

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D. C., veintinueve (29) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Sentencia Número 005/ 2021

NULIDAD
RADICACIÓN NÚMERO: 110013334001 2018 00179 00
DEMANDANTE: ANDRÉS MAURICIO CASTRO RINCÓN
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD

Agotado el trámite de ley y sin que se observe causal de nulidad que invalide lo hasta ahora actuado, procede el Despacho a proferir la sentencia que en derecho corresponda, en los términos establecidos en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA.

I. ANTECEDENTES

I.1.- Demanda

El señor **ANDRÉS MAURICIO CASTRO RINCÓN**, actuando en nombre propio, promovió el medio de control de nulidad contra **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD**¹, con la finalidad de discutir la legalidad del Decreto Distrital núm. 456 de 29 de agosto 2017, *“Por medio del cual se implementa el uso de plataformas tecnológicas para el reporte de la información del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel básico en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*.

¹ En adelante el Distrito.

Para tal efecto fueron elevadas las siguientes pretensiones:

“[...] **Primera:** se declare la **NULIDAD del DECRETO 456 DE 2017** de Agosto 29 Por medio del cual se implementa el uso de plataformas tecnológicas para el reporte de la información del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel básico en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., por cuanto en su expedición se incurrió en falsa motivación y falta de competencia, la infracción de las normas en que deberían fundarse y desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió.

Segunda: Se declare la **NULIDAD de las resoluciones y actos administrativos** que tienen como fundamento el DECRETO 456 DE 2017 de agosto 29 Por medio del cual se implementa el uso de plataformas tecnológicas para el reporte de la información del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel básico en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

De no concederse las anteriores pretensiones, Subsidiariamente solicito

Primera: Se declare la **NULIDAD DEL ARTÍCULO 2º DEL DECRETO 456 DE 2017**, por cuanto el uso de plataformas tecnológicas no es de obligatorio cumplimiento para las empresas habilitadas que prestan el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículo taxi en el nivel básico siendo solo obligatorio para el Nivel de Lujo según la (sic) art. 2 el decreto Presidencial, Decreto 2297 de 2015.

Segunda: Se declare la **NULIDAD** de la expresión "**conocer anticipadamente el valor del servicio**" contenida en el inciso 2 del art.6 del DECRETO 456 DE 2017 por desconocer las disposiciones del Código Nacional de Tránsito referentes al uso del Taxímetro [...]”.

I.2.- Hechos

Mencionó que, a través del acto administrativo cuestionado, el Distrito ordena a los conductores de taxis liquidar el servicio público que prestan con un instrumento distinto al taxímetro, del que trata el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Apuntó que, mediante la disposición acusada, se impone a los prestadores del servicio de taxi la implementación de plataformas tecnológicas que permitan a los usuarios conocer de forma previa el valor de cada carrera.

Explicó que el decreto en mención tiene como fundamento la Resolución núm. 2163 de 27 de mayo de 2016²², expedida por el Ministerio de Transporte, que fue suspendida por el Consejo de Estado a través de una medida cautelar decretada

²² “Por la cual se reglamenta el Decreto 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones”.

por auto de 30 de abril de 2018, dentro del proceso identificado con número único de radicación 11001032400020160048100³.

Adujo que el Distrito ha decretado la suspensión de algunas disposiciones a través de las cuales reglamentó el decreto cuestionado, no obstante, este no ha sido objeto de medida alguna de ese tipo.

I.3.- Fundamentos de la demanda

El actor formuló los siguientes cargos:

I.3.1.- “Falsa motivación y falta de competencia”

Adujo que ninguna de las normas que fueron citadas en el acto administrativo facultan al Distrito para implementar el uso de plataformas tecnológicas para el reporte de información del servicio de transporte público automotor individual de pasajeros en el nivel básico (taxi).

Argumentó que, en efecto, conforme con el artículo 2.5.2.1 del Decreto Nacional 2060 de 22 de octubre de 2015⁴, el Ministerio de Transporte es la autoridad que tiene la competencia para regular la implementación de la política pública de sistemas inteligentes de transporte para los taxis, mientras que las autoridades locales tienen funciones de control y vigilancia.

Arguyó que el Distrito le ha dado una interpretación errada a los artículos 2.2.1.3.7.3 y 2.2.1.3.2.1 del Decreto Único Reglamentario 1079 de 26 de mayo de 2015⁵, por cuanto, por una parte, la primera disposición trata sobre los requisitos para dotar un municipio de determinado número de taxis y no sobre los equipos con los cuales debe ser dotado cada vehículo y, por otra, en razón a que el segundo precepto normativo prevé la implementación de plataformas tecnológicas pero para el servicio de transporte individual de pasajeros en el nivel de lujo.

³ Verificado el sistema de consulta de procesos de la Rama Judicial se advierte que dicha suspensión fue levantada, mediante auto de 8 de agosto de 2018.

⁴ "Por el cual se adiciona el Decreto 1079 de 2015 y se reglamenta el artículo 84 de la Ley 1450 de 2011".

⁵ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte".

Apuntó que conforme con el artículo 1 de la Resolución 2163 de 2016, las autoridades locales no pueden expedir normas en perjuicio de lo establecido por el Ministerio de Transporte en el Decreto Único Reglamentario 1079 de 2015, razón por la cual si dicha cartera estableció que las plataformas tecnológicas son opcionales para el servicio de transporte público básico, el Distrito no puede volver obligatorio su uso para este.

Sostuvo que admitir que el Ministerio de Transporte ha delegado competencias en las autoridades locales sobre el asunto es contrario a los artículos 211 de la Constitución Política, 29 de la Ley 1551 de 6 de julio 2012⁶, 91 de la Ley 136 de 2 de junio de 1994⁷, porque solo el presidente de la República tiene la facultad para delegar funciones.

1.3.2.- “Infracción de las normas en las que ha debido fundarse el acto administrativo”

Afirmó que en la medida que el decreto en cuestión prevé que, en el servicio público de taxi, debe implementarse una plataforma tecnológica que permita conocer de forma anticipada el valor de cada carrera, el Distrito desconoce los artículos 2 y 89 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, que establece para tal efecto el uso de taxímetros.

Expuso que el taxímetro tiene en cuenta los factores de tiempo y distancia reales de cada desplazamiento, mientras que la tecnología que el Distrito pretende que sea implementada se basa en cálculos aproximados que no tiene en cuenta las variables referidas.

1.3.3.- “Desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”

Argumentó que, a través del acto administrativo en discusión, el Distrito dejó en manos de las operadoras del servicio de transporte aludido el desarrollo e implementación de las plataformas tecnológicas, lo que implica su discreción para establecer los parámetros de medición en el cálculo de las carreras.

⁶ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

⁷ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Añadió que la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC⁸ es la autoridad competente para definir los parámetros técnicos de medición metrológicos, conforme con el artículo 2.2.1.7.14.1 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015⁹, sin que a la fecha dicha autoridad haya expedido reglamento alguno respecto de las plataformas tecnológicas aludidas.

Comentó que la Superintendencia de Industria y Comercio solo ha expedido la reglamentación técnica para los taxímetros, razón por la cual la disposición cuestionada es contraria al ordenamiento jurídico.

I.4.- Contestación de la demanda

El Distrito se opuso a la prosperidad de las pretensiones y para tal efecto se pronunció frente a los cargos de la demanda así:

“Falsa motivación y falta de competencia”

Indicó que su competencia para expedir el acto cuestionado deviene del contenido de las leyes 105 de 30 de diciembre 1993¹⁰, 336 de 20 de diciembre de 1996¹¹, 1450 de 16 de junio de 2011¹², de los decretos 2060, 1079, 2297 de 2015 y de la Resolución 2163 de 2016.

Explicó que el Decreto 1079 de 2015 autoriza a las autoridades de transporte, para determinar las necesidades de equipos indispensables para garantizar la correcta prestación del servicio de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros en vehículo taxi.

Agregó que conforme con el artículo 3 de la Ley 769 de 2002, la Secretaría Distrital de Movilidad es una autoridad de transporte, por lo que, a su juicio, tenía competencia para regular la materia sobre la cual recae el acto administrativo cuestionado.

⁸ En adelante SIC.

⁹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”.

¹⁰ “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.”

¹¹ “ESTATUTO GENERAL DE TRANSPORTE”

¹² “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

Manifestó que de acuerdo con la Resolución 2163 de 2016, expedida por el Ministerio de Transporte, “[...] *la implementación directa o indirecta de las plataformas tecnológicas y su uso, será de carácter obligatorio por parte de las empresas interesadas en obtener y mantener la habilitación para prestar el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel de lujo y opcional para las interesadas en prestar el servicio en el nivel básico, en este último caso, sin perjuicio de lo que dispongan las autoridades locales al respecto [...]*”.

Expuso que la administración distrital se ha limitado a seguir los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional para los proyectos de mejora y modernización del servicio de taxi, a través de la utilización de plataformas tecnológicas como mecanismo de recolección de información, herramienta de control y elemento central en la mejora de la calidad.

Señaló que con el nuevo sistema los usuarios pueden calificar el servicio, obtener la aplicación de una tarifa justa y verificable y controlada por las autoridades, además que da a conocer el valor del trayecto desde el inicio, con lo que se elimina la incertidumbre asociada a este asunto.

“Infracción de las normas en las que ha debido fundarse el acto administrativo”

Puso de presente que el actor reprocha el hecho de que, a su juicio, la disposición cuestionada sea contradictoria frente a la reglamentación del taxímetro, en particular, en relación con la obligación de conocer de forma anticipada el valor de cada servicio.

Sostuvo que conforme con el artículo 2 de la Ley 769 de 2002, el taxímetro es un dispositivo instalado en el taxi para liquidar el costo del servicio público a una tarifa oficialmente autorizada, sin que de dicha definición pueda establecerse que el cobro del servicio deba ser calculado con posterioridad a su prestación, o que esté prohibido que pueda realizarse de forma previa.

Anotó que el artículo 1 de la Resolución 2163 de 2016, expedida por el Ministerio

de Transporte prevé la implementación opcional de plataformas tecnológicas para las empresas prestadoras del servicio de taxi, sin perjuicio de lo que dispongan las autoridades locales al respecto.

Añadió que en la Resolución núm. 88918 de 2017, por medio de la cual la SIC reglamentó el control metrológico aplicable a taxímetros electrónicos, está establecido que dicha disposición no aplicaría a los sistemas de geo referenciación, por lo que no se requiere ningún tipo de homologación en lo que concierne al uso de plataformas tecnológicas.

Explicó que planteamientos como los del actor han sido despachados de forma desfavorable por esta jurisdicción¹³, al resolver la solicitud de suspensión provisional solicitada contra el Decreto Distrital 568 de 2017 *“[...] Por medio del cual se establecen las tarifas para el servicio público de transporte automotor individual de pasajeros en el nivel básico en vehículos tipo taxi en Bogotá, D.C., se fijan las condiciones para el reconocimiento del factor de calidad del servicio y se dictan otras disposiciones [...]”*.

“Desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”

Explicó que, contrario a lo señalado por el actor, la SIC no es la autoridad a la que le corresponde intervenir en el control de medición metrológica en lo relativo a las plataformas tecnológicas para el servicio de taxi.

Mencionó que el Ministerio de Transporte ya ha emitido toda la regulación para la prestación del servicio de transporte automotor individual de pasajeros, asignando a las autoridades locales la competencia para ejecutar las políticas del sistema de movilidad y atender los requerimientos de organización y control relativos al tema de controversia.

Destacó que, en ejercicio de dichas funciones, a través de la norma cuestionada, dispuso el uso de las plataformas tecnológicas para que a través de este medio las empresas prestadoras del servicio de taxi reportaran la información que por ley deben remitir a la Secretaría Distrital de Movilidad.

¹³ Juzgado Quinto Administrativo de Bogotá.

Resaltó que, a través del Decreto Distrital 568 de 2017, adoptó el sistema de cobro del servicio mediante plataforma tecnológica, por lo que es a través de esta que debe liquidarse la tarifa a cancelar por el usuario.

Informó que, en cumplimiento de las disposiciones aludidas, para la fecha en que fue contestada la demanda, 52 de las 57 empresas de taxis ya dispusieron de una plataforma tecnológica para la prestación del servicio.

Adujo que las nuevas tarifas reconocen los costos para la implementación de la tecnología requerida, por lo que impedir la implementación de la regulación cuestionada conllevaría la afectación del patrimonio de las empresas que ya han cumplido con los requerimientos.

“Prevalencia del interés general sobre el particular”

Dijo que, en la medida que el servicio público regulado con la disposición cuestionada es de interés colectivo, los intereses particulares deben ceder, además porque los operadores no tienen derechos adquiridos en relación con determinada regulación, dado que las condiciones para el desarrollo de su objeto social pueden ser modificadas mediante los procedimientos establecidos para tal efecto.

I.5.- Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

En término las partes allegaron por escrito sus alegatos de conclusión, en los que de forma general reiteraron los argumentos expuestos en los escritos introductorios.

Por su parte el agente del **Ministerio Público** rindió concepto en el que solicitó denegar las pretensiones de la demanda, por cuanto, a su juicio, con base en los argumentos del actor la norma cuestionada no es nula.

Para tal efecto señaló que, conforme con el contenido del artículo 8 de la Ley 336 de 1996 y el párrafo 2 del artículo 2.5.2.1 del Decreto Nacional 2060 de 2015, la Secretaría de Movilidad de Bogotá sí tiene la facultad para ejercer la organización, la vigilancia y el control del servicio de taxi dentro de su jurisdicción y, por lo tanto, al expedir el acto cuestionado, dicha entidad procedió en ejercicio de sus competencias.

Adujo que no hay ninguna contradicción entre el decreto cuestionado y la definición de taxímetro contenida en el Código Nacional de Tránsito, en la medida que este último no prevé que el costo del servicio deba ser ex post ni ex ante, además porque las plataformas electrónicas harán las veces del instrumento al que alude el actor.

Apuntó que conforme con el contenido de la Resolución núm. 88919 de 2017, la SIC estableció que los lineamientos allí establecidos no eran aplicables al sistema de geo referenciación que se utiliza para determinar el precio del servicio de transporte individual de pasajeros, por cuanto no son instrumentos de medición sujetos a control metrológico.

Agregó que el actor no establece con claridad cuáles disposiciones del decreto cuestionado dejan en manos de las empresas prestadoras del servicio, el desarrollo e implementación de las plataformas tecnológicas, por lo que esa acusación no cuenta con un sustento viable.

II. CONSIDERACIONES

II.1.- Competencia

El Despacho es competente para conocer en primera instancia la demanda de nulidad simple, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 155 del CPACA.

II.2.- Cuestión previa

El Despacho advierte que con el escrito de alegatos de conclusión el actor allegó una copia de un documento en el que la SIC da una *“Asesoría al Gobierno en asuntos relacionados con la protección al consumidor, la promoción y protección de la competencia”*, en aspectos relacionados con el asunto que nos ocupa.

El objeto del actor es ilustrar que, de acuerdo con algunos apartes de dicho concepto, la implementación de las plataformas electrónicas no tiene los beneficios que le atribuye la demandada, además que aumentaría los costos del servicio, estos que en últimas serían asumidos por los consumidores.

Al respecto, esta instancia judicial señala que el referido documento no puede ser tenido en cuenta como prueba, en razón a que no fue aportado ni solicitado como tal en la oportunidad procesal respectiva, en los términos del artículo 212 del CPACA.

II.3.- Norma acusada

En el presente asunto es cuestionado el Decreto Distrital núm. 456 de 2017, cuyo tenor literal es el siguiente:

“[...] DECRETO 456 DE 2017

(agosto 29)

Por medio del cual se implementa el uso de plataformas tecnológicas para el reporte de la información del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel básico en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones

EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en particular de las concedidas por los numerales 1 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política, los numerales 1, 3, 4 y 6 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, y,

CONSIDERANDO:

[...]

Que, con el fin de ejercer una mejor vigilancia y control por parte del Estado sobre el servicio público de transporte, el artículo 84 de la Ley 1450 de 2011 creó los Sistemas Inteligentes de Transporte -SIT-, definiéndolos como "Un conjunto de soluciones tecnológicas informáticas y de telecomunicaciones que recolectan, almacenan, procesan y distribuyen información y se deben diseñar para mejorar la operación, la gestión y la seguridad del transporte y el tránsito".

Que en concordancia con lo anterior, el Decreto Nacional 2060 de 2015 determina en su artículo 2.5.1.3., que el Sistema Inteligente Nacional para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte (SINITT) tiene por objeto consolidar y proveer la información que suministren los subsistemas de gestión que lo integren; así como la interoperabilidad de los SIT que se implementen a nivel nacional, cumpliendo con los principios de excelencia en el servicio al ciudadano, apertura y reutilización de datos públicos, estandarización, interoperabilidad, neutralidad tecnológica, innovación y colaboración. De otra parte, el artículo 2.5.2.1. ejusdem dispone que el ente rector de los Sistemas Inteligentes de transporte, es el Ministerio de Transporte.

Que el artículo 2.2.1.3.7.3. del Decreto Único Reglamentario 1079 de 2015, adicionado por el artículo 11 del Decreto 2297 de 2015, autoriza a las autoridades de transporte para determinar las necesidades de equipos indispensables para

garantizar la correcta prestación del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículo taxi.

Que el artículo 2.2.1.3.2.1 ibídem, modificado por el artículo 4 del Decreto Nacional 2297 de 2015, establece que "Las plataformas tecnológicas que empleen las empresas de transporte debidamente habilitadas, para la gestión y prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros, deben obtener la habilitación del Ministerio de Transporte. Para ello, demostrarán el cumplimiento de las condiciones de servicio que establezca el Ministerio de Transporte, como la posibilidad de calificar al conductor y al usuario, identificar el vehículo que prestará el servicio e individualizar el conductor".

Que la Resolución 2163 de 2016 expedida por el Ministerio de Transporte, en su artículo 1 señala las características generales y funcionalidades que deben cumplir las plataformas tecnológicas en el nivel básico y de lujo. Y el inciso 4° del mismo artículo determina que "La implementación directa o indirecta de las plataformas tecnológicas y su uso, será de carácter obligatorio por parte de las empresas interesadas en obtener y mantener la habilitación para prestar el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel de lujo y opcional para las interesadas en prestar el servicio en el nivel básico, en este último caso, sin perjuicio de lo que dispongan las autoridades locales al respecto".

Que el parágrafo 1 del artículo 9 ibíd. dispone que "La información generada por la prestación del servicio deberá estar disponible para las autoridades de control locales y nacionales y otras entidades que defina el Ministerio de Transporte, atendiendo las condiciones de calidad, protocolos de publicación, seguridad y procesamiento de los datos relacionados que se establezcan".

Que el numeral 13 del artículo 12 ejusdem dispone que las plataformas tecnológicas deberán "permitir registrar los indicadores de gestión del servicio de las empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en los niveles básico y/o de lujo, y permitir acceso remoto a la plataforma por parte del Ministerio de Transporte y de las autoridades locales o a quienes estas designen".

[...]

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto. Implementar el uso de plataformas tecnológicas para la atención y reporte de la información de la operación del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículo taxi en el nivel básico en el Distrito Capital, con el fin de mejorar la calidad del servicio que se presta al usuario y ejercer una eficiente inspección, vigilancia y control sobre los vehículos y conductores que prestan este servicio.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en el presente decreto son de obligatorio cumplimiento para las empresas habilitadas que prestan el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en

vehículo taxi en el nivel básico en el Distrito Capital. Las empresas establecerán las medidas necesarias que deberán cumplir los propietarios y conductores de vehículos taxi para la correcta implementación de lo establecido en el presente decreto.

Artículo 3°. Vigilancia y control. Además de las normas de carácter nacional y distritales que regulan el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículo taxi en el nivel básico en el Distrito Capital, las empresas habilitadas que presten este servicio, así como los propietarios y conductores de vehículos taxi, deberán acatar las disposiciones que en materia de inspección, vigilancia y control establezca la Secretaría Distrital de Movilidad relacionado con el reporte de la información de la operación.

CAPÍTULO II

PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS

Artículo 4°. Uso de las plataformas tecnológicas. Las empresas habilitadas para prestar el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi en el nivel básico, en el Distrito Capital, deberán asegurar que todos sus vehículos vinculados utilicen, por lo menos, una plataforma tecnológica habilitada para la atención del servicio al usuario, con el fin de recolectar información de la operación y transmitirla a la Secretaría Distrital de Movilidad.

La(s) plataforma(s) deberá(n) cumplir con lo establecido por el Ministerio de Transporte en la Resolución 2163 de 2016 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, y contar con una aplicación para ser instalada por los conductores y por los usuarios en sus dispositivos móviles. La descarga y uso de la aplicación, así como sus actualizaciones, no deben generar ningún costo a los usuarios, sin perjuicio que el servicio de transporte pueda ser pagado por el usuario a través de la aplicación.

Parágrafo 1°. Las empresas habilitadas para prestar el servicio de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi en el nivel básico, en el Distrito Capital, establecerán las medidas necesarias para asegurar que sus conductores registren, en la plataforma dispuesta por la empresa, todos los servicios prestados sin importar el medio por el cual se hayan solicitado. Dicha plataforma deberá estar en funcionamiento siempre que el vehículo se encuentre en operación, con o sin pasajero a bordo.

Parágrafo 2°. Los conductores de los vehículos taxi en el nivel básico podrán atender servicios solicitados por los usuarios mediante cualquier plataforma tecnológica o por medio de atención directa en las vías, siempre y cuando registren la información de dichos servicios en la plataforma dispuesta por la empresa a la cual se encuentra vinculado el vehículo.

Artículo 5°. Disponibilidad de plataformas tecnológicas. Todas las empresas habilitadas para prestar el servicio de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi en el nivel básico, en el Distrito Capital, deberán poner a disposición de sus conductores por lo menos una plataforma tecnológica para la prestación del servicio y la recolección de información de la operación.

Parágrafo 1°. La(s) plataforma(s) dispuesta(s) por las empresas deberá(n) permitir que todos los servicios prestados queden registrados de manera que la empresa pueda recibir y almacenar la información, sin importar que el servicio sea solicitado a través de medios tecnológicos o por medio de atención directa en las vías.

Parágrafo 2°. Las empresas habilitadas para prestar el servicio de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi, en el nivel básico, en

el Distrito Capital, deberán acreditar mediante prueba documental presentada ante la Secretaría Distrital de Movilidad que disponen de, por lo menos, una plataforma que cumpla con lo establecido en el presente decreto.

En el caso de que una empresa habilitada utilice la plataforma de un tercero, deberá acreditar que se encuentra autorizado por el propietario de la plataforma para ello, mediante prueba documental presentada ante la Secretaría Distrital de Movilidad.

Parágrafo 3°. La Secretaría Distrital de Movilidad mediante acto administrativo que deberá ser expedido dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, señalará los requisitos que deberá cumplir la prueba documental a la que hace referencia el parágrafo 2° del presente artículo y el procedimiento a seguir por las empresas habilitadas que presten el servicio de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi, en el nivel básico, en el Distrito Capital para su trámite. En todo caso, los conflictos que se generen entre el propietario de la plataforma y el contratante de esta, por el uso indebido de la misma, se deberán regir por lo establecido en la Ley 23 de 1982 y el Decreto Ley 019 de 2012.

Artículo 6°. Funcionalidad de las plataformas tecnológicas. Las plataformas tecnológicas serán utilizadas para la atención del servicio al usuario y para reportar a la Secretaría Distrital de Movilidad la información de los servicios prestados, los vehículos en servicio, la ubicación de los vehículos, y el conductor que se encuentre prestando el servicio. El medio para reportar la información de la operación será el que establezca la Secretaría Distrital de Movilidad mediante acto administrativo.

Las aplicaciones disponibles para el usuario deberán permitirle solicitar y cancelar el servicio, conocer anticipadamente el valor del servicio, efectuar pagos por medios electrónicos. presentar quejas, reclamos y felicitaciones, y calificar el servicio utilizando una escala de uno a cinco, siendo uno la peor calificación y cinco la mejor. Lo anterior, sin perjuicio de que el servicio prestado por los vehículos en el nivel básico sea solicitado por los usuarios en vía o por otros medios y que se pague en efectivo o por medios electrónicos como tarjetas débito y crédito.

Artículo 7°. Pantalla táctil para el usuario. Todos los vehículos taxi en el nivel básico deberán tener una pantalla táctil adicional al dispositivo móvil en el vehículo que disponga de una interfaz gráfica para el usuario. Esta deberá permitirle al usuario verificar la información contenida en la tarjeta de control, establecer y confirmar el origen y el destino del servicio, conocer anticipadamente la tarifa, calificar el servicio, y presentar quejas y felicitaciones cuando este sea solicitado a través de medios tecnológicos o por medio de atención directa en las vías. Todo esto sin perjuicio de que la empresa incluya funcionalidades adicionales que mejoren la calidad del servicio prestado al usuario.

Parágrafo. La Secretaría Distrital de Movilidad, a través de un acto administrativo, definirá las características técnicas mínimas que deberá cumplir la pantalla táctil, y las estrategias y medidas transitorias necesarias para su implementación gradual en los vehículos del nivel básico.

CAPÍTULO III

REGISTRO Y REPORTE DE LA INFORMACIÓN

Artículo 8°. Protocolo de información. La Secretaría Distrital de Movilidad, mediante el acto administrativo al que hace referencia el artículo 5 del presente decreto, establecerá el protocolo de información a cumplir por las empresas habilitadas para prestar el servicio público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi, en el nivel básico, en el Distrito Capital, con el fin de registrar la información de su operación y así mismo garantizar la adecuada

recepción, transmisión y publicación de los datos que se generen en las plataformas tecnológicas.

Parágrafo 1°. En todo caso, las empresas habilitadas para prestar el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículo taxi en el nivel básico en el Distrito Capital, serán las responsables ante la Secretaría Distrital de Movilidad de la recolección y el reporte de la información de la operación. Las empresas deberán implementar las medidas necesarias que para que los propietarios y conductores de los vehículos vinculados cumplan de manera correcta con la implementación de lo establecido en el presente decreto.

Parágrafo 2°. Las empresas habilitadas para prestar el servicio público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi, en el nivel básico, en el Distrito Capital, deberán almacenar y conservar la información recolectada por las plataformas por el tiempo que defina la Secretaría Distrital de Movilidad, con el fin de atender de manera efectiva y oportuna los reclamos presentados por los usuarios frente a la prestación del servicio, dar respuesta a las solicitudes de información de las autoridades competentes y establecer políticas tendientes a mejorar la operación, gestión y la seguridad del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículo taxi en el nivel básico en el Distrito Capital. Esta información deberá estar disponible para consulta por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad a través de los mecanismos que esta defina mediante acto administrativo.

Parágrafo 3°. Las empresas habilitadas para prestar el servicio público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi, en el nivel básico, en el Distrito Capital, deberán asegurar que su plataforma se integre al sistema de información que defina la Secretaría Distrital de Movilidad para el manejo de quejas de los usuarios. La Secretaría Distrital de Movilidad, mediante acto administrativo, definirá los mecanismos para el intercambio de información de quejas, reclamos, y felicitaciones, que deberán cumplir las empresas habilitadas.

Artículo 9°. Disponibilidad de la información para el SINITT. La información publicada por las empresas habilitadas para la prestación del servicio de Transporte Terrestre Automotor, Individual de Pasajeros en vehículos taxi, en el nivel básico, en el Distrito Capital, deberá estar disponible para el SINITT o el sistema de información que defina el Ministerio de Transporte para el manejo de dicha información.

Artículo 10°. Protección de datos. Los responsables del manejo de la información atenderán, en todo momento, los lineamientos dispuestos en la Ley 1581 de 2012 y en las demás normas sobre hábeas data y tratamiento de datos personales.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 11°. Costos de implementación. La tarifa que se establezca para el servicio público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículo taxi, en el nivel básico, en el Distrito Capital deberá incluir los costos que deba asumir el prestador del servicio por la implementación de las herramientas tecnológicas exigidas en el Distrito Capital.

Parágrafo. En todo caso, se dará cumplimiento a lo establecido por el Ministerio de Transporte en el artículo 16 de la Resolución 2163 de 2016 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, en todo lo referente al cobro al usuario de sumas adicionales a la tarifa informada en el momento en que fue solicitado el servicio.

Artículo 12°. Medidas de ejecución. Todas las disposiciones aquí contenidas y las metas, plazos, características de los dispositivos y medidas transitorias necesarias que deberán cumplir las empresas habilitadas que presten el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículo taxi en el nivel básico en el Distrito Capital, así como los propietarios y conductores de vehículos taxi para su adecuada implementación serán reglamentadas por la Secretaría Distrital de Movilidad a través de un acto administrativo que se deberá emitir dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de este decreto.

Artículo 13°. Sanciones. El incumplimiento de las normas establecidas en el presente decreto dará lugar a la imposición de las sanciones contempladas en la Ley 336 de 1996, concordante con el Decreto Único Reglamentario 1079 de 2015, en especial en lo relacionado a comportamientos referentes a la omisión de reporte de información y reporte inoportuno.

Artículo 14°. Divulgación. Las disposiciones contenidas en el presente decreto serán divulgadas por la Secretaría Distrital de Movilidad a las empresas habilitadas para prestar el servicio público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi, en el nivel básico, en el Distrito Capital dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de este decreto. Estas a su vez deberán comunicar adecuadamente las estrategias de implementación a los propietarios de los vehículos tipo taxi, y sus conductores y capacitarlos en el uso de las plataformas tecnológicas escogidas.

Artículo 15°. Vigencia. El presente decreto rige a partir del día siguiente de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias [...]”.

II.4.- Problema Jurídico.

Tal y como quedo fijado en la audiencia inicial celebrada el 6 de mayo de 2019, la controversia en el presente caso gira en torno a determinar:

“[...] Si el acto acusado (Decreto No. 456 de 2017) fue expedido con violación a las normas superiores de orden legal y constitucional, revisando: (1), si la expedición del acto demandado se realizó con falta de competencia, en caso afirmativo verificar quién era el competente para ejercer dicha expedición; (2) revisar si existió infracción en las normas en las que debería fundarse el acto administrativo, esto es la Ley 769 de 2002; (3) por último se examinará si el acto administrativo fue expedido con desviación de las atribuciones propias de quien lo expidió, esto es dejando en manos de las empresas habilitadas que presten el servicio público de transporte de taxi, el desarrollo tecnológico de las aplicaciones, desconociendo que la Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad competente para expedir los parámetros técnicos de medición [...]”.

Para resolver el problema jurídico el Despacho hará un análisis al marco jurídico general aplicable al servicio de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros en el nivel básico, para enseguida abordar el estudio del caso concreto.

Del servicio de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros

en el nivel básico, aspectos generales

Conforme con el contenido del numeral 2 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, la operación del transporte público en Colombia es un servicio público, por lo que está condicionado a la regulación del Estado, esto es, bajo su control y vigilancia, con la finalidad de garantizar la adecuada prestación de calidad, en forma oportuna y segura.

De igual forma, los artículos 4 y 5 de la Ley 336 de 1996 prevén, por una parte, que el servicio público de transporte goza de una protección especial estatal, sometido a las condiciones reguladoras de la materia y, por otra, que este implica una prelación del interés general sobre el particular, en especial en cuanto a la garantía de su prestación, así como a la protección de los usuarios.

En relación con las características del servicio público de transporte, en sentencia C 033 de 2014, con ponencia del magistrado Nilson Pinilla Pinilla, la Corte Constitucional señaló:

“[...] El servicio público de transporte presenta las siguientes características: i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero. ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (ley 336/96, art. 2°). iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (ley 336/96, art. 22); vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida [...]”

En lo que concierne al servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, el artículo 2.2.1.3.3 lo define tanto en su modalidad básica como de lujo así:

“[...] **Artículo 2.2.1.3.3. Servicio público de transporte terrestre automotor Individual de Pasajeros en los niveles básico y de lujo.** El Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en los niveles básico y de lujo, es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes.

Parágrafo 1°. El servicio de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros, en el radio de acción Metropolitano, Distrital o Municipal, se clasifica en:

1. Básico. Es aquel que garantiza una cobertura adecuada, con términos de servicio y costos que lo hacen asequible a los usuarios. Se puede ofrecer a través de medios tecnológicos, con plataformas para la oportuna y eficiente atención a los usuarios, o por medio de atención directa en las vías. La remuneración por la prestación del servicio puede realizarse con dinero en efectivo.

2. Lujo. Es aquel que ofrece a los usuarios condiciones de comodidad, accesibilidad y operación superiores al nivel básico. Se caracteriza por ofrecer sus servicios utilizando únicamente medios tecnológicos con plataformas para la oportuna y eficiente atención a los usuarios. El pago solo **se realiza por medios electrónicos y el servicio únicamente se presta en** vehículos clase automóvil sedan, campero de cuatro puertas y/o camioneta cerrada. Este servicio contará con tarifa mínima regulada, que en ningún caso será igualo inferior a la del nivel básico.

Parágrafo 2°. Los vehículos utilizados para la prestación del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel básico y de lujo, deberán cumplir las especificaciones y características establecidas en el presente decreto y en la regulación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte [...]”.

Caso concreto

En el presente asunto el actor pone en discusión la legalidad del Decreto Distrital 456 de 2017, a través del cual es implementado el uso de plataformas tecnológicas para el reporte de la información del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el **nivel básico en el Distrito Capital.**

Los reproches del actor están agrupados en 3 cargos, a través de los cuales argumenta en primer lugar, la presunta **falta de competencia** del Distrito para expedir la norma acusada, en segundo lugar, la **infracción a las normas superiores** relativas a los taxímetros contenidas en los artículos 2 y 89 de la Ley 769 de 2002 y, finalmente, la **desviación de las atribuciones de la autoridad que expidió** el acto administrativo, por cuanto, a su juicio, se deja en manos de los operadores del servicio fijar los parámetros de medición de los valores de las carreras.

Ahora bien, dentro del presente proceso fueron tenidas como pruebas los documentos allegados con la demanda, así como aquellos aportados en la contestación por parte de la entidad accionada, así:

- Copia de la Resolución núm. 123 de 2018¹⁴, por medio de la cual fue suspendida la Resolución núm. 220 de 2017, que preveía sobre las condiciones para el reporte y publicación de la información de la operación de transporte público individual.

Conforme con el contenido del referido acto administrativo, la suspensión obedeció a que la Resolución núm. 220 de 2017 tenía como fundamento, entre otras, la Resolución 2163 de 2016, cuyos efectos habían sido suspendidos por el Consejo de Estado, y a través de la cual el Ministerio de Transporte, entre otros aspectos, reglamentaba y definía las características generales y funcionalidades que deben cumplir las plataformas tecnológicas en el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel básico y/o de lujo.

- Copia de un oficio de 22 de junio de 2018¹⁵, mediante el cual la Personería de Bogotá solicitó a la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá acatar los efectos que produjo la suspensión de la Resolución 2163 de 2016, en lo relativo a las normas que tienen como fundamento este acto administrativo.
- Copia de la exposición de motivos del proyecto que dio lugar al Decreto Distrital 456 de 2017, norma cuestionada.

Precisado lo anterior, pasa el Despacho a resolver los cargos de nulidad propuestos en la demanda.

De la falta de competencia

En criterio del actor la entidad demandada carecía de competencia para expedir la disposición cuestionada, además, porque ninguna de las normas que la

¹⁴ Folios 27 a 29.

¹⁵ Folios 30 y 31.

fundamentan le otorgan la función para implementar el uso de plataformas tecnológicas para el reporte de la información del servicio público terrestre automotor individual de pasajeros en el nivel básico.

Al respecto el Despacho advierte que el objeto del acto administrativo cuestionado es la implementación de las plataformas tecnológicas en los operadores de taxis, para la recolección de la información relativa a la prestación del servicio, con el fin de mejorar la calidad del servicio que se presta al usuario y ejercer una eficiente inspección, vigilancia y control sobre los vehículos y conductores respectivos.

En ese orden de ideas, en lo que concierne a la inspección, vigilancia y control del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, los artículos 2.2.1.3.1.1 y 2.2.1.3.1.2 del Decreto Nacional 1079 de 2015 prevén que en los municipios y distritos serán autoridades de transporte competentes los respectivos alcaldes municipales y/o distritales o los organismos en quien estos deleguen tal atribución.

En lo que concierne a la incorporación de tecnología informática para la recolección de información, tendiente al mejoramiento de la operación de los servicios de transporte, a través de la Ley 1450 de 2011 fue prevista la creación de sistemas inteligentes en los siguientes términos:

“[...] ARTÍCULO 84. SISTEMAS INTELIGENTES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE – SIT. Los Sistemas Inteligentes de Transporte son un conjunto de soluciones tecnológicas informáticas y de telecomunicaciones que recolectan, almacenan, procesan y distribuyen información, y se deben diseñar para mejorar la operación, la gestión y la seguridad del transporte y el tránsito.

El Gobierno Nacional, con base en estudios y previa consulta con los prestadores de servicio, adoptará los reglamentos técnicos y los estándares y protocolos de tecnología, establecerá el uso de la tecnología en los proyectos SIT y los sistemas de compensación entre operadores.

PARÁGRAFO 1o. Las autoridades de tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción expedirán los actos administrativos correspondientes para garantizar el funcionamiento de los sistemas de gestión de tránsito y transporte de proyectos SIT, de acuerdo con el marco normativo establecido por el Gobierno Nacional. En aquellos casos en donde existan Áreas Metropolitanas debidamente constituidas, serán estas las encargadas de expedir dichos actos administrativos [...]”

Conforme con el párrafo de la norma en cita, las autoridades de tránsito locales

en su respectiva jurisdicción tienen competencia para expedir los actos administrativos que garanticen el funcionamiento de los sistemas tecnológicos de recolección de información en el servicio de transporte y tránsito, en concordancia con los reglamentos marco que expida el Gobierno Nacional sobre la materia.

Sobre dicho aspecto el párrafo 2 del artículo 2.5.2.1 del Decreto Nacional 2060 de 2015, establece que las autoridades de tránsito, entre las cuales se encuentran las del orden distrital, en el ámbito de sus competencias, son las encargadas de ejercer la inspección, vigilancia y control de los actores y sistemas de recolección de información, en los siguientes términos:

“[...] ARTÍCULO 2.5.2.1. Ente rector de los Sistemas Inteligentes para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte. El ente rector de los Sistemas Inteligentes para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte (SIT) es el Ministerio de Transporte, el cual es la autoridad encargada de formular la política pública de los sistemas y regular su procedimiento e implementación.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Transporte podrá crear un grupo de trabajo que se encargue de garantizar la adecuada organización y estructuración de las políticas públicas referentes a los Sistemas Inteligentes para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte.

PARÁGRAFO 2. Las entidades públicas previstas en la ley, de acuerdo con sus competencias en cada caso, serán las encargadas de ejercer la inspección, vigilancia y control de los actores estratégicos y sus sistemas [...]”.

Por otro lado, a nivel distrital los literales b) y e) del artículo 108 del Acuerdo Distrital 257 de 2006¹⁶ definen como funciones básicas de la Secretaría Distrital de Movilidad, las de *"Fungir como autoridad de tránsito y Transporte"* y las de *"Diseñar, establecer, ejecutar, regular y controlar, como autoridad de Tránsito y transporte, las políticas sobre el tránsito y el transporte en el Distrito Capital"*. (Destacado fuera de texto).

De igual forma, el Decreto Distrital 567 de 2006¹⁷, en el literal e) del artículo 2, establece como una de sus funciones de dicha dependencia la de *"Diseñar, establecer, ejecutar, regular y controlar, como autoridad de tránsito y de Transporte, las políticas sobre el tránsito y el Transporte en el Distrito Capital."*

¹⁶ “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”, disponible en línea: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>

¹⁷ “Por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, y se dictan otras disposiciones”. Disponible en línea: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22557&dt=S>

Ahora bien, de igual forma en el artículo 1 de la Resolución 2163 de 2016, el Ministerio de Transporte como autoridad encargada de formular la política pública en materia de transportes en todas las modalidades, bajo tales competencias, frente a los sistemas inteligentes de información, estableció que la implementación de plataformas tecnológicas serían opcionales para las empresas interesadas en obtener y mantener la habilitación para la prestación del servicio de transporte individual de pasajeros en el nivel básico (taxi), **sin perjuicio de lo que dispongan las autoridades locales al respecto**. En la frase resaltada se advierte que le otorga competencia al Distrito para regular la materia.

Lo anterior, en los siguientes términos:

“[...] Artículo 1°. Objeto y principios. Esta resolución tiene por objeto reglamentar el ofrecimiento y prestación del servicio público de transporte terrestre automotor en la modalidad individual en el nivel de lujo definido en el Decreto 2297 de 2015, en aspectos como las características de los vehículos, la formación de los conductores y los indicadores de servicio a cargo de las empresas legalmente habilitadas.

Igualmente, se reglamenta y definen las características generales y funcionalidades que deben cumplir las plataformas tecnológicas que participen de la satisfacción de la demanda de movilización cuando las mismas no utilicen equipos propios y pretendan hacer uso del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel básico y/o de lujo.

Principios: los principios bajo los cuales debe ser concebido el servicio en el nivel de lujo, están ligados a seguridad, comodidad, accesibilidad y asequibilidad, lo mismo que la adecuada atención al usuario y la efectiva prestación del servicio.

La implementación directa o indirecta de las plataformas tecnológicas y su uso, será de carácter obligatorio por parte de las empresas interesadas en obtener y mantener la habilitación para prestar el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel de lujo y **opcional para las interesadas en prestar el servicio en el nivel básico, en este último caso, sin perjuicio de lo que dispongan las autoridades locales al respecto [...]**”. (Destacado fuera de texto)

En ese orden de ideas, es claro que sí hay un marco normativo que faculta al Distrito a través de sus autoridades de tránsito para regular la utilización de plataformas tecnológicas para el manejo de la información del servicio de taxi dentro de su jurisdicción, en consonancia con la normatividad y políticas establecidas por el Gobierno Nacional.

Tampoco es de recibo el argumento del actor según el cual las normas que fundamentaron el acto administrativo no prevén sobre la competencia ejercida por el Distrito, porque varias de las disposiciones analizadas en precedencia fueron

citadas en la parte considerativa del decreto acusado.

Ahora bien, el actor también reprocha el hecho de que mientras el **artículo 2.2.1.3.3.** del Decreto Nacional 1079 de 2015 (modificado por el artículo 2 del Decreto 2297 de 2015), prevé que el servicio de taxi **“puede”** ofrecerse a través de medios tecnológicos, el Distrito haga obligatoria la implementación de dichas plataformas para la operación del servicio.

La norma referida prevé:

“[...] ARTÍCULO 2.2.1.3.3. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR INDIVIDUAL DE PASAJEROS EN LOS NIVELES BÁSICO Y DE LUJO. <Artículo modificado por el artículo 2 del Decreto 2297 de 2015. El Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en los niveles básico y de lujo, es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes.

PARÁGRAFO 1o. El servicio de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros, en el radio de acción Metropolitano, Distrital o Municipal, se clasifica en:

1. Básico. Es aquel que garantiza una cobertura adecuada, con términos de servicio y costos que lo hacen asequible a los usuarios. **Se puede ofrecer a través de medios tecnológicos, con plataformas para la oportuna y eficiente atención a los usuarios, o por medio de atención directa en las vías.** La remuneración por la prestación del servicio puede realizarse con dinero en efectivo

2. Lujo. Es aquel que ofrece a los usuarios condiciones de comodidad, accesibilidad y operación superiores al nivel básico. **Se caracteriza por ofrecer sus servicios utilizando únicamente medios tecnológicos con plataformas para la oportuna y eficiente atención a los usuarios.** El pago solo se realiza por medios electrónicos y el servicio únicamente se presta en vehículos clase automóvil sedan, campero de cuatro puertas y/o camioneta cerrada. Este servicio contará con tarifa mínima regulada, que en ningún caso será igualo inferior a la del nivel básico. [...]”.

La situación planteada por el actor no presenta ningún conflicto, en primer lugar, porque el aparte invocado por este debe ser interpretado de forma armónica con las normas a las que se hizo alusión en las líneas anteriores, conforme con las cuales las autoridades de tránsito distrital tienen competencia para expedir actos administrativos para garantizar el funcionamiento de los sistemas tecnológicos de recolección de información en el servicio de transporte y tránsito, así como para regular las políticas sobre este aspecto en su jurisdicción.

En segundo lugar, la norma en cita no versa sobre la posibilidad o no de imponer a los prestadores del servicio de taxi la obligación de implementar plataformas tecnológicas en los vehículos para la recolección de información de las operaciones

que realizan, sino que su objeto es el de precisar que las carreras pueden ser **ofrecidas tanto a través de los sistemas informáticos, como por medio de la atención directa en las vías**, este último aspecto, que difiere del servicio de lujo que solo puede ser ofrecido por medio de aplicaciones.

Lo anterior, no implica que el hecho de que el servicio de taxi pueda ofrecerse y tomarse en las vías, conlleve a que no pueda imponerse la utilización de las plataformas tecnológicas incluso para tales circunstancias, pues de la mano de la tecnología, lo que pretende la norma en cuestión es que queden registros digitales de todas las operaciones del servicio y, entre otros, que los usuarios puedan conocer el valor del mismo antes de iniciar el trayecto, situación que va en aras de la mejora de la calidad del servicio prestado a los usuarios.

Corolario a lo anterior es claro que el Distrito, así como su Secretaría de Movilidad tenían competencia para expedir el acto administrativo cuestionado, razón por la cual el cargo estudiado no tiene vocación de prosperar.

De la infracción de las normas superiores

En criterio del actor el Decreto Distrital 456 de 2017, norma acusada, transgrede los artículos 2 y 89 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, por cuanto el acto administrativo en su artículo 6¹⁸ prevé que las aplicaciones que deben implementarse deberán permitir a los usuarios *“conocer anticipadamente el valor del servicio”*.

El reproche del accionante radica en que, a su juicio, conforme con los artículos 2 y 89 aludidos las tarifas del servicio de taxi deben liquidarse con un “taxímetro” cuyas especificaciones técnicas están definidas en la Resolución núm. 88918 de 2017, expedida por la SIC, sin que sea posible calcular el valor del servicio de forma previa

¹⁸ “[...] Artículo 6°. Funcionalidad de las plataformas tecnológicas. Las plataformas tecnológicas serán utilizadas para la atención del servicio al usuario y para reportar a la Secretaría Distrital de Movilidad la información de los servicios prestados, los vehículos en servicio, la ubicación de los vehículos, y el conductor que se encuentre prestando el servicio. El medio para reportar la información de la operación será el que establezca la Secretaría Distrital de Movilidad mediante acto administrativo.

Las aplicaciones disponibles para el usuario deberán permitirle solicitar y cancelar el servicio, **conocer anticipadamente el valor del servicio**, efectuar pagos por medios electrónicos, presentar quejas, reclamos y felicitaciones, y calificar el servicio utilizando una escala de uno a cinco, siendo uno la peor calificación y cinco la mejor. Lo anterior, sin perjuicio de que el servicio prestado por los vehículos en el nivel básico sea solicitado por los usuarios en vía o por otros medios y que se pague en efectivo o por medios electrónicos como tarjetas débito y crédito [...]”. (Destacado fuera de texto)

a su prestación.

Además, aduce que el sistema de liquidación que conllevaría la utilización de plataformas tecnológicas no tiene en cuenta factores como el tiempo y la distancia efectivamente recorrida.

En ese orden de ideas, las normas que el actor invoca como transgredidas prevén:

“[...] ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

[...]

Taxímetro: Dispositivo instalado en un taxi para liquidar el costo del servicio público a una tarifa oficialmente autorizada.

[...]

ARTÍCULO 89. TAXÍMETRO. Ningún vehículo autorizado para prestar el servicio público con taxímetro, podrá hacerlo cuando no lo tenga instalado, no funcione correctamente o tenga los sellos rotos o etiquetas adhesivas con calibración vencida o adulterados. El taxímetro debe colocarse en sitio visible para el usuario [...].”

El Despacho advierte que ninguno de los artículos en cita prohíbe que el valor del servicio de taxi sea calculado de forma previa a la iniciación del respectivo trayecto, razón por la cual el reproche del actor sobre este aspecto no tiene vocación de prosperar. En la medida que el taxímetro tiene como finalidad liquidar el costo del servicio, el hecho de que los nuevos instrumentos que se pretenden implementar estén basados en los avances tecnológicos a través de las plataformas tecnológicas no implica la incompatibilidad que aduce el actor.

En efecto, el numeral 8 del artículo 12 de la Resolución núm. 2163 de 2016¹⁹, a través de la cual el Ministerio de Transporte, entre otros aspectos, reglamentó y definió las características generales y funcionalidades que deben cumplir las plataformas tecnológicas para el servicio de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros en el nivel básico y/o de lujo, prevé que dicha tecnología hará las veces de taxímetro, en los siguientes términos:

“[...] Artículo 12. *Requerimientos técnicos de la plataforma tecnológica.* La

¹⁹ Verificado el sistema de consulta de procesos de la Rama Judicial se advierte que la suspensión que había sido decretada por el Consejo de Estado fue levantada, mediante auto de 8 de agosto de 2018. Expediente núm. 11001-03-24-000-2016-00481-00.

plataforma tecnológica debe atender y cumplir con los requerimientos técnicos, funcionales y operacionales, mínimos a saber:

[...]

8. Deberá contar con un módulo que permita almacenar la información de las fórmulas aplicadas según lo dispuesto por la autoridad local en cuanto a definición de la tarifa, discriminando los valores por cada variable que conforma la tarifa del servicio prestado por las empresas de servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en los niveles básico y/o de lujo. **Este módulo y/o funcionalidad en la plataforma, hará las veces de taxímetro [...]**. (Destacado fuera de texto)

Además, el Despacho señala que si bien el actor afirma frente la nueva tecnología no tendrá en cuenta los factores de tiempo y la distancia, en el cálculo del valor de servicio de taxi, lo cierto es que la norma cuestionada no versa sobre dicho aspecto. En efecto, ninguno de los preceptos del acto cuestionado fija los parámetros o factores sobre los cuales deberá liquidarse el valor del servicio, razón por la cual los reproches que el actor tenga sobre este aspecto deben formularse contra la disposición respectiva²⁰.

Por lo anterior, el cargo analizado tampoco tiene vocación de desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto administrativo cuestionado.

De la desviación de las atribuciones propias de quien los profirió

Esta causal de nulidad se produce cuando la decisión que expide la administración no está dirigida a dar cumplimiento a los objetivos dispuestos en la ley para esa competencia específica, sino a alcanzar otros fines distintos, también se denomina desviación de poder.

La desviación de poder acaece cuando se prueba que un acto administrativo, expedido en forma regular, persigue fines distintos a los que señala el ordenamiento jurídico y que se presumen respecto de dicho acto. Sobre este aspecto la Corte Constitucional, en sentencia C-458 de 1998, con ponencia del magistrado Antonio Barrera Carbonell, señaló:

“[...]El vicio de la desviación de poder en la expedición de un acto administrativo se presenta, cuando un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites

²⁰ Al respecto ver Decretos Distritales 568 de 2017 y 013 de 2021, en los que se establecen los criterios, parámetros y factores para calcular el valor de servicio de taxi.

de su competencia, cumpliendo las formalidades de procedimiento y sin incurrir en violación de la ley, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia [...]”.

En tal sentido, cuando se endilga la desviación de poder frente a una actuación administrativa, lo correcto es que quien la alega demuestre que la decisión obedeció a intereses personales, o en todo caso, a fines distintos a los que se invocan como objeto de la decisión.

En el caso bajo estudio, el actor afirmó que a través del Decreto Distrital 456 de 2017, la administración deja en manos de los operadores del servicio de taxi el desarrollo de las plataformas tecnológicas y, por ende, la facultad de establecer los parámetros de medición en el cálculo del valor de cada trayecto, esto último, que a su juicio correspondería a la SIC.

Al respecto el Despacho destaca que la argumentación del actor no se acompasa con el objeto de la causal de nulidad de desviación de poder, pues no tiende a ilustrar los supuestos fines ilegítimos que en realidad buscaría la norma en cuestión. Lo cierto es que el reproche del actor carece de certeza, pues en la demanda no se identifica cual aparte del decreto cuestionado en realidad otorga la facultad a los operadores del servicio para establecer los parámetros de medición de las tarifas del servicio, lo cual conduce al Despacho a concluir que se trata de suposiciones que impiden un mayor análisis al respecto, en todo caso, porque de la revisión de la norma no se advierte la situación que aquel cuestiona.

En efecto, contrario a lo manifestado por el actor, conforme con el contenido del artículo 4 del Decreto 456 de 2017 cuestionado, los operadores del servicio deben acreditar que la plataforma tecnológica está habilitada, esto es que cumple con los parámetros establecidos por el Ministerio de Transporte, en los siguientes términos:

“[...] **Artículo 4°. Uso de las plataformas tecnológicas.** Las empresas habilitadas para prestar el servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi en el nivel básico, en el Distrito Capital, deberán asegurar que todos sus vehículos vinculados utilicen, por lo menos, una plataforma tecnológica habilitada para la atención del servicio al usuario, con el fin de recolectar información de la operación y transmitirla a la Secretaría Distrital de Movilidad.

La(s) plataforma(s) deberá(n) cumplir con lo establecido por el Ministerio de

Transporte en la Resolución 2163 de 2016 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, y contar con una aplicación para ser instalada por los conductores y por los usuarios en sus dispositivos móviles. La descarga y uso de la aplicación, así como sus actualizaciones, no deben generar ningún costo a los usuarios, sin perjuicio que el servicio de transporte pueda ser pagado por el usuario a través de la aplicación [...]”.

La habilitación aludida es una autorización que es otorgada por el Ministerio del Transporte, en el evento que la plataforma tecnológica cumpla con las condiciones y especificaciones establecidas por la mencionada autoridad.

Al respecto el artículo 5 de la Resolución núm.2163 de 2016 prevé:

“[...] **Artículo 5°. Habilidad de la plataforma tecnológica.** Es la autorización otorgada por el Ministerio de Transporte a la persona natural o jurídica propietaria de la plataforma tecnológica que se utilice para la atención del servicio de transporte público individual [...]”

Tampoco es cierto que corresponda a la SIC expedir un reglamento técnico metrológico para el uso de las plataformas tecnológicas en el servicio público taxi, porque al ser sistemas de geo referenciación²¹, no están sometidas a dicha regulación. En efecto, de acuerdo con el inciso 3 del párrafo 1 del numeral 8.2 de la Resolución núm. 88918 de 2017, la SIC estableció que los parámetros tecno metrológicos no son aplicables a los sistemas de geo referenciación que se utilizan para determinar el precio del servicio de transporte individual de pasajeros, por cuanto son instrumentos no sujetos a control metrológico.

Lo anterior en los siguientes términos:

“[...] 8.2. **Ámbito de aplicación.** Se someten a control metrológico, los taxímetros electrónicos, sus dispositivos complementarios y accesorios que son utilizados en el servicio público terrestre automotor individual de pasajeros en el territorio nacional, cuya sub partida arancelaria sea:

Ítem No.	Partida No.	Descripción Arancelaria	Productos
1	9029.10.10.00	Taxímetros	Taxímetros

Parágrafo 1. Se exceptúa de la aplicación del presente reglamento técnico los

²¹ Conforme con el numeral 7 del artículo 9 de la Resolución 2163 de 2017.

“[...] Artículo 9°. **Funcionalidades.** La plataforma deberá garantizar como mínimo las siguientes condiciones y estructura para su operación:

[...]

7. Mantener la trazabilidad de georreferenciación y longitud de los trayectos, tarifas aplicadas y tiempos de recorrido [...]”

productos que a pesar de encontrarse incluidos en la sub partida arancelaria descrita atrás, no sean taxímetros. No obstante, si un taxímetro ingresa al país bajo una sub partida arancelaria distinta de aquella descrita en este numeral, estará sujeto al cumplimiento de las disposiciones contempladas en este reglamento.

También se exceptúan del cumplimiento de los requisitos aquí establecidos, a los taxímetros mecánicos.

Los requisitos establecidos en el presente reglamento técnico metrológico tampoco aplican a los sistemas de geo referenciación que se utilizan para determinar el precio del servicio de transporte individual de pasajeros los cuales no son instrumentos de medición sujetos a control metrológico [...].
(Destacado fuera de texto)

En ese orden de ideas, el último de los cargos analizados tampoco tiene vocación de prosperar.

II.5.- Conclusión

Conforme con el estudio que se hizo a cada uno de los cargos y argumentos de la demanda, a las pruebas obrantes en el expediente y a las normas aplicables al caso, es claro que la presunción de legalidad del acto administrativo demandado no fue desvirtuada, razones suficientes para desestimar las pretensiones elevadas por la parte demandante.

II.6.- Condena en costas.

El Despacho no impondrá condena en costas a la parte vencida conforme con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, atendiendo el interés público del que trata el medio de control de nulidad simple.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: NO IMPONER condena en costas, de conformidad con lo consignado.

TERCERO: En firme esta sentencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUZ MYRIAM ESPEJO RODRÍGUEZ

Jueza

CFC

Firmado Por:

LUZ MYRIAM ESPEJO RODRIGUEZ

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 1ac809549735ff01aac013bf3a51d0ae01701edd6d6234e0e1a2f902ba9d4c4

Documento generado en 29/01/2021 04:23:47 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>