actividad prevalezca el interés

¹ "Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones".

² "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

³ "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

⁴ "Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros".

⁵ "Por medio del cual se establecen criterios para la reorganización del transporte público colectivo en el municipio de Manizales".

⁶ "Por el cual se reglamentan los Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos (SETP) de conformidad con la Ley 1151 de 2007".

⁷ "Por el cual se delega en el Ministro de Defensa Nacional la facultad de definir algunas situaciones administrativas relacionadas con el personal de Oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional".



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

general y se garanticen las condiciones de seguridad, continuidad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizar a los usuarios su prestación eficiente y oportuna.

Seguidamente, cuestionó, de manera puntual, la legalidad de los actos acusados por estar incursos, a su juicio, en los siguientes vicios:

1-. Establecimiento de procesos de reorganización de rutas de transporte a través de permisos otorgados de manera directa en contravía con las disposiciones legales

Al respecto indicó que los actos administrativos acusados infringieron lo previsto en el Decreto 170 de 2001, por medio del cual el Ministerio de Transporte reglamentó el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros, en cuanto supeditó la posibilidad de reordenar el transporte público a la aplicación obligatoria de procesos licitatorios, conforme a lo establecido en los artículos 25, 26, 28, 29 y 30, del referido Decreto.

Alegó que el Decreto 170 de 2001 es una reglamentación



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

presidencial a la que deben sujetarse las políticas, medidas y disposiciones que, en cada caso, adopten las autoridades de transporte competentes, de menor jerarquía funcional, como son las del nivel territorial.

Precisó que en el ámbito local el Decreto 0246 de 2006, en sus artículos 11, 12 y 13, establece que el trámite para la asignación de nuevas rutas debe surtirse a través del proceso licitatorio, exigencia que se mantiene vigente por cuanto no fue modificada por el **Decreto 0467 de 2009**.

Advirtió que, en el caso de la ciudad de Manizales, en contravía de las normas referidas, se facultó al Secretario de Tránsito para adjudicar directamente los servicios resultantes del establecimiento del SETP⁸, al tiempo que se desmejoró el servicio al autorizar el aumento de vehículos para la prestación del servicio en un mercado de sobre oferta que tampoco se basó en un plan de movilidad adoptado conforme a lo previsto en la Ley 1083 de 2006.

Manifestó que la **Resolución núm. 146 de 2009**, por medio de la cual se estableció el procedimiento para la operación del

⁸ Servicio Estratégico de Transporte Público -SETP.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

sistema estratégico de transporte público y multimodal, suscrito por el Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales, violó las disposiciones en que debía fundarse, como es el Decreto 3422 de 2009, norma de carácter nacional, cuyo artículo 1º estableció que ésta deberá ser aplicada íntegramente en las ciudades que cuenten con cofinanciación de la Nación.

Que, igualmente, en su artículo 7º, previó que a partir de la expedición del acto administrativo de adopción del SETP, que para el caso de Manizales fue la **Resolución núm. 146 de 2009**, se debe suspender el ingreso de vehículos de transporte público colectivo por incremento, en las ciudades donde aquel se implemente y congelar la capacidad transportadora de las empresas con base en las tarjetas de operación vigente, expedidas a los vehículos vinculados, lo que es vulnerado por el **Decreto 0467 de 2009, acusado**, en su artículo 5º, ya que si bien éste prevé la modificación, reestructuración o traslado de rutas no podía implicar, en ningún caso, el aumento de la capacidad transportadora global del Sistema Estratégico de Transporte Público en la ciudad de Manizales; y que, sin embargo, a la larga, dicho incremento sí se autorizó.

2-. Ilegalidad de la delegación conferida al Secretario de



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Tránsito de la entidad territorial demandada

Adujo, sobre el particular, que la facultad conferida en el **Decreto 0467 de 2009** al Secretario de Tránsito para reglamentar el procedimiento de adopción del Sistema Manizales, contraría abiertamente el contenido de los artículos 10° y 11, numeral primero⁹, de la Ley 489 de 1998, norma esta última que expresamente prohíbe la delegación de funciones, salvo autorización legal, para la expedición de reglamentos de carácter general, como lo es un manual de procedimientos para la implementación del referido sistema de transporte público; y que, además, que a las facultades conferidas al Secretario de Tránsito, no se incluyó como su obligación, la observancia de la norma que reglamenta los SETP, Decreto 3422 de 2009.

3-. Falta de competencia del Secretario de Tránsito para expedir la Resolución núm. 146 de 10 de noviembre de 2009, por ilegalidad del acto de delegación que le confirió las facultades para ello.

En lo que toca con este punto reiteró que las facultades

⁹ **Artículo 11.** Funciones que no se pueden delegar. *Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:*

1. *La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.*
2. *[...].*



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

conferidas por el señor alcalde del Municipio de Manizales al señor Secretario de Tránsito, para la expedición de la **Resolución núm. 146 de 2009**, desconocen el contenido de los artículos 10º y 11 de la Ley 489 de 1998, que prohíben la delegación de funciones para la expedición de reglamentos de carácter general, salvo autorización legal específica en sentido distinto, que para el presente caso no la hay.

4-. Inexistencia de un plan de movilidad para la ciudad de Manizales previo a la adopción del Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP)

En sustento de esta censura la demandante anotó que a la fecha de la puesta en marcha y ejecución del Sistema Estratégico de Transporte Terrestre y Multimodal de Manizales, no se había adoptado el Plan de Movilidad, conforme a los lineamientos de la Ley 1083 de 2006, lo que conlleva, igualmente, la ilegalidad del establecimiento de un esquema estratégico de transporte para la ciudad. Situación que, a su parecer, impide la reorganización del sistema de transporte colectivo urbano de pasajeros, ya que dicho plan determina, desde el punto de vista técnico, administrativo y financiero, la forma cómo debe reorganizarse el SETP, lo que se convierte en el principal insumo



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

para las medidas que habrán de tomarse sobre el particular. Como normas violadas por tal situación la demandante cita el numeral 3.5¹⁰, del artículo 6°, relativo al establecimiento de “ciudades amables” y el artículo 52 de la Ley 1151 de 2007; artículo 2° de la Ley 1083 de 2007; artículos 44 y 49 del Acuerdo Municipal 508 de 2001.

I.4. Contestación de la demanda

El Municipio de Manizales, a través de apoderada, contestó la demanda¹¹, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones en ella solicitadas, con apoyo en las razones que se sintetizan, así:

Inició sus réplicas en contra de los argumentos que sustentan la solicitud de nulidad manifestando que la reestructuración de rutas en la ciudad de Manizales se fundamentó en el artículo 34¹², del Decreto 170 de 2001, por el cual se reglamenta el

¹⁰ *Los proyectos de transporte urbano y movilidad buscan continuar con los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional desde 2002, consolidando una política que dé respuesta a las demandas específicas de las ciudades, de acuerdo con los compromisos presupuestales previamente adquiridos. En las grandes ciudades se plantean estrategias relacionadas con la consolidación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y en las ciudades medianas estudios de movilidad e implementación de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP). Para estos sistemas el Gobierno impulsará el uso de combustibles limpios como el gas.*

¹¹ *Folios 275 a 286 de la copia del cuaderno núm. 1.*

¹² **ARTÍCULO 34.- REESTRUCTURACIÓN DEL SERVICIO.** *La autoridad competente podrá en cualquier tiempo, cuando las necesidades de los usuarios lo exijan, reestructurar oficiosamente el servicio, el cual se sustentará con un estudio técnico en condiciones normales de demanda*



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo
 Metropolitano, Distrital y Municipal de pasajeros.

Agregó que la Secretaría de Tránsito y Transporte, como autoridad de transporte, según lo señalado en el artículo 10^o¹³ del Decreto en cita, efectuó un estudio técnico en condiciones normales de demanda, con el objetivo de reestructurar las rutas de transporte público, expidiéndose el 10 de noviembre de 2009 cada uno de los actos administrativos por medio de los cuales se reestructuran las rutas de la ciudad, incluyendo aquellas que habían sido asignadas por medio de permisos revocables, como lo indica el artículo 18¹⁴ de la Ley 336 de 1996. Para el efecto, la demandada cita apartes de la sentencia C-043 de 1998, de la Corte Constitucional, mediante la cual se declaró la exequibilidad de un aparte demandado del artículo 11 de dicha Ley.

¹³ ARTÍCULO 10.- AUTORIDADES DE TRANSPORTE.- Son autoridades de transporte competentes las siguientes:

? En la Jurisdicción Nacional: El Ministerio de Transporte.

? En la Jurisdicción Distrital y Municipal: Los Alcaldes Municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución.

? En la Jurisdicción del Área Metropolitana constituida de conformidad con la ley: La autoridad única de transporte metropolitano o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada

¹⁴ ARTÍCULO 18.- **Modificado por el Artículo 293 del Decreto 1122 de 1999 (Decreto 1122 de 1999 declarado inexecutable por Sentencia C-923 de 1999), Modificado por el Artículo 139 del Decreto 266 de 2000 (Decreto 266 de 2000 declarado inexecutable por Sentencia C-1316 de 2000).** El permiso para prestar el servicio público de transporte es revocable e intransferible, y obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Precisó en torno a lo indicado por la actora en el sentido de que se asignaron nuevas rutas, que ello no ocurrió, y, por lo tanto, no era necesario acudir al procedimiento de la licitación pública previsto en el Decreto 170 de 2001, sino que, la Secretaría de Tránsito actuó bajo las directrices previstas en el artículo 7^o¹⁵ del Decreto Municipal 0246 de 2006, ya que todas las rutas partieron de recorridos previamente autorizados; que fue por ello que se acudió a lo consignado en el artículo 34¹⁶ del Decreto 170 de 2001 y, en el artículo 11¹⁷, del Decreto Municipal 0246 de 2006, que establecen claramente cuál es el procedimiento a seguir cuando se requieren nuevos servicios; y que en el caso en comento, los estudios técnicos demostraron que era viable y conveniente la atención de todos los servicios necesarios para la operación del sistema, mediante la reestructuración de rutas.

Respecto a la necesidad de la licitación pública, cita jurisprudencia del Consejo de Estado (C.P. Martha Sofía Sanz

¹⁵ **ARTÍCULO 7.- Modificación de rutas o servicios.** Se modificarán las rutas o servicios que se encuentren autorizados según lo requieran las necesidades de movilización de la ciudad, teniendo en cuenta el diseño del sistema de transporte que desarrolle la Secretaría de Tránsito y Transporte y considerando la demanda del servicio que evidencien los estudios técnicos.

¹⁶ **ARTÍCULO 34.- REESTRUCTURACIÓN DEL SERVICIO.** La autoridad competente podrá en cualquier tiempo, cuando las necesidades de los usuarios lo exijan, reestructurar oficiosamente el servicio, el cual se sustentará con un estudio técnico en condiciones normales de demanda.

¹⁷ **ARTÍCULO 11.- Creación de nuevas rutas o servicios.** La Secretaría de Tránsito y Transporte dará origen a nuevas rutas o servicios de transporte público colectivo, cuando se identifiquen necesidades insatisfechas del servicio y **los estudios técnicos demuestren que no resulta viable o conveniente su atención mediante la reestructuración de rutas o servicios de transporte existentes.** Para tales efectos, la Secretaría de Tránsito y Transporte establecerá el recorrido de la ruta, sus condiciones operativas, frecuencia y capacidad transportadora y las demás condiciones que encuentre pertinente. (negrillas fuera texto original).



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Tobón, núm. único de radicación 25000232400020020048001),
en la que, en lo pertinente, se señala:

"[...] 2. "Que la autoridad competente puede reestructurar o reorganizar el servicio, cuando las necesidades de los usuarios así lo exija" dice el numeral 6° de la parte motiva de la resolución acusada y el numeral 7° ídem agrega que esa reestructuración la puede hacer "oficiosamente" con sustento en un estudio técnico previo de conformidad con el artículo 36 del Decreto 1558 de 1998.

La inconformidad del actor consiste en que la reestructuración de que trata el artículo 36 ídem, si bien debió tener un estudio técnico previo, debió referirse a un estudio general que comprendiera los cambios o reestructuración requeridos, pero insiste en que **una vez fijada la necesidad de modificar o reestructurar las rutas** de la empresa SIDAUTO S.A. y se establecieran las condiciones particulares de cada una de ellas, **la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá estaba obligada a abrir un concurso que garantizara la libre concurrencia y la iniciativa privada**, porque se trataba de rutas nuevas, por lo cual, aduce, se le conculcaron sus derechos y se violaron los criterios básicos rectores del transporte colectivo de pasajeros contenidos en las normas mencionadas en la demanda y en especial los artículos 1° y 24 a 32 del Decreto 1558 de 1998 relacionados con el concurso público, los términos de referencia y los respectivos estudios técnicos como son la toma de información, el procesamiento y análisis de los comportamientos y la determinación de la demanda potencial. (la Sala destaca y subraya).

Entonces la Sala debe resolver si la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá podía expedir el acto administrativo demandado fundamentado en la facultad oficiosa de que trata el artículo 36 del Decreto 1558 de 1998 para reestructurar el servicio, modificando, revocando o adicionando los actos administrativos por medio de los cuales se autorizó a la empresa SIDAUTO S.A. o, si debió abrir un concurso para adjudicar las rutas que consideró necesarias, teniendo en cuenta lo dispuesto por los artículos 24 y siguientes del citado decreto.

El Decreto 1558 de 1998, que dice la actora se violó, señala en su artículo 1° que su objeto es reglamentar la prestación de servicio público de transporte terrestre colectivo de pasajeros en el ámbito municipal, bajo criterios básicos y rectores del transporte **"como el de la libre competencia y el de la iniciativa privada, a la cual sólo se aplicarán las restricciones establecidas en la ley, por los decretos reglamentarios y los convenios internacionales"**. (la Sala destaca y subraya).



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

El título II ídem "De la prestación del servicio", capítulo II "Procedimiento para la determinación de las necesidades de movilización" artículo 26 señala como "Disposición General" que se realice un concurso público en el cual podrán participar todas las empresas interesadas en prestar el servicio con el lleno de los requisitos para establecidos en los términos de referencia y señala un procedimiento previo al concurso para determinar las necesidades de movilización; el capítulo III fija el "Procedimiento para la adjudicación de rutas" en dos grandes etapas así: 1. una vez determinadas las necesidades de nuevos servicios de movilización, se ordena la apertura del concurso, se elaboran los términos de referencia que deben incluir los puntajes para evaluación, entre otras y 2. la adjudicación se hace mediante audiencia pública sujeto a las condiciones de la Ley 80 de 1993.

*El mismo Título II, en su Capítulo V titulado "**Alternativas de acceso al servicio**", como su nombre lo indica, se separa de la anterior regla general del llamamiento a concurso o licitación, en dos casos, así: (la Sala destaca y subraya).*

1. ART 35. Las empresas de transporte que tengan autorizada una ruta podrán solicitar la modificación de la misma 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 más de un Terminal; en este caso la autoridad decide la conveniencia de otorgarlo.

2. Art. 36. La autoridad competente podrá en cualquier tiempo, cuando las necesidades de los usuarios así lo exijan, reestructurar oficiosamente el servicio, el cual se sustentará con un estudio técnico en condiciones normales de demanda. (la Sala destaca y subraya).

Y las excepciones a la regla general de realizar un concurso son posibles porque, como ya se dijo, el artículo 1º del Decreto 1558 tantas veces citado señala que a los principios de libre competencia e iniciativa privada se le pueden aplicar las restricciones establecidas en la ley o los decretos reglamentarios.

Además, considera la Sala que se deben aplicar principios de igualdad y equidad, en tanto era seguro que las rutas autorizadas que debían ser reestructuradas tendrían en su mayoría modificaciones del más del 10%; si se aplicara el criterio de la actora los cambios que pasen de ese porcentaje se considerarían rutas nuevas que se tendrían que adjudicar por concurso público sin tener en cuenta la situación de las empresas cuyas rutas se tenían que suprimir en aras del interés público con la entrada del sistema masivo de transporte. Es claro que esas rutas por las que transitaban unas empresas, entre ellas SIDAUTO S.A. y por las que hoy transita de manera exclusiva Transmilenio, se le podían o suprimir a las empresas



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

que las tenían adjudicadas o bien reestructurar en aras del interés público, previo estudio de su conveniencia y sin desconocer el derecho que ya tenían las empresas a quienes, también en aras del interés general, se les impidió continuar con el servicio en las rutas en las que de manera legal prestaban el servicio público de transporte de pasajeros. (la Sala subraya).

Pese a que para la época de los hechos no se había expedido el mencionado Decreto 115 de 2003, es importante mencionar que en esta disposición se incluyeron expresamente algunos principios rectores necesarios para hacer los cambios estructurales que se requerían con la entrada del sistema masivo de transporte, principios que en criterio de la Sala estaban tácitos en las normas de transporte masivo de pasajeros, como principios del derecho. Es así como el artículo 12 ídem señala que "Todas las decisiones que se tomen en materia de reestructuración del servicio se inspirarán en los principios de igualdad y equidad".

Se concluye de lo anterior que la regla general para asignar las rutas del transporte público es el concurso o la licitación y que existen las dos excepciones señaladas; el hecho de que SIDAUTO S.A. hubiera hecho la petición no señala necesariamente la norma aplicable; es razonable que la empresa SIDAUTO S.A., en vista de que sus rutas, ya autorizadas, no podían usar los carriles exclusivos de TransMilenio y previo el estudio que realizó solicitara una modificación en sus rutas y que, la Secretaría de Tránsito y Transporte previo concepto de TransMilenio avalado por ella, en aras del interés general, dada la entrada del sistema masivo de transporte que significó cambios fundamentales en las rutas previamente autorizadas, hiciera uso de su facultad oficiosa de reestructurar previo un estudio técnico, para lo cual no tenía que hacer referencia al porcentaje de variación de la ruta.[...]"

Concluyó que la reestructuración de rutas tuvo como base un estudio técnico elaborado bajo unas condiciones normales de demanda; que la misma se fundamentó en unas rutas que ya se encontraban vigentes en la ciudad, adjudicadas mediante permisos que son eminentemente revocables y que la medida no previó la adjudicación de nuevas rutas, sino que recayó sobre las ya existentes, como se observa en cada uno de los actos



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

administrativos. Además, precisó que la reestructuración de rutas arrojó como resultado que unas empresas de transporte requerían parque automotor adicional para atender las rutas permitidas, mientras que otras tenían una considerable sobre oferta que, contrario *sensu*, determinaba la disminución de su flota.

Sostuvo en relación con el Decreto 3422 de 2009, que este **"NO ES APLICABLE A LA CIUDAD DE MANIZALES"**¹⁸, de modo que constituye un grueso error de interpretación en el que incurre la demandante, ya que tal norma solo rige para algunas ciudades del territorio nacional que cumplen con unas condiciones especiales, dentro de las cuales no está Manizales.

Aclaró que, teniendo en cuenta el objeto del Decreto 3422 de 2009¹⁹, se advierte que la ciudad de Manizales no cuenta con cofinanciación de la Nación para el desarrollo del Sistema Estratégico de Transporte Público, -SETP-, lo que automáticamente trae como consecuencia la inaplicabilidad de

18 Destacado de la demandada.

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



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

dicha norma en esta ciudad o al menos ello implica que no se le puede aplicar de manera íntegra.

Reiteró que el sistema en Manizales aún no tiene ni siquiera concepto favorable del CONPES, el cual se constituye en requisito *sine qua non* de los artículos 44 y 49²⁰ para acceder a la cofinanciación, como lo prevé el artículo 5° de la norma en cita, por lo que no es posible que se exija el cumplimiento de parte o de la totalidad del articulado contenido en el Decreto 3422 de 2009 al Municipio de Manizales, simplemente por el hecho de que no existe aún la cofinanciación de la Nación; y que es por ello que ninguno de los actos administrativos que se han expedidos con ocasión del SETP de la ciudad están motivados con base en el Decreto 3422 de 2009, lo que solo será obligatorio una vez se cuente con el aval del CONPES.

Concluyó, entonces, que no era necesaria la suspensión del ingreso por incremento de vehículos, entre otras cosas, porque no se ha expedido el acto administrativo que declare la

²⁰ **Artículo 44°**-- *Localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial y de transporte urbano. La siguiente es una descripción precisa de las dimensiones de las distintas vías que conforman la red vial urbana del municipio de Manizales y que se deben conservar para cualquier tipo de desarrollo a implantar en sus costados.*
[...].

Artículo 49°-- *Plan vial y de transporte urbano y rural. El presente acuerdo adopta en su totalidad el Plan Vial de Transporte Urbano contenido en el numeral 1.6.2 del Componente General del Documento Técnico de Soporte del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manizales.*



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

existencia en la ciudad de SETP bajo las condiciones del artículo 7° del referido Decreto, puesto que éste no aplica para la ciudad de Manizales.

I.5. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia de 21 de julio de 2014²¹, declaró la nulidad del artículo sexto del **Decreto 0467 de 30 de octubre de 2009** y de la **Resolución núm. 146 de 10 de noviembre de 2009** y denegó las demás pretensiones de la demanda, con fundamento en las consideraciones que a continuación se sintetizan, así:

Que los cargos propuestos contra los actos acusados, conllevan dilucidar, los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿La Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales era competente para la expedición de la Resolución núm. 146 de 2009?
2. ¿Era aplicable el Decreto 3422 de 2009 al momento de expedición de los actos demandados?

²¹ Folio 432 a 442 del cuaderno 1A.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

3. ¿Los actos demandados vulneraron normas en las que debían fundarse?
4. ¿Debía existir un Plan de Movilidad, previo a la expedición de la declaratoria de existencia del Sistema Estratégico de Transporte Público?

El *a quo* optó por estudiar, en primer lugar, el cuestionamiento que concretó, así: **¿Fue respetuoso del ordenamiento jurídico superior, el procedimiento seguido por el delegante para llevar a cabo el ejercicio de la delegación de funciones y correcta la forma en que se hizo uso de ellas por el delegatario?**, luego de advertir que, de prosperar, exoneraría del análisis de los demás cargos.

Con el fin de dilucidar el problema jurídico así planteado, dicha Corporación hizo referencia a los artículos 1º y 3º, literal c), de la Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Seguidamente citó los artículos 3º, 8º y 17 de la Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Asimismo, analizó los artículos 9°, 10°, 11 y 12 de la Ley 489 de 1998, mediante la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones; y también mencionó los artículos 10° y 34 del Decreto 170 de 2001, mediante el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros.

Resaltó que en la demanda se cuestiona la legalidad de la delegación conferida en el **Decreto Municipal 0467 de 30 de octubre de 2009**, al Secretario de Tránsito de Manizales, para reglamentar el procedimiento de adopción del SETP y M30; y la **Resolución núm. 146 de 10 de noviembre de 2.009**, por medio de la cual se estableció el procedimiento para la operación del Sistema Estratégico de Transporte Público y Multimodal, suscrita por el Secretario de Despacho de la Secretaría de Tránsito y Transporte de la ciudad de Manizales.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Verificó que, efectivamente, en el **artículo sexto del Decreto 0467 de 2009** se "*Faculta a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, para que, mediante acto administrativo y de acuerdo con las directrices señaladas en los decretos 0246 de 2006, 320 y 321 de 2007, y este acto administrativo, elabore el procedimiento para la operación del SISTEMA ESTRATÉGICO MULTIMODAL DE LA CIUDAD DE MANIZALES*"; y pese a que en dicho artículo se utiliza expresamente la expresión "facultar" a la Secretaría de Tránsito para que elabore dicho procedimiento, ello traduce, en la práctica, en una delegación de funciones para tales fines.

A juicio del *a quo* la discusión que se plantea a la luz de los cargos, es si, dicho acto administrativo, contenido en la **Resolución núm. 146 de 2009**, constituye o no un acto administrativo de carácter general, con el fin de determinar si la delegación allí prevista resulta o no ajustada a derecho.

El Tribunal, con el propósito de esclarecer la situación, citó el artículo 11 de la Ley 489 de 1998, que prevé que no podrá delegarse la expedición de reglamentos de carácter general, salvo los casos expresamente autorizados por la ley; igualmente, mencionó apartes doctrinales y jurisprudenciales



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

referidos al acto administrativo de carácter general y a la figura jurídica de la delegación y luego transcribió el artículo sexto del **Decreto Municipal 0467 acusado.**

Después de examinar tales elementos de convicción el *a quo* evidenció que la facultad delegada por el alcalde de Manizales en la Secretaria de Tránsito, lo era para la elaboración del **procedimiento** para la operación del SETP y Multimodal en la ciudad de Manizales; y que en ejercicio de la facultad transferida, fue expedida la **Resolución núm. 146 de 10 de noviembre de 2009.**

Agregó que la **Resolución núm. 146 de 2009**, mediante la cual se establece el procedimiento para la operación del SETP y Multimodal en la ciudad de Manizales, efectivamente, lo adopta y, entre otras regulaciones, establece: *i)* un glosario relacionado con dicho sistema; *ii)* define los operadores y la forma de prestación del servicio; *iii)* consagra las tipologías vehiculares, estandarización de colores, rúters, control de flota a bordo, paraderos; *iv)* se refiere a los operadores del transporte y el ente gestor; *v)* la transferencia de rutas; *vi)* la tarjeta inteligente; *vii)* las tarifas; y *viii)* algunas funciones del ente gestor.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

El Tribunal consideró que la **Resolución núm. 146 de 2009** establece un procedimiento para la operación del SETP y Multimodal en la ciudad de Manizales, el cual regula una situación impersonal, no relacionada con una o unas personas determinadas, sino referida a un sistema de transporte, que, en sí, no determina una afectación a una o varias personas en él individualizadas, que puedan predicar de tal acto la creación, modificación o extinción de un derecho suyo.

A su vez, que su contenido afecta a una pluralidad de sujetos o destinatarios indeterminados, que se encuentran comprendidos dentro de los parámetros allí establecidos, y relacionados con el SETP y M de la ciudad de Manizales.

Concluyó en que, conforme con la doctrina y la jurisprudencia reseñada, por las características y contenido de la **Resolución núm. 146 de 2009**, dicho acto administrativo corresponde a uno de carácter general.

De manera que al encontrarse que la **Resolución núm. 146 de 2009** corresponde a un acto administrativo de carácter general, puede decirse que no resultaba posible delegar, para



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

su expedición, al Secretario de Tránsito de Manizales, tal como lo hizo el alcalde mediante el **artículo sexto del Decreto 0467 de 2009**.

Reiteró entonces que la delegación realizada por el alcalde municipal para la elaboración del procedimiento para la operación del SETP y Multimodal de la ciudad de Manizales a la Secretaría de Tránsito, resultaba contraria a lo previsto por el artículo 11 de la Ley 489 de 1998, en tanto iba en contravía de expresa prohibición de rango legal y no se encontró que existiera norma legal que establezca una excepción aplicable al caso, de conformidad con la disposición referida.

Consecuentemente, el *a quo* declaró próspero el cargo de nulidad respecto de la **Resolución núm. 146 de 2009**, relacionado con la *"ilegalidad de la delegación conferida al Secretario de Tránsito de la entidad territorial demandada"*, así como la nulidad parcial del **Decreto 0467 de 2009**, en lo relacionado con su **artículo sexto**, conforme al cargo de nulidad denominado *"falta de competencia del Secretario de Tránsito para expedir la Resolución 146 de noviembre 10 de 2009, por ilegalidad del acto de delegación que le confirió facultades para su expedición"*.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

I.6. FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

La parte demandante, mediante escrito de 21 de agosto de 2014²², impugnó la sentencia de 21 de julio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas.

En sustentó de su inconformidad con la sentencia de primera instancia, adujo, en síntesis, lo siguiente:

Que la sentencia no tuvo en cuenta los argumentos planteados en la demanda respecto a las normas violadas que hacen nulo, en su totalidad, el **Decreto 0467 de 2009**, y no solo su artículo sexto en cuanto infringió la prohibición legal de delegar para la expedición de un acto de carácter general.

Censuró el hecho de que al inicio de la sentencia se plantearon cuatro problemas jurídicos, los cuales, a la postre, no fueron analizados, pues al despachar el primero que se abordó el *a quo* consideró que era innecesario hacer el análisis de los demás cuestionamientos, argumento que podría ser de recibo para la **Resolución núm. 146 de 2009**, pero no para el análisis

²² Folio 446 a 457 del cuaderno 1A.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

necesario de la legalidad del **Decreto Municipal 0467 de 2009**, en relación con el cual, precisamente por esa falta de análisis, solo se declaró la nulidad del artículo sexto.

Enfatizó en que la demanda no solo pretendía la nulidad de la **Resolución núm. 146 de 2009**, sino, además, la nulidad del **Decreto 0467 de 2009**, el cual ajustó, actualizó y modificó el Decreto 0246 de 2006 para la reorganización del transporte público colectivo en el Municipio de Manizales, a través de la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Colectivo de Pasajeros; y que, sin embargo, sobre las demás normas violadas y el concepto de violación aducidos en la demanda, en relación con dicho acto nada dijo el Tribunal en la sentencia.

Consideró entonces que resultaba imprescindible el análisis de los demás problemas jurídicos que se planteó el *a quo*, relacionados con la aplicación del artículo 7° del Decreto 3422 de 2009 y la ilegalidad de la implementación de un sistema estratégico de transporte público sin existir, con antelación, un plan de movilidad.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

En sustento del recurso, planteó nuevamente los argumentos expuestos en la demanda.

La parte demandada, a través de apoderado, mediante escrito radicado el 22 de agosto de 2014 ²³, impugnó la sentencia de primera instancia con fundamento en las razones que a continuación se describen, de manera sucinta, así:

Que discrepa de la consideración del Tribunal, según la cual la delegación otorgada por el alcalde de Manizales para la elaboración del procedimiento relacionado con la operación del SETP y Multimodal de la ciudad de Manizales, a la Secretaría de Tránsito de Manizales, resultaba contraria a lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley 489 de 1998, en tanto que desconocía la expresa prohibición de rango legal allí prevista en materia de delegación, pues ésta no podía otorgarse para la expedición de actos de contenido general; y que no existía norma legal que estableciera una excepción aplicable al caso, materializándose así la ilegalidad de la transferencia competencial realizada, junto con la del acto que con fundamento en la misma se expidió.

²³ Folio 446 a 457 del cuaderno 1A.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Expresó su total desacuerdo frente a la anterior posición basándose en preceptos que, a su juicio, establecen que la autoridad de tránsito es el alcalde; y que, además, permiten expresamente, la delegación en otra autoridad como la Secretaría de Tránsito. Al efecto citó las siguientes normas: Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones, artículos 1°, 38²⁴ y 44²⁵; Ley 336 de 20 de diciembre de 1996²⁶, por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte, artículos 8° y 17²⁷; Decreto 170 de 2001, por el cual se reglamenta el servicio

²⁴ ARTÍCULO 38.- Adecuación institucional de las entidades territoriales. Para el cumplimiento de los objetivos del sistema de transporte establecidos en esta Ley, las entidades territoriales por determinación de las Asambleas Departamentales o de los Concejos Municipales, según el caso podrán adoptar las reformas que consideren indispensables en sus estructuras administrativas y plantas de personal, con fundamento en los principios definidos en el artículo anterior: fusionando, suprimiendo o reestructurando, los organismos del sector central o descentralizado de la respectiva entidad, vinculados con el sistema.

²⁵ ARTÍCULO 44.- Planes territoriales. Los planes de transporte e infraestructura de los Departamentos harán parte de sus planes de desarrollo y serán elaborados y adoptados por sus autoridades competentes.

Los planes de transporte e infraestructura de los distritos y municipios harán parte de sus planes de desarrollo.

Estos planes estarán conformados por una parte estratégica y un Plan de inversiones a mediano y a corto plazo.

Los planes territoriales deberán corresponder a las necesidades y prioridades del transporte y a su infraestructura en la respectiva Entidad Territorial y reflejar las propuestas programáticas de los Gobernadores y Alcaldes.

PARÁGRAFO.- Las asociaciones de Municipios creadas con el fin de prestar servicio unificado de transporte, las provincias, los territorios indígenas y las áreas metropolitanas, elaborarán en coordinación con las autoridades de sus Municipios integrantes y con las de los niveles departamentales y regionales, planes de transporte que comprendan la totalidad de los territorios bajo su jurisdicción.

²⁶ "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte".

²⁷ ARTÍCULO 17.- Modificado por el Artículo 292 del Decreto 1122 de 1999 (Decreto 1122 de 1999 declarado inexecutable por Sentencia C-923 de 1999), Modificado por el Artículo 138 del Decreto 266 de 2000 (Decreto 266 de 2000 declarado inexecutable por Sentencia C-1316 de 2000). El permiso para la prestación del servicio en áreas de operación, rutas y horarios o



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, artículos 10º, 11²⁸ y 34²⁹; y como sustento jurisprudencial de sus apreciaciones transcribió apartes de la sentencia del Consejo de Estado, Sección Primera, de 22 de marzo de 2012. (C. P. María Elizabeth García González, núm. único de radicación 25000-23-24-000-2004-01012-01), referente a la delegación de funciones.

Anotó que en este caso ha de analizarse si se cumplieron o no los requisitos para delegar en la Secretaría de Tránsito y Transporte la elaboración del procedimiento relacionado con la operación del SETP y Multimodal de la ciudad de Manizales; y concluyó que sí, en vista de que: i) Cuenta con la autorización legal, dada por el artículo 10º del Decreto 170 de 2001; ii) La autoridad a la que se le delega desempeña funciones afines o complementarias; iii) La autoridad que confiere la delegación puede reasumir la competencia; y iv) Las funciones transferidas son propias del Alcalde como Autoridad de Tránsito.

frecuencias de despacho, estará sometido a las condiciones de regulación o de libertad que para su prestación se establezcan en los reglamentos correspondientes. En el transporte de pasajeros será la autoridad competente la que determine la demanda existente o potencial, según el caso para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización. Ver Decreto Nacional 170 de 2001

²⁸ **ARTÍCULO 11.- CONTROL Y VIGILANCIA.** *La inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio estará a cargo de los alcaldes metropolitanos, distritales y/o municipales según el caso, o de las autoridades a las que se les haya encomendado la función.*

²⁹ **ARTÍCULO 34.- REESTRUCTURACIÓN DEL SERVICIO.** *La autoridad competente podrá en cualquier tiempo, cuando las necesidades de los usuarios lo exijan, reestructurar oficiosamente el servicio, el cual se sustentará con un estudio técnico en condiciones normales de demanda.*



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Señaló que mediante Acuerdo 625 de 2006, por el cual se efectuó la modernización institucional de la administración central municipal y se dictan otras disposiciones, se estableció, en su artículo 11, la estructura, objetivos y funciones generales de la Secretaría de Tránsito y Transporte, y dentro de las funciones generales se destacan: "[...] 1) **Planear, dirigir, coordinar y organizar todo lo relacionado con el tránsito y transporte terrestre dentro del Municipio.** [...] 6) **Realizar estudios técnicos que soporten la toma de decisiones en lo relacionado con el tránsito y transporte de la ciudad.** [...] 8) **Fijar la capacidad transportadora** de cualquier tipo de servicio prestado por las empresas de transporte. [...] 10) **Determinar la asignación de rutas** y frecuencias de transporte público en el Municipio. [...] 14) **Desarrollar las actividades necesarias para implementar las atribuciones conferidas en el Plan de ordenamiento Territorial** y sean inherentes a la naturaleza de la dependencia [...]".

La demandada consideró que es claro que a la Secretaría de Tránsito le fue delegada la función de *inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio* autorizada por la ley, teniendo en cuenta que por imperio de la misma ley -Decreto 170 de 2001-, la atribución de autoridad de Tránsito puede ser



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

delegada en la Secretaría de Tránsito y Transporte, como en efecto se hizo y se amplió al SETP y Multimodal, mediante **Decreto 0467 de 2009**, en su artículo primero, así:

*"[...] **PARÁGRAFO PRIMERO: Competencia de la secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales. De acuerdo con sus competencias legales y reglamentarias y en calidad de delegataria de la autoridad de tránsito y transporte, esta secretaría como la autoridad del Sistema Estratégico de Transporte Público de Manizales [...]**".*

Agregó que teniendo en cuenta que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales es delegataria de la autoridad de tránsito y transporte, se le confirió la autoridad del SETP y, por ende, en el **artículo sexto de dicho Decreto** se le asignó como función establecer un **procedimiento** para la operación del sistema con base en lo ya reglamentado en los decretos 0246 de 2006 y 0467 de 2009³⁰.

Reiteró que la autoridad de Tránsito y Transporte en el municipio es el Alcalde Municipal o en quien se delegue la atribución, de acuerdo con la autorización legal dada por el artículo 10° del Decreto 170 de 2001; y que, además, la

³⁰ Frente a la naturaleza jurídica de la delegación de funciones, la demandada cita sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso, de 27 de marzo de 2012. Radicación núm. 11001-03-26-000-2010-00029-00.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

autoridad a la que se le delega cuenta con funciones afines al tema, por lo tanto, no es procedente declarar la nulidad del artículo sexto del **Decreto 0467 de 2009** ni de la **Resolución num. 146 de 2009**.

Concluyó que la delegación de funciones hecha al Secretario de Tránsito y Transporte concuerda con el fin primordial de desarrollar los principios de la función pública y es por ello que se le faculta, de manera expresa y por escrito, para la elaboración de un procedimiento que es de su competencia expedir, de acuerdo con la legislación y el artículo primero del **Decreto 0467 de 2009**, por ser la autoridad de Tránsito y Transporte y del Sistema Estratégico de Transporte Público en el Municipio de Manizales.

II. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Una vez concedidas las apelaciones por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante auto de 5 de septiembre de 2014, esta Corporación, por auto de 20 de noviembre de 2014³¹, las admitió; y a través de providencia de 2 de febrero

³¹ Folio 4 del cuaderno No. 5.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

de 2015³², se dispuso correr traslado a las partes para alegar de conclusión, y al señor Procurador para la Conciliación Administrativa, para que, si así lo estimaba, emitiera su concepto.

II.1. Alegatos

. La parte demandante en su escrito de alegatos reiteró, en síntesis, los mismos argumentos esgrimidos en la sustentación del recurso de apelación.

. La parte demandada y el Ministerio Público en esta oportunidad, guardaron silencio.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

III.1. Actos administrativos demandados

Los actos administrativos cuya nulidad se solicitó mediante la acción prevista en el artículo 84 del CCA, son el **Decreto 0467 de 30 de octubre de 2009**³³, por el cual se ajusta, actualiza y modifica el Decreto 0246 de 2006; y la **Resolución núm. 146**

³² Folio 7 del cuaderno No. 5.

³³ Folio 1 a 5 del cuaderno No. 2.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

de 10 de noviembre de 2009³⁴, por medio de la cual se establece el procedimiento para la operación del Sistema Estratégico de Transporte Público y Multimodal de la ciudad de Manizales.

III.2. El problema jurídico

La controversia a dilucidar gira en torno a la ilegalidad que, a juicio de la demandante, está **presente en el Decreto 0467 de 30 de octubre de 2009** y en la **Resolución núm. 146 de 10 de noviembre de 2009**, expedidos, el primero, por el Alcalde; y la segunda, por el Secretario de Tránsito y Transporte de la ciudad de Manizales, la cual, de conformidad con los cargos formulados, permite plantear los siguientes interrogantes que deben ser objeto de pronunciamiento y que la Sala sintetiza, así:

i) ¿El Alcalde de Manizales podía delegar en la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, su competencia para expedir la **Resolución núm. 146 de 2009**, por medio de la cual se establece el procedimiento para la operación del SETP y Multimodal? ii) ¿constituye la **Resolución núm. 146 de 2009**

³⁴ Folio 7 a 21 del cuaderno No. 2



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

un acto administrativo de carácter general y conforme a lo previsto por el artículo 11 de la Ley 489 de 1998, no podía ser objeto de delegación? iii) ¿al momento de expedirse los actos administrativos acusados, les era aplicable el Decreto 3422 de 2009? iv) ¿se pueden abordar censuras en segunda instancia, que no fueron analizadas en primera?

IV.3.- Caso concreto

Con el fin de absolver estos cuestionamientos y el caso concreto, la Sala abordará previamente lo relacionado con el marco normativo atinente a la Competencia del alcalde Municipal en materia de tránsito y transporte y la figura de la delegación administrativa.

III.3.1 De la competencia del Alcalde Municipal en materia de tránsito y transporte y de la delegación administrativa.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 315 de la Carta Política corresponde al Alcalde Municipal, entre otras atribuciones, "[...]
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

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 [...]".

Por su parte el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 prevé que esos servidores ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

En concordancia con el artículo 209 Constitucional, la función administrativa debe desarrollarse con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Los Alcaldes Municipales, en ejercicio de la función administrativa, no solo deben dar aplicación a los mencionados principios sino que pueden hacer uso de herramientas para



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

concretarlos entre las cuales se encuentra la delegación, figura legalmente desarrollada, entre otras, en la Ley 489 de 1998³⁵.

Esta norma trazó parámetros generales para la procedencia y oportunidad de la delegación; así, la definió como la transferencia del ejercicio de funciones a colaboradores o a otras autoridades, respecto a funciones afines o complementarias; en el caso de los representantes legales de las entidades descentralizadas pueden otorgarla de conformidad con los criterios establecidos en esa ley, (artículo 9°) con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.

El artículo 10° de dicha ley dispuso que el acto de delegación será escrito, determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren. Seguidamente, el artículo 11 indicó las funciones que no se pueden delegar, entre las que señaló:

"[...] 1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.

³⁵ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.

3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación [...]".

Por su parte, el artículo 12 estatuyó que los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas; y ese precepto establece que la delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante pueda, en cualquier tiempo, reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del CCA.

En punto a esta figura de la función administrativa, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en sentencia C-372 de 2002, examinó sus características constitucionales y legales básicas, así:

*"[...] b) **El objeto de la delegación.** La delegación recae sobre la competencia o autoridad que ostenta el delegante para ejercer las funciones de su cargo. La Constitución lo postula y*



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

el legislador así lo ha consagrado en diferentes oportunidades³⁶. Igualmente la Corte se ha pronunciado sobre la competencia, como objeto de la delegación³⁷[...].

c) La autorización para delegar. *Las autoridades públicas podrán delegar el ejercicio de asuntos expresamente autorizados. [...]"³⁸.*

d) Improcedencia de la delegación. *Hay funciones cuyo ejercicio es indelegable, sea porque hay restricción expresa sobre la materia o porque la naturaleza de la función no admite la delegación.*

e) El delegante. *El delegante es designado por la Constitución o la ley. Por ejemplo, el artículo 211 de la Constitución otorga la calidad de delegante al Presidente de la República³⁹ y faculta al legislador para que señale las "autoridades administrativas" que pueden actuar como delegantes⁴⁰. Adicionalmente, el carácter de delegante está reservado al titular de la atribución o del empleo público, pues, como lo ha señalado la Corte, ninguna autoridad puede "delegar funciones que no tiene"⁴¹, es decir, se requiere "que las funciones delegadas estén asignadas al delegante"⁴².*

f) Discrecionalidad para delegar. *Aunque se disponga de la autorización para delegar, al delegante se le garantiza un amplio margen de discrecionalidad para decidir si delega o no el ejercicio de funciones propias de su empleo o cargo y, en caso de hacerlo, para fijar los parámetros y condiciones que orientarán el ejercicio de la delegación por parte del o de los delegatarios.⁴³[...].*

g) El acto de delegación. *La delegación requiere de un acto formal de delegación, en el cual se exprese la decisión del*

³⁶ La delegación recae sobre la autoridad o competencia que ostenta el delegante para el ejercicio de las atribuciones o funciones a su cargo. Cfr. Ley 80 de 1993, art. 12 y ley 734 de 2002, art. 148

³⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

³⁸ Sobre este aspecto de la delegación, en la sentencia T-705 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz, se afirma que el mecanismo de la "la delegación de funciones en otras autoridades o en los subordinados de aquélla a la cual fueron atribuidas por la Constitución o las leyes, ciertamente está previsto como válido en el Estatuto Superior, pero siempre sometido a la vigencia de ley previa que expresamente autorice la delegación y establezca los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios; así lo establece con claridad el artículo 211 de la Carta Política".

³⁹ El artículo 196 de la Constitución Política se refiere también a la delegación que el Presidente de la República efectúe en el ministro delegatario

⁴⁰ En relación con el requisito de ley previa que autorice la delegación administrativa puede verse la sentencia C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, y sobre los requisitos de la delegación expresa y específica la sentencia C-398 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-566 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-082 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz

⁴³ Cfr. Ley 489 de 1998, arts. 9 y 10.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

delegante, el objeto de la delegación, el delegatario y las condiciones de tiempo, modo y lugar para el ejercicio de la delegación⁴⁴.[...]⁴⁵

*h) **Subordinación del delegatario.** En relación con el carácter jerárquico de la delegación, el artículo 211 de la Constitución Política señala que la ley 'fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades' (...) ⁴⁶. En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia de esta Corporación, para resaltar que la delegación administrativa procede, por principio, cuando hay relación de subordinación entre delegante y delegatario, "pues en general es propio de la delegación que la autoridad delegataria se encuentre en una cierta subordinación frente a quien delega"⁴⁷.*

*i) **Decisiones del delegatario.** El delegatario toma dos tipos de decisiones: unas, para el cumplimiento de las funciones del empleo del cual es titular, y otras, en ejercicio de la competencia delegada, para el cumplimiento de las correspondientes funciones del empleo del delegante. En estricto sentido, es frente a estas últimas que se actúa en calidad de delegatario pues en el primer evento él no es delegatario sino el titular de su empleo. Además, las decisiones que toma en calidad de delegatario tienen el mismo nivel y la misma fuerza vinculante como si la decisión hubiese sido tomada por el delegante y, se asume, "que el delegado es el autor real de las actuaciones que ejecuta en uso de las competencias delegadas, y ante él se elevan las solicitudes y se surten los recursos a que haya lugar, como si él fuera el titular mismo de la función"⁴⁸.*

*j) **Recursos contra las decisiones del delegatario.** La Constitución asigna al legislador la facultad para establecer "los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios" (C.P., art. 211).*

*k) **Decisiones en la delegación.** En la delegación se presentan tres clases de decisiones: 1º) la decisión de la autoridad que otorga la calidad de delegante a una autoridad administrativa y que señala las materias en las cuales podrá darse la delegación; 2º) la decisión de delegar que toma el*

⁴⁴ El artículo 10 de la ley 489 de 1998 señala que "En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren".

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda espinosa. Las sentencias C-382 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-566 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, también se refieren a la exigencia del acto de delegación

⁴⁶Cfr. Ley 80 de 1993, artículos 11 y 12.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-272 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

delegante, la cual se concreta en el acto de delegación, y 3º) las decisiones que toma el delegatario en ejercicio de la delegación, las cuales a su vez se expresan en actos o resoluciones.

*l) **El vínculo delegante — delegatario.** Al delegar se establece un vínculo funcional especial y permanente entre delegante y delegatario para el ejercicio de las atribuciones delegadas. [...]*”.

Para lo que al presente asunto interesa, es del caso señalar que el artículo 3º del Código Nacional Tránsito instituyó entre las autoridades de tránsito, en su orden, a los Gobernadores y los Alcaldes y a los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital y, dentro de estos dos últimos, en su respectiva jurisdicción, según el artículo 6º, se encuentran “[...] c) *Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos [...]*”, y señaló que 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.

Esta última disposición fue declarada exequible mediante sentencia C-568 de 2003, bajo el entendido de que la circunstancia de que el Legislador prohíba la adición o modificación de las normas contenidas en el Código Nacional de



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Tránsito a dichas autoridades *"en nada desconoce las competencias reconocidas por la Constitución a dichas autoridades administrativas"*, pues se trata de niveles de competencia concurrentes que no se interfieren, sino que se complementan y armonizan, con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; y que no cabe considerar que se esté desconociendo la posibilidad de que las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, los Gobernadores y los Alcaldes en el ámbito de sus respectivas competencias en esa materia expidan disposiciones de carácter permanente de acuerdo con las atribuciones que la Constitución Política les asigna en los artículos 300, numeral 2, 305, numeral 1, 313, numeral 1, y 315, numeral 1.

En el referido artículo 6º, también se estableció que 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 de ese código.

A su turno, el Decreto 170 de 2001, por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros, en su artículo



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

10°, señaló que los alcaldes municipales ejercen competencias de autoridad de transporte dentro de la jurisdicción municipal.

III.4.2. Análisis del caso

La demandante adujo que la facultad conferida en el **Decreto 0467 de 2009** al Secretario de Tránsito para reglamentar el procedimiento para la operación del Sistema Estratégico de Transporte Público y Multimodal de la ciudad de Manizales, contraría, abiertamente, el contenido de los artículos 10° y 11, numeral 1, de la Ley 489 de 1998, que expresamente prohíbe la delegación de funciones, salvo autorización legal, para la expedición de reglamentos de carácter general. En este aspecto el *a quo* le concedió la razón, en tanto que la demandada cuestiona tal decisión a través del recurso de apelación que esta Sala resuelve.

En relación con esta censura es preciso tener en cuenta lo siguiente:

Siguiendo el marco normativo y jurisprudencial aplicable al tema, la Sala debe reconocer que los alcaldes municipales gozan de las competencias constitucionales y legales previstas en los



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

artículos 315 de la Carta Política, 91 de la Ley 136 de 1994, 10° del Decreto 170 de 2001 y 3° de la Ley 769 de 2002, para fungir como máxima autoridad en materia de tránsito y transporte. De ahí que tenga la atribución de expedir normas y tomar medidas necesarias en esa materia para el ordenamiento óptimo del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías, facultad que está respaldada en pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, como la sentencia C-568 de 2003, atrás referenciada.

De igual forma, en esa calidad y conforme con lo establecido en el artículo 9° de la Ley 489 de 1998, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 92⁴⁹ de la Ley 136 de 1994 y el artículo 6° de la Ley 769 de 2002, le es posible delegar dicha atribución en servidores subalternos, como en este caso lo hizo a través del **Decreto 0467 de 30 de octubre de 2009**, en el Secretario de Tránsito y Transporte Municipal, a quien facultó para la elaboración del procedimiento para la operación del sistema estratégico de transporte público y multimodal de la

⁴⁹ "[...] **ARTÍCULO 92. DELEGACIÓN DE FUNCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> El Alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal.

Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas. [...]"

En lo referente a la delegación para celebrar y ejecutar contratos, esta se regirá conforme a lo reglado en la Ley 489 de 1998 y la Ley 80 de 1993.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

ciudad de Manizales, de acuerdo con las directrices señaladas en la ley , en los Decretos 0246 de 2006, 320 y 321 de 2007 y en el mismo Decreto 0467 de 2009.

Al respecto, es del caso precisar que el Decreto 0246 de 2006⁵⁰, tuvo como fundamento legal para su expedición los artículos 315, numerales 1 y 3 y 365 de la Constitución Política, la Ley 105 de 1993, ***"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones"***; la Ley 336 de 1996, ***"Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte"***; y el Decreto 170 de 2001, ***"Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros"***, mismas normas en las que se fundamenta el **Decreto 0467 de 2009** que, por ser una norma que ajusta, actualiza y modifica, se incorpora e integra en una misma unidad normativa con el Decreto 0246 de 2006, por medio del cual se establecen los

⁵⁰ Cabe recordar que para la fecha de expedición del Decreto 0246 de 2006, no se habían expedido la Ley 1151 de 2007 ni el Decreto 3422 de 2009.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

criterios para la reorganización del transporte público colectivo en el municipio de Manizales.

Valga señalar además que, en sentir de esta Corporación, dicho acto (el **Decreto 0467 de 2009**) sí cumplió con las exigencias en materia de delegación contenidas en la Ley 489 de 1998, en armonía con lo establecido por la jurisprudencia constitucional.

Ello debe considerarse así por cuanto: i) su objeto recayó sobre una competencia que ostenta constitucional y legalmente el Alcalde en materia de tránsito; ii) no existe prohibición expresa para delegar en esa materia, según el artículo 11 de aquella norma, y de las leyes 105 de 1994, 336 de 1998 y el Decreto 170 de 2001, tampoco la naturaleza de la función lo prohíbe; iii) el acto de delegación fijó claramente su objeto, parámetros y condiciones sobre los cuales tenía margen de maniobra el delegatorio, como fue la elaboración del procedimiento para la operación del Sistema Estratégico de Transporte Público y Multimodal de la ciudad de Manizales, de acuerdo con las directrices señaladas en la ley, en los Decretos 0246 de 2006, 320, 321 de 2007 y en el mismo Decreto 0467 de 2009; iv) el delegatario que lo fue el Secretario de Tránsito Municipal tenía la condición de subordinado del delegante y cumplía, además,



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

funciones afines a la materia delegada y, v) el acto administrativo expedido por el delegatario guarda relación directa con el objeto de la delegación; lo anterior si se tiene en cuenta que este refiere precisamente los verbos rectores del objeto delegado, entre estos, elaborar el procedimiento para la operación del Sistema.

Ahora bien, el artículo 11 de la Ley 489 de 1998, prevé que no podrá delegarse la expedición de reglamentos de contenido general, salvo autorización expresa de la ley.

Es lo cierto entonces que el asunto litigioso guarda relación con un acto administrativo reglamentario, motivo por el cual, a simple vista, resulta pertinente tratar lo relacionado con la figura jurídica de la potestad reglamentaria, la cual, como bien se sabe, también opera en la órbita de la administración regional. Ahora bien, al igual a como se predica del Presidente de la República, respecto de los Ministros y demás Jefes de la administración a nivel nacional, los alcaldes municipales tampoco son los únicos facultados para ejercer de manera personal y directa atribuciones reglamentarias en todos y cada uno de los ámbitos de la gestión pública. Ante esta realidad incontrovertible, la puesta en marcha de esquemas y



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

estrategias de descentralización, **delegación** y desconcentración, así como la conformación de sectores y de sistemas sectoriales de gestión se hace imprescindible para garantizar el correcto desempeño de la administración pública. En ese sentido, desconocer, por ejemplo, que las Secretarías Municipales, *motu proprio*, están facultadas para expedir reglamentaciones en materias que son propias de sus Despachos, resultaría contrario a los principios de racionalidad, celeridad, eficacia y economía y demás lineamientos de la Ley 489 de 1998, los cuales han sido explicados por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

*"[...] Tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en afirmar que esta facultad reglamentaria no se ubica únicamente en cabeza del Presidente de la República, **en tanto existen otros organismos pertenecientes a la administración que pueden expedir regulaciones.** De allí que se afirme que en Colombia opera un sistema difuso de producción normativa de alcance general, cuya naturaleza está destinada a servir de apoyo a la actividad administrativa desarrollada por el jefe del ejecutivo- sistema difuso-; además, las materias a reglamentar por el CNJSA⁵¹ no tienen reserva de ley, consisten en asuntos técnicos que no han sido materia de regulación exhaustiva por el legislador, ni suponen la pérdida de la potestad reglamentaria del Gobierno nacional que, por el contrario, la subordina.*

[...]

*Es posible conferir potestades reglamentarias a órganos que no configuren gobierno en sentido restringido, siempre y **cuando se trate de una potestad residual y subordinada**, pues de esa manera se armoniza el*

⁵¹ Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

*sistema de fuentes consagrado en la Constitución Política y la responsabilidad del gobierno en este campo, **con la posibilidad de contar con organismos especializados, que desarrollen de manera específica la intervención en temas complejos** [...]”⁵².*

Por su mayor aproximación al tema dilucidado, resulta pertinente tener en cuenta lo que sostuvo esta Corporación en sentencia de 10 de agosto de 2017⁵³, en los siguientes términos:

“[...] Sea lo primero precisar que lo que se predica, sobre la facultad reglamentaria del gobierno nacional, se predica también, a nivel regional. Por eso, la Sala parte de reiterar que la facultad reglamentaria, que la Constitución Política le reconoce al poder ejecutivo sea nacional o regional, es una facultad gobernada por el principio de necesidad, que se materializa justamente en la necesidad que en un momento dado existe de detallar el cumplimiento de una ley que se limitó a definir de forma general y abstracta determinada situación jurídica. [...]”

También la Sala considera ilustrativo del enfoque que se desarrolla traer a colación la jurisprudencia relacionada con la potestad reglamentaria a cargo de los Ministerios, los cuales integran la estructura del Gobierno a nivel Nacional, que se asimilan, en la estructura de gobierno en el orden municipal, a las secretarías, ya sean departamentales, distritales o

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-810 de 5 de noviembre de 2014. M. P. Mauricio González Cuervo.

⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 10 de agosto de 2017, C.P. (E): Stella Jeannette Carvajal Basto, núm. único de radicación 05001-23 31 000 2006 03105 01(20464).



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

municipales, en la medida en que los funcionarios titulares de estas últimas dependencias, como se predica de los Ministros en el ámbito nacional, son los Jefes de la Administración local en el sector de que se trate y, bajo la dirección de los alcaldes, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la Ley.

La Sección Primera de esta Corporación, en sentencia de 20 de noviembre de 201⁵⁴, manifestó sobre el particular lo siguiente:

"[...] La potestad reglamentaria que ostentan los Ministerios es derivada o de segundo grado. En efecto, esta facultad de expedir actos generales, en el caso de los Ministerios, se ejerce en todo caso, frente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, con criterio residual y subordinado. Esta facultad reglamentaria encuentra sustento constitucional en el artículo 208 de la Constitución política, en cuyo inciso primero se establece que: "Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley [...]".

Asimismo, la Corte Constitucional al referirse al tema de la potestad reglamentaria de los ministerios, expresó lo siguiente:

"[...] La tarea de los Ministerios consiste en desarrollar funciones previamente determinadas en la Legislación y en el Reglamento por lo que en relación con la posibilidad de regulación que les asiste, su competencia es de orden

⁵⁴Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 20 de noviembre de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala, núm. único de radicación 11001-03-24-000-2010-00119-00.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

*residual y sus atribuciones de regulación ostentan un carácter subordinado a la potestad reglamentaria del Presidente de la República así como **atañen únicamente al ámbito de su respectiva especialidad**. A la luz de la jurisprudencia constitucional no resulta inconstitucional que una ley le confiera de manera directa a los/las ministros (as) del despacho atribuciones para expedir regulaciones de carácter general sobre las materias contenidas en la legislación, cuando **estas tengan un carácter técnico u operativo, dentro de la órbita competencial del respectivo Ministerio [...]**".*

*"[L]os Ministros pueden, desde luego, dictar normas de carácter general para regular aspectos técnicos u operativos dentro de la órbita de su competencia, pero esta facultad, ha insistido la Corte, es de carácter residual y subordinada respecto de la atribución que radica en cabeza del Presidente de la República, quien en ningún caso se desprende de su potestad. El Ministerio puede asumir en virtud de lo establecido por la Ley, lo que se denomina una regulación secundaria, esto es, **puede desarrollar el decreto con un contenido más específico y más acentuadamente técnico dentro del ámbito de sus competencias**".*

*"[...] En el presente caso, se trata, además, de materias directamente relacionadas con la especialidad del ramo, [...] le confieren al Ministerio de [...] **se circunscribe a aspectos técnicos y operativos estrechamente relacionados con el ramo** y este organismo debe, en consecuencia, observar las normas constitucionales, legales y reglamentarias. El ejercicio de esta facultad de regulación en ningún caso implica el reconocimiento de una potestad autónoma y desligada de cualquier límite⁵⁵.*

Ahora bien, el Alcalde Municipal de Manizales expidió el **Decreto 0467 de 30 de octubre de 2009**, por el cual se ajusta, actualiza y modifica el Decreto 0246 de 5 de diciembre de 2006, por medio del cual se establecieron criterios para la

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 15 de octubre de 2008. Magistrado ponente, doctor Humberto Antonio Sierra Porto.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

reorganización del transporte colectivo en el municipio de Manizales y, en su artículo sexto, dispuso, lo siguiente:

*"[...] **ARTÍCULO SEXTO:** FACULTAR a la Secretaría de Tránsito y Transporte de la ciudad para que, mediante acto administrativo y de acuerdo con las directrices señaladas en la ley, en los decretos 0246 de 2006, 320 y 321 de 2007 y este Acto Administrativo, **elabore el procedimiento para la operación del SISTEMA ESTRÁTEGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO Y MULTIMODAL DE LA CIUDAD DE MANIZALES.** [...]" (Destacado fuera de texto).*

Como quedó expresado en líneas anteriores y conforme a la jurisprudencia transcrita, los alcaldes municipales gozan de las competencias constitucionales y legales para fungir como máxima autoridad en materia de tránsito y transporte dentro de su jurisdicción territorial. De ahí que tenga la facultad reglamentaria que la Constitución Política reconoce al poder ejecutivo y tomar medidas necesarias en esa materia para el ordenamiento óptimo del tránsito de personas, animales y vehículos en su municipio.

Asimismo, mediante la figura de la delegación, los alcaldes pueden transferir funciones que le corresponden como máxima autoridad en la materia a colaboradores con funciones afines para que sean ejercidas por estos, como lo dispone el artículo 9º, de la Ley 489 de 1998, en los siguientes términos: "[...]"



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias [...]”, lo anterior resulta concordante con lo dispuesto por el artículo 92 de la Ley 136 de 1994, el cual prevé que “[...] El Alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal [...]”.

artículo 20

Según consta en autos, el Alcalde de Manizales, mediante el párrafo primero, del artículo 20, del Decreto 0246 de 2006, adicionado por el artículo 1º del **Decreto 0467 de 2009**, delegó en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, de acuerdo con sus competencias legales y reglamentarias y en calidad de delegataria de la autoridad de tránsito y transporte, actuar como autoridad del Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad y, en el **artículo 6º** de dicho Decreto, la facultó para que reglamente el procedimiento para la operación del Sistema Estratégico de Transporte Público y Multimodal de la ciudad, de acuerdo con las directrices señaladas en la ley, en



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

los Decretos 0246 de 2006, 320 y 321 de 2007 y en el mismo Decreto 0467 de 2009, que incorpora el mencionado acto de delegación en uno de sus artículos (6°).

Cabe precisar que según lo establecido por el inciso segundo del artículo 1° de la Ley 105 de 1993, “[...] *Conforman el Sistema Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte, además de los organismos indicados en el inciso anterior, los organismos de tránsito y transporte, tanto terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden, que tengan funciones relacionadas con esta actividad [...]*”. En concordancia con lo anterior el artículo 10° del Decreto 170 de 2001, prevé quiénes son autoridades de transporte, así: “[...] *en la jurisdicción distrital o municipal, los Alcaldes municipales y/o distritales o en los que en estos deleguen tal atribución [...]*”. A su turno, la Ley 769 de 2002, en su artículo 3°, describe quiénes son autoridades de tránsito, en su orden, “[...] *y Alcaldes y los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital [...]*”.

Asimismo, el artículo 6° de dicha norma indica quiénes son los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción: “[...] *c) Las*



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos [...]”.

Mediante Acuerdo 625 de 2006, por el cual se efectuó la modernización institucional de la administración central municipal de Manizales y se dictan otras disposiciones, se estableció, en su artículo 11, la estructura, objetivos y funciones generales de la Secretaría de Tránsito y Transporte, disponiéndose que esta es la responsable del buen funcionamiento del transporte terrestre público y privado dentro del Municipio de Manizales, de la circulación ágil y eficiente de las personas, animales y vehículos, en concordancia con el Código Nacional de Tránsito Terrestre y, dentro de sus funciones generales se incluyeron: “[...] 1) **Planear, dirigir, coordinar y organizar todo lo relacionado con el tránsito y transporte terrestre dentro del Municipio.** [...] 6) **Realizar estudios técnicos que soporten la toma de decisiones en lo relacionado con el tránsito y transporte de la ciudad.** [...] 8) **Fijar la capacidad transportadora** de cualquier tipo de servicio prestado por las empresas de transporte. [...] 10) **Determinar la asignación de rutas** y frecuencias de transporte público en el Municipio. [...] 14) **Desarrollar las actividades necesarias para implementar las**



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

atribuciones conferidas en el Plan de ordenamiento Territorial y sean inherentes a la naturaleza de la dependencia [...]”.

La Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, en cumplimiento de la facultad conferida en el **artículo 6° del Decreto 0467 de 2009**, expidió la **Resolución núm. 146 de 10 de noviembre de 2009**, por medio la cual se establece el procedimiento para la operación del Sistema Estratégico de transporte Público y Multimodal, regulando los siguientes aspectos: i) un glosario relacionado con el sistema; ii) quiénes pueden ser operadores y lo relacionado con la prestación del servicio por rutas reestructuradas; iii) la tipología de los vehículos, estandarización de colores, ruterros, control de flota a bordo, paraderos, equipos con que deben contar los operadores para el almacenamiento de la información que transmiten los vehículos; iv) la obligación de buen uso por parte de los operadores de los equipos entregados en comodato por el ente gestor; v) transbordo de una ruta a otra; vi) cómo ingresar al sistema cuando no se adquiere la tarjeta inteligente; vii) las tarifas, que se determinarán según estudios técnicos y conforme al Decreto 0246 de 2006.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

El Tribunal, teniendo en cuenta el contenido de la **Resolución 146 de 2009**, expedida por el Secretario de Tránsito de la ciudad de Manizales, consideró que esta constituía un acto administrativo de carácter general, al estar regulando una situación jurídica impersonal, no relacionada con una o unas personas determinadas y que, por tratarse de una reglamentación o procedimiento de carácter general, no era posible su delegación al Secretario de Tránsito de Manizales tal y como la otorgó el Alcalde Municipal de esa ciudad, por cuanto ello obraba en contravía de la prohibición contenida en el artículo 11 de la Ley 489 de 1998.

La Sala advierte que si bien el Tribunal acierta en considerar la **Resolución 146 de 2009**, como un acto administrativo de carácter general, pierde de vista el hecho indiscutible de que también se trata de una expresión legítima de la potestad reglamentaria, en cuanto desarrolla el procedimiento para la operación del Sistema Estratégico de Transporte Público y Multimodal de dicha ciudad, con sujeción a regulaciones superiores precisas (Decretos 0246 de 2006, 320 y 321 de 2007) y en el mismo Decreto 0467 de 2009, que no le era dado desconocer.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Una de las diversas aproximaciones que subyacen en torno a la figura de la potestad reglamentaria indica que esta se contrae a "[...] *la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley... [Para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real [...]*"⁵⁶, potestad que se predica, tanto del gobierno nacional, como del nivel departamental, distrital y municipal. Por eso la facultad reglamentaria, que la Constitución Política le reconoce al poder ejecutivo, sea nacional o regional, es una facultad gobernada por el principio de necesidad, que se materializa justamente en la necesidad existente, en un momento dado, de **detallar el cumplimiento de una ley que se limitó a definir, de forma general y abstracta, determinada situación jurídica**, atribución que debe limitarse a dar vida práctica a la ley que tiende a desarrollar y que solo puede desenvolver lo que explícita o implícitamente está comprendido en ella y, por tanto, no puede introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones.

Del análisis de la **Resolución 146 de 2009**, para la Sala es claro que esta reglamenta aspectos técnicos y operacionales

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, recogida en la Sentencia C-350 de 1997.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

relacionados con el Sistema Estratégico de Transporte Público y Multimodal de Manizales, que ya fueron objeto de regulación, de una forma general y abstracta, en el Decreto 0246 de 2006, y que dicha resolución los lleva a un plano más detallado para su efectiva ejecución, mediante la estipulación de trámites, procedimientos, plazos y todo lo concerniente a la operación de SETP Y Multimodal.

Cabe recordar que una de las finalidades prioritarias de la función de reglamentación, sino la más destacada, es resolver en el terreno de lo práctico los cometidos fijados por las reglas del legislador⁵⁷, pues, dada la generalidad de estas últimas es poco probable que su implementación pueda lograrse por sí misma, y se encuentra, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias reservadas al Legislador.

La Sala destaca que el **artículo 6° del Decreto 0467 de 2009**, al facultar al Secretario de Tránsito, en lo que por ley ya estaría facultado, de todas formas, lo somete a las directrices señaladas

⁵⁷ En este punto es oportuno recordar la consideración jurídica según la cual los actos administrativos como los aquí reglamentados deben tenerse como leyes en sentido material debido precisamente a su obligatoriedad, que es el rasgo esencial de aquellas, cualidad que ambas regulaciones comparten.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

en la Ley y en los Decretos 0246 de 2006, 320 y 321 de 2007 y al mismo Decreto 0467 de 2009 al momento de elaborar dicho procedimiento, por lo que este no podía extenderse más allá de los lineamientos regulados en las normas en que se fundamentaba ni a situaciones de hecho no previstas en las regulaciones superiores respectivas.

Ahora bien, como se desprende del análisis de las normas y jurisprudencia antes relacionada, el Alcalde es la máxima autoridad de tránsito en su jurisdicción, con la posibilidad de contar con organismos especializados, como lo es la Secretaría de Tránsito y Transporte, para que desarrollen, de manera específica, la intervención en temas complejos, técnicos y operacionales en la materia. Es esta una función de afinamiento que procede desde los trazos más amplios fijados por el legislador hasta los detalles prácticos más concretos, establecidos por el ejecutor de la medida⁵⁸.

Es que, precisamente, son los organismos administrativos especializados los depositarios de información relacionada de manera directa e inmediata "*con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa.*" La idea central en

⁵⁸ *Ibidem.*



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

este lugar es que son precisamente los entes administrativos los que más cercanía reportan frente a *“los temas reales de implementación de las normas.”* Ello trae como consecuencia que sean estos organismos los que deban ser encargados de aquello que la Corte denomina *“microregulación de la ley.”* Lo anterior enlaza con un aspecto detectado una y otra vez por la jurisprudencia constitucional, a saber, que resulta muy difícil para el Legislador prever de antemano todas las eventualidades de regulación indispensables lo que, sin duda, constituye suficiente sustento respecto de que *“sea una entidad técnica la que produzca el reglamento correspondiente.”*⁵⁹

Cabe reiterar entonces lo ya expresado en el sentido de que, en lo que toca con la facultad reglamentaria, tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en afirmar que esta facultad no se ubica únicamente en cabeza del Presidente, pues en armonía con específicos preceptos constitucionales, existen otros organismos pertenecientes a la Administración que pueden expedir regulaciones. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que tal facultad no es exclusiva del Presidente de

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C – 1005 de 15 de octubre de 2008. Magistrado ponente, Dr. Humberto Antonio Sierra Porto



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

la República y que en Colombia opera un “sistema difuso” de producción normativa de alcance general, pero cuya naturaleza está destinada a servir de apoyo a la actividad administrativa desarrollada por el jefe del Ejecutivo⁶⁰.

A juicio de la Sala, la Secretaría de Tránsito, como autoridad de tránsito y transporte y como responsable del buen funcionamiento del transporte terrestre público y privado dentro del municipio de Manizales, independientemente de la facultad recibida, bien podía expedir reglamentos de carácter general tendientes a regular aspectos técnicos y operacionales relativos a la materia de conocimiento de su despacho, en ejercicio de la potestad reglamentaria que ejerce de manera residual y subsidiaria respecto al Alcalde Municipal. De modo que la **Resolución 146 de 2009**, también puede considerarse como un acto administrativo general que reglamenta aspectos técnicos y operacionales para la puesta en marcha del SETP, competencia propia de una entidad cuya función es planear, dirigir, coordinar y organizar todo lo relacionado con el tránsito y transporte terrestre dentro del municipio de Manizales.

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-350 de 1997.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Así las cosas, contra lo decidido por el *a quo*, en sentir de esta Corporación, dicho acto sí cumplió con las exigencias en materia de delegación contenidas en la Ley 489 de 1998, y demás normas concordantes, en armonía con lo establecido por la jurisprudencia atrás relacionada.

Consecuentemente, se revocará lo resuelto por el *a quo* en cuanto declaró la nulidad del **artículo 6° del Decreto 0467 de 30 de octubre de 2009**, expedido por el Alcalde de Manizales y de la **Resolución 146 de 10 de noviembre de 2009**, emanada del Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales y, en su lugar, se denegarán las pretensiones de la demanda en lo que respecta al cargo aquí estudiado.

Definido lo anterior, es del caso entrar a examinar los demás cargos propuestos en la demanda.

Sobre el particular, cabe advertir que, en este caso, la Sala debe pronunciarse sobre los demás cargos de nulidad elevados por la parte actora, a pesar de que no fueron analizados en la sentencia del inferior, de conformidad con lo previsto en los



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

artículos 287⁶¹, 320⁶² y 328⁶³ del Código General del Proceso.

En efecto, el juez de segunda instancia se encuentra habilitado para emitir sentencia complementaria que desate los extremos de la controversia omitidos en primera instancia, en virtud de lo previsto en el inciso segundo del artículo 287 del CGP, habida cuenta que en el caso *sub examine* la parte perjudicada con la omisión (la demandante) apeló, aunado al hecho de que la demandada también apeló, lo que faculta al superior para no limitar el análisis de la cuestión litigiosa, de acuerdo con lo señalado en el inciso segundo del artículo 328 *ibidem*.

Con fundamento en lo anterior, la Sala procederá a estudiar los demás cargos de nulidad elevados por la parte actora, que no fueron analizados en la sentencia de primera instancia, así:

La demandante también alega que los actos acusados resultan ilegales, al establecer procesos de reorganización de rutas de

⁶¹ "[...] **ARTÍCULO 287.** [...] El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado [...]" *Antes artículo 311 del CPC.*

⁶² "[...] **ARTÍCULO 320.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. [...]" *Antes artículo 350 del CPC.*

⁶³ "[...] **ARTÍCULO 328.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]" *Antes artículo 357 del CPC.*



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

transporte a través de permisos otorgados de manera directa en contravía de disposiciones legales como el Decreto 170 de 2001, que determina la obligatoriedad de reordenar el transporte público aplicando procesos licitatorios; y que en el caso de la ciudad de Manizales, se facultó a la Secretaría de Tránsito para adjudicar directamente los servicios resultantes del establecimiento del SETP. Ello, en tanto que en el recurso de apelación precisó que dicha censura no fue objeto de consideración por el *a quo* en la sentencia.

Respecto al anterior cargo, la Sala considera que este carece de fundamento, ya que del análisis del primero de los actos acusados, **Decreto 0467 de 30 de octubre de 2009**, mediante el cual se otorgan unas facultades a la Secretaría de Tránsito, claramente se desprende que las mismas en modo alguno se refieren a la adjudicación directa o sin licitación de rutas o nuevos servicios, pues, la delegación a la que allí se alude, en el artículo 7º, recae precisamente sobre la reestructuración de rutas y la eliminación de las que ya no se requieren dentro del sistema.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

De modo que la actora confunde la figura de la adjudicación de nuevas rutas con el de la reestructuración de rutas ya existentes, no obstante que se trata de figuras diferentes.

Además, acorde con el artículo 34, del Decreto 170 de 2001, la reestructuración del servicio corre a cargo de la autoridad competente, la cual en cualquier tiempo podrá disponerla, incluso **oficiosamente**, cuando las necesidades de los usuarios lo exijan, lo cual se sustentará con un estudio técnico en condiciones normales de demanda.

Tal distinción entre esas dos modalidades de actuación administrativa está claramente consignada en la Ley y la jurisprudencia sobre el particular la ha reconocido y declarado sin dificultad, como sucedió, por ejemplo, en la sentencia proferida dentro núm. único de radicación 25000-23-24-000-2002-00480-01 (C.P. Martha Sofía Sanz Tobón) ya transcrita.

De modo que no hay duda en cuanto a que para expedir los actos acusados relacionados con procesos de reestructuración de rutas ya existentes no se requería adelantar las actuaciones licitatorias a las que alude la demandante.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Por lo anterior, dicho cargo en sí mismo considerado no está llamado a prosperar.

Ahora, según la demandante, los actos acusados violan las normas en las que debían fundarse, por no avenirse ni tener sustento en el Decreto 3422 de 2009, el cual establece, en su artículo 1º, que el mismo deberá ser aplicado íntegramente en las ciudades que cuenten con cofinanciación de la Nación; y en el artículo 7º dispone que previo al convenio que se suscribirá entre la Nación y los entes territoriales que definirán los montos de los aportes al proyecto; el alcalde de la ciudad donde se implementará el SETP deberá, mediante acto administrativo, adoptar el mismo y sus respectivos componentes y, a partir de la expedición del acto administrativo de adopción del SETP, se debe suspender el ingreso de vehículos de transporte público colectivo por incremento, y congelar la capacidad transportadora de las empresas con base en las tarjetas de operación vigentes expedidas a los vehículos vinculados.

Para dirimir el anterior cuestionamiento, que según lo alegado por la demandante en su recurso de apelación el *a quo* no examinó, la Sala considera pertinente iniciar citando el artículo 1º del Decreto 3422 de 2009, el cual prevé, lo siguiente:



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

"[...] **ARTÍCULO 1º. Objeto.** El presente decreto tiene como objeto reglamentar la implementación de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) del país, **y se aplicará íntegramente en las ciudades que cuenten con cofinanciación de la nación** y cumpliendo con los requisitos establecidos en el presente decreto y el artículo 52 de la Ley 1151 de 2007 [...]". (Destacado fuera de texto).

A su vez, el artículo 5º de dicho Decreto establece los requisitos para la implementación de los SETP, así:

"[...] **Artículo 5º. Requisitos para la financiación de los SETP.** La Nación y sus entidades descentralizadas participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que el proyecto sea consistente con el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Movilidad, una vez se articule y revise dicho Plan de Ordenamiento, según lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, o normas que la modifiquen o sustituyan.
2. Que el proyecto propuesto esté debidamente registrado en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, y cumpla los requisitos establecidos por el Decreto 841 de 1990 y demás disposiciones vigentes sobre la materia.
3. Que el proyecto de Sistema Estratégico de Transporte Público esté incluido en el Plan Nacional de Desarrollo.
4. Que el proyecto respectivo tenga concepto previo favorable del Conpes, mediante un estudio de factibilidad y rentabilidad, técnico-económico, socio-ambiental y físico-espacial, que defina claramente la estrategia, el cronograma y los organismos de ejecución.
5. Que el Alcalde de cada ciudad, donde se implementará el Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP), adopte mediante acto administrativo el respectivo sistema



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
 Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 7° del presente decreto [...]”.

Ahora, entre los elementos probatorios que obran en el expediente se aprecia, a folio 5A del cuaderno núm. 3, el memorando del Departamento Nacional de Planeación, **de 16 de julio de 2012**, en el cual (punto segundo), se expresa lo siguiente:

*"[...] Teniendo en cuenta lo anterior, **el Municipio de Manizales no ha podido acceder a la cofinanciación de la Nación para la implementación del SETP**, ya que el diseño conceptual del proyecto SETP de Manizales que hasta el momento se ha realizado, no tiene claridad en cuanto a la operación del sistema, la sostenibilidad financiera del proyecto, la infraestructura del SETP, los impactos ambientales y sociales del proyecto, el esquema tarifario, la evaluación económica, entre otros aspectos. En este sentido, el proyecto no se encuentra estructurado técnica, legal y financieramente **por lo cual no cuenta con la validación de la Nación para la cofinanciación del proyecto** [...]*” (Destacado fuera de texto).

Como puede verse, el artículo 1° del Decreto 3422 de 2009 establece una condición esencial para su aplicación integral, en determinados municipios cual es, que estos **cuenten con la cofinanciación de la Nación** para la implementación del SETP, condición que, para el momento de la expedición de los actos acusados, el Municipio de Manizales no cumplía, pues para entonces dicha cofinanciación de la Nación aún no se había



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

dato. Y es por ello por lo que los actos acusados expedidos con ocasión del sistema de transporte existente en ese entonces en dicha ciudad, no tienen como fundamento legal el Decreto 3422 de 2009, el cual solo sería de obligatoria aplicación una vez contara con el respectivo aval del Conpes.

Ahora bien, en cuanto a los reproches formulados por la demandante, reiterados en el escrito de apelación, en contra del **Decreto 0467 de 2009**, en el sentido de que no dio aplicación al artículo 7° del Decreto 3422 de 2009, la Sala considera que, a objeto de desvirtuar dicha cesura, resultan pertinentes las mismas razones esgrimidas en líneas anteriores, para desechar el cargo precedentemente examinado, según las cuales, para la fecha de la expedición del primer Decreto de los antes mencionados, no regía para la ciudad de Manizales el segundo, pues, como ya se dijo, para entonces no existía concepto previo favorable del Conpes y, por ende, no se contaba con la cofinanciación de la Nación para el desarrollo del SETP, por lo que no resultaba menester la cuestionada suspensión del ingreso por incremento de vehículos.

Para la Sala, del estudio de los actos acusados y los demás elementos probatorios que obran dentro del expediente se



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

desprende que no se ha expedido el acto administrativo por medio del cual se adopta, en la ciudad de Manizales, en las condiciones establecidas en el referido Decreto 3422 de 2009 el Sistema Estratégico de Transporte Público; y el hecho de que en el **Decreto 0467 de 30 de octubre de 2009**, en su artículo primero, el cual adiciona un artículo al Decreto 0246 de 2006 y en el Artículo 20 adicionado, se declare la existencia en la ciudad de Manizales, del Sistema Estratégico de Transporte Público y Multimodal, y en su artículo 2º establezca que en adelante para la aplicación del **Decreto 0246 de 2006**, deberá entenderse, cuando se refiera a SERVICIO O SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO, que se trata del SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO Y MULTIMODAL DE LA CIUDAD DE MANIZALES, no constituye, propiamente, la expedición del acto administrativo de adopción del SETP en los términos establecidos en el artículo 7º del Decreto 3422 de 2009, como tampoco se puede inferir que el **acto administrativo de adopción del SETP**, sea la **Resolución 146 de 2009**, ya que ésta no es más que una reglamentación de los aspectos técnicos para la eventual operación del sistema, con sujeción a regulaciones ya existentes.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Ello debe entenderse así, por cuanto la entrada en vigor del mencionado Decreto en la ciudad de Manizales exigía un presupuesto esencial que para la fecha de expedición del **Decreto 0467 de 2009** no se había dado, cual era la puesta en marcha del aludido proceso de cofinanciación a cargo de la Nación, el cual para entonces no se había iniciado pues, como ha quedado visto, no existía incluso el indispensable concepto favorable de CONPES que debía anteceder al acto formal de adopción del Sistema que por lo mismo tampoco se había podido emitir. Vistas así las cosas, como lo alega la demandada, no podía exigirse la sujeción del Decreto municipal acusado a un Decreto nacional que aún no regía en su territorio.

Como se dijo anteriormente, el Decreto 0246 de **2006**⁶⁴ tuvo como fundamento legal para su expedición las mismas normas en las que se fundamenta el **Decreto 0467 de 2009** que, por ser una norma que ajusta, actualiza y modifica, se incorpora e integra en una misma unidad normativa con el Decreto 0246 de 2006, por medio del cual se establecen los criterios para la reorganización del transporte público colectivo en el municipio de Manizales aun no cofinanciado y no el Decreto 3422 de 2009.

⁶⁴ Cabe recordar que para la fecha de expedición del Decreto 0246 de 2006, no se habían expedido la Ley 1151 de 2007 ni el Decreto 3422 de 2009.



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

Por lo anterior, dicho cargo tampoco tiene vocación de prosperidad.

Así las cosas, se revocará lo resuelto por el *a quo* en cuanto declaró la nulidad del **artículo 6° del Decreto 0467 de 30 de octubre de 2009**, expedido por el Alcalde de Manizales y la nulidad de la Resolución 146 de 10 de noviembre de 2009, expedida por el Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales y, en su lugar, se denegarán las pretensiones de la demanda, habida cuenta que ninguno de los cargos planteados por la parte demandante tiene la entidad necesaria para desvirtuar la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos acusados, y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

F A L L A:



Número único de radicación: **17001233100020100022702**
Actora: **ADRIANA ARANGO MEJÍA**

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 21 de julio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que declaró la nulidad tanto del artículo 6° del Decreto 0467 de 30 de octubre de 2009 como de la Resolución 146 de 10 de noviembre de 2009. En su lugar, se dispone: **DENEGAR** las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 9 de febrero de 2023.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.