



## *Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja*

Tunja, quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 15001 3333 010 **2021 00055 00**  
Demandante: DAVID ALEJANDRO AVILA CELY  
Demandado: Municipio de Tunja- Secretaría de Tránsito y Transporte  
Medio de Control: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS (Acción Popular).

En ejercicio del medio de control para la defensa de los derechos e intereses colectivos, el señor David Alejandro Avila Cely, actuando en nombre propio pretende que se garantice la protección de los derechos e intereses colectivos a la Libre Competencia, los Derechos de los Consumidores y/o Usuarios del Transporte Público Colectivo del Municipio de Tunja, la moralidad administrativa, el acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, los cuales considera vulnerados por la expedición del Decreto Municipal número 109 del 15 de marzo de 2021, que aumentó la tarifa del transporte público colectivo y no tuvo en cuenta la existencia de Monopolio – Posición Dominante de la Unión Temporal Mi Ruta.

En razón a lo anterior, el Despacho observa que la demanda cumple con todos los requisitos formales previstos en el art. 18 de la Ley 472 de 1998, por lo cual debe ser **admitida**.

Por otro lado, el accionante solicita compulsar copias ante las autoridades competentes, en contra del Alcalde de Tunja y el Secretario de Tránsito y Transporte, por la omisión en dar respuesta al requerimiento previo presentado el 17 de marzo de 2021.

El despacho negará la solicitud por cuanto de conformidad con lo establecido en el artículo 144 del CPACA, la consecuencia de no atender la solicitud o dar respuesta a la reclamación dentro de los 15 días siguientes, es la posibilidad de acudir mediante la acción popular ante el juez para la protección de los derechos colectivos; por lo tanto considera el despacho que no resulta procedente compulsar las copias requeridas, aunado a que se desconocen los motivos por los cuales no se dio respuesta.

En consecuencia, el Despacho,

### **RESUELVE**

1. **Admitir** la acción popular presentada por DAVID ALEJANDRO AVILA CELY, contra el Municipio de Tunja- Secretaría de Tránsito y Transporte, la cual se tramitará conforme con el procedimiento previsto en el Título II de la Ley 472 de 1998.
2. **Notificar** personalmente al representante legal del **Municipio de Tunja- Secretaría de Tránsito y Transporte**, o quienes hagan sus veces, en los términos del artículo 21 y 22 de la Ley 472 de 1998 y a lo establecido en el artículo 199 del CPACA.
3. **Notificar** sobre el inicio de esta acción al Defensor del Pueblo, para los efectos indicados en el arts. 13 de la Ley 472 de 1998.
4. **Notificar** sobre el inicio de este medio de control al Personero Municipal de Tunja, para los efectos indicados en el art. 13 de la Ley 472 de 1998.

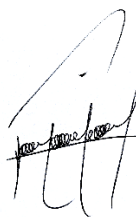
5. **Notificar** personalmente al Agente del Ministerio Público delegado ante este Despacho (art. 21 Ley 472 de 1998).
6. **Conceder** el término de diez (10) días para contestar demanda (art. 22 Ley 472 de 1998).
7. El Municipio de Tunja informará a la comunidad sobre la admisión de la demanda mediante inclusión de nota o aviso en su página web y el actor popular llevará a cabo la publicación en el diario "Boyacá Siete Días" (art. 21, Ley 472 de 1998).
8. Negar la petición de compulsar copias de conformidad con lo expuesto en precedencia.
9. De conformidad con el artículo 3 del Decreto 806 de 2020 y la Ley 2080 de 2021, es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de los medios tecnológicos. Para el efecto, deberán suministrar a la autoridad judicial competente y a todos los demás sujetos procesales, las direcciones electrónicas para los fines del proceso, así como tramitar y enviar a través de estos, un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial, salvo las excepciones contempladas en el decreto en comento.

La dirección electrónica en la que se recibirán las solicitudes de consultas de expedientes y la actualización de correos electrónicos, y desde la cual se originarán todas las comunicaciones y se surtirán todas las notificaciones, para el caso de este Despacho judicial, será la siguiente: [j10admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j10admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co).

Para el recibo de correspondencia, el correo electrónico habilitado es [corresaconjadmtun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:corresaconjadmtun@cendoj.ramajudicial.gov.co).

Es deber de los sujetos procesales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 76 numeral 5 del C.G.P., comunicar cualquier cambio de dirección electrónica, so pena de que las notificaciones se sigan surtiendo válidamente en la anterior.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA**  
**Juez**



## *Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja*

Tunja, quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 15001 3333 010 **2021 00055 00**  
Demandante: DAVID ALEJANDRO AVILA CELY  
Demandado: Municipio de Tunja- Secretaría de Tránsito y Transporte  
Medio de Control: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
(Acción Popular)

### **Medida Cautelar de Urgencia:**

En escrito separado, la parte actora solicita se conceda de urgencia medida cautelar, de conformidad con los literales a y b del artículo 25 de la Ley 472 de 1998, en los siguientes términos:

*Primera: Se inaplique del Decreto Municipal número 109 del 15 de marzo de 2021, hasta tanto no se de terminación a la Unión Temporal Mi Ruta – Monopolio y Posición Dominante, creada mediante los Decretos Municipales número 0259 y 0291 del 22 de julio y 20 de agosto de 2015.*

*Segunda: A consecuencia de lo anterior, dicha medida se mantenga hasta el momento en que se profiera la Sentencia de primera instancia dentro del presente medio de control judicial, para garantizar el fallo y no se hagan nugatorias las pretensiones de la presente Acción Popular.*

El artículo 17, inciso final de la Ley 472 de 1998, faculta al juez competente para adoptar las medidas cautelares que estime necesarias con el fin de impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza de los derechos e intereses colectivos.

Por su parte, el artículo 25, literales a y b, de la Ley 472 de 1998, disponen que antes de ser notificada la demanda el juez de oficio o a petición de aparte podrá decretar debidamente motivadas las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado, norma que es del siguiente tenor:

*“ARTICULO 25. MEDIDAS CAUTELARES. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso **podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.** En particular, podrá decretar las siguientes:*

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;*
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado; (...).” (Destacado por el Juzgado).*

El artículo 229, parágrafo de la Ley 1437 de 2011, por su parte, establece que las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, se regirán por lo dispuesto en dicha ley.

En consonancia con lo anterior, el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011, dispone: “Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su

adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior.”.

De acuerdo con las normas transcritas, sin previa notificación a la otra parte el juez o magistrado ponente podrá adoptar una medida cautelar cuando cumplidos los requisitos para su adopción, contemplados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, se evidencia que por su urgencia no es posible agotar el trámite de traslado a la contraparte previsto en el artículo 233 de la misma ley.

El Consejo de Estado, acorde con la finalidad protectora de los derechos e intereses colectivos que dimana de las acciones populares, ha destacado lo siguiente:

*“las medidas previas buscan hacer efectiva dicha protección, cuando de esperarse a la culminación del proceso, las medidas que se adopten en el fallo podrían resultar ineficaces, es decir, **buscan conjurar de manera previa al fallo, un peligro o vulneración que se está presentando o que se percibe como de inminente ocurrencia y que no da tiempo a esperar por un fallo definitivo.** Entonces, el objetivo pretendido con las medidas previas, es el de evitar que el daño se concrete o que de estarse produciendo, no se prolongue por un término mayor”<sup>1</sup>.*

De igual forma el Consejo de Estado ha señalado que el decreto de una medida previa en un juicio de acción popular, está sujeto a los siguientes presupuestos de procedencia:

**“a) Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos** o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó;

**b) Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada;** y

**c) Que para adoptar esa decisión, el juez tenga en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido”<sup>2</sup>.** (negritas fuera de texto)

Procede el despacho a examinar si en el caso sub judice hay lugar a decretar una medida cautelar de urgencia para lo cual, en primer lugar, el despacho examinará los requisitos previstos en la Ley 1437 de 2011, artículo 231, inciso 2, para el decreto de la presente medida cautelar de urgencia, posteriormente se revisará si la solicitud de medida cautelar propuesta por el accionante, cumple con los presupuestos señalados por la jurisprudencia del Consejo de Estado señalada en precedencia.

- La demanda se encuentra razonablemente fundada en derecho.

Sustenta sus pretensiones y la solicitud de medida cautelar básicamente señalando:

*Concepto de la violación: Para el caso en concreto estos derechos colectivos se deben entender violados a partir de la expedición de los Decretos Municipales 0259 y 0291 del año 2015, teniendo en cuenta que autorizan la creación de un operador único – donde las cuatro (4) empresas habilitadas para prestar el servicio público de transporte colectivo se asociaron en una unión temporal para conformar el Monopolio – Posición Dominante Unión Temporal Mi Ruta para prestar dicho servicio, generando que la libre decisión de los usuarios de escogencia de que empresa quiere que lo movilice por la ciudad de acuerdo a las rutas existentes es imposible.*

*De lo anterior, el Derecho a la libre competencia también se vulnera y se viola por parte del Municipio de Tunja, ya que a través de un acto administrativo - Decreto 0291 de 2015, se autoriza la prestación del servicio público de transporte público colectivo a través de una Unión Temporal que en virtud del artículo 7 de la Ley 80 de 1993 se define como “2o. **Unión***

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 18 de julio de 2007, Rad. No. 08001-23-31-000-2005-03595-01(AP). C.P.: Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 6 de febrero de 2014. Rad. 2013-00941. C.P.: María Claudia Rojas Lasso.

**Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato**, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal". (Negrita y Cursiva del demandante)

*En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta el artículo 7, el numeral 4º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el artículo 21 de la Ley 336 de 1996, y el Decreto 1079 de 2015, el Municipio de Tunja debió haber celebrado proceso licitatorio para adjudicar vía contrato de concesión las nuevas rutas y las rutas reestructuradas del transporte público colectivo de la ciudad, con pluralidad de oferentes y no estableciendo un único operador como Unión Temporal, pues ya con estas situaciones es más que clara la violación al derecho e interés colectivo a la libre competencia.*

*Ahora bien sobre la violación y la vulneración al derecho e interés colectivo a la Moralidad Administrativa este da, uno por lo anteriormente enunciado sobre la violación del derecho colectivo a la libre competencia y dos en razón a que el Decreto 109 del 15 de marzo de 2021, que incremento la tarifa del transporte público colectivo de la ciudad de Tunja no cumplió con el procedimiento establecido en el artículo 2.2.1.1.12.3 del Decreto 1079 de 2015, es decir comunicar de manera previa al Ministerio de Transporte la intención de aumentar la tarifa para dicho servicio público, por lo cual ante tal circunstancia se debe obligar al Municipio de Tunja a realizar el procedimiento de manera adecuada.*

Cabe anotar que la medida cautelar se sustenta en los mismos argumentos planteados en la demanda, la cual se encuentra razonablemente fundada en derecho, empero, no se evidencia en estas instancias tan prematuras de la actuación una necesidad apremiante de la cautela invocada, en tanto que la vulneración de los derechos colectivos en el *sub-lite* debe establecerse a partir del análisis probatorio y la ponderación de los argumentos que esgrima la entidad accionada.

- De la legitimación por activa:

El demandante obra facultado por la legitimación por activa que confiere el artículo 12, numeral 1 de la Ley 472 de 1998 (toda persona natural o jurídica) para el ejercicio de las acciones populares de protección de los derechos e intereses colectivos (numeral 2, artículo 231, Ley 1437 de 2011).

- Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla

El demandante en la medida cautelar señala como pruebas las documentales allegadas con la demanda y que corresponden a las siguientes:

- Decreto Municipal número 0365 del 13 de octubre de 2010 – Plan Maestro de Movilidad.
- Conclusiones del Estudio Técnico 2012 – 2014, sobre costos y tarifas del Transporte público colectivo de la ciudad de Tunja.
- Decreto Municipal número 0259 del 22 de julio de 2015 – Reestructuración operacional y funcional del Sistema de Transporte Público Colectivo.
- Decreto Municipal número 0291 del 20 de agosto de 2015, que autorizó la existencia del convenio empresarial Unión Temporal Mi Ruta como operador Único del Transporte Público Colectivo de la ciudad de Tunja.
- Decreto Municipal número 0244 del 08 de julio de 2016, por medio del cual se incrementó la tarifa del transporte público colectivo de la ciudad de Tunja.
- Decreto Municipal número 0069 del 12 de marzo de 2018, por medio del cual se incrementó la tarifa del transporte público colectivo de la ciudad de Tunja.
- Decreto Municipal número 0186 del 29 de mayo de 2019, por medio del cual se incrementó la tarifa del transporte público colectivo de la ciudad de Tunja.
- Decreto Municipal número 0109 del 15 de marzo de 2021, por medio del cual se incrementó la tarifa del transporte público colectivo de la ciudad de Tunja.

- Requerimiento enviado al correo electrónico de la Alcaldía de Tunja, para cumplimiento del requisito de procedibilidad.
- Pantallazo del envío del requerimiento enviado al correo electrónico de la Alcaldía de Tunja del 17 de marzo de 2021.
- Noticia sobre el incremento de la tarifa del transporte público colectivo – Boyacá 7 Días del 17 de marzo de 2021.
- Noticia – Entrevista al Secretario de Transito y Transporte de Tunja sobre el incremento de la tarifa del transporte público colectivo – Boyacá 7 Días del 18 de marzo de 2021.
- Noticia – protesta contra el alza del pasaje en Tunja se dará hasta en los estrados - Boyacá 7 Días del 18 de marzo de 2021.
- Decreto Municipal número 0131 del 31 de marzo de 2021, por medio del cual se habilitaron los días jueves santo – 01 de abril y viernes santo 02 de abril como días hábiles para el cumplimiento de funciones constitucionales y Legales ante la contingencia de la Pandemia del Covid 19.
- Pantallazo noticia inflación Tunja del día 08 de abril de 2021.

De conformidad con el material probatorio allegado, se observa que dichas pruebas no suministran la información suficiente para que el despacho pueda decretar una medida cautelar de urgencia y a partir de ellas no es posible afirmar con certeza que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida que concederla.

- Que adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Revisando el material probatorio allegado, no se demuestra por parte del accionante el perjuicio irremediable que haga necesaria la medida cautelar de urgencia, ni señala en qué sentido serían nugatorios los efectos de la sentencia, de no concederse la medida.

En efecto, el actor popular hace referencia en los fundamentos jurídicos a que la expedición de los Decretos Municipales 0259 y 0291 del año 2015, vulneran derechos colectivos, no obstante, los efectos de dichos actos administrativos se vienen generando hace cerca de seis (6) años, lo cual desdice de la urgencia o impostergabilidad de adoptar una medida que evite un daño inminente o cese el que ya se hubiere causado.

De igual forma, se aduce en la demanda que el Decreto 109 del 15 de marzo de 2021, que incremento la tarifa del transporte público colectivo de la ciudad de Tunja, no cumplió con el procedimiento establecido en el artículo 2.2.1.1.12.3 del Decreto 1079 de 2015, es decir, comunicar de manera previa al Ministerio de Transporte la intención de aumentar la tarifa para dicho servicio público, no obstante, no existe certeza que el ente territorial no hubiera comunicado el decreto de incremento en la tarifa, conforme se señala en la demanda y se requiere entonces de la prueba que así lo establezca.

En el mismo sentido, con el material probatorio allegado no se logra establecer si el incremento en la tarifa resulta desproporcionado, en la medida en que se trata de un aspecto netamente técnico que deberá dilucidarse a partir de las pruebas correspondientes en el trámite del proceso.

De conformidad con lo expuesto, en este estado del proceso no se evidencia de manera fehaciente la necesidad de decretar una medida cautelar de urgencia como la solicitada por el accionante, por cuanto no se cuenta con el material probatorio suficiente para establecer la necesidad de adoptarla con miras a garantizar los derechos colectivos invocados y

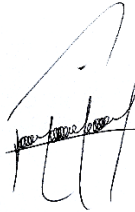
tampoco se avizora que, de no adoptarse, los efectos de la sentencia serían nugatorios, razones por las cuales se negará la solicitud.

En consecuencia, el Despacho,

**RESUELVE**

**Negar la solicitud de medida cautelar de urgencia** formulada por el accionante en escrito allegado junto con la demanda, por las razones expuestas en precedencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Javier Leonardo López Higuera', written over a horizontal line.

**JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA**  
**Juez**