



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-34-002-2021-00106-00  
Demandante: Stephany Alejandra Rodríguez Espinosa y Luis Alfonso  
Acevedo Prada  
Demandado: Distrito Capital de Bogotá

**NULIDAD**

---

Vencido el término de contestación de la demanda y de conformidad con lo previsto en el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, sería del caso resolver las excepciones previas propuestas en por la entidad demandada, de no ser porque estas no fueron propuestas por parte del Distrito Capital de Bogotá.

Pese a lo anterior, ello no es óbice para que el Despacho en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, con la modificación introducida por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, dé terminación anticipada al proceso por encontrar configurada una de las excepciones previstas en el numeral 5º del artículo 100 del Código General del Proceso.

**I. ANTECEDENTES**

El 26 de marzo de 2021, los señores Rodríguez y Acevedo, en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, de que trata el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandaron las expresiones e previstas en el artículo 2 del Decreto 208 del 21 de septiembre de 2021.

El 29 de enero de 2021, el Consejo de Estado resolvió adecuar la demanda al control de nulidad y, en consecuencia, remitir el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá.

El 11 de mayo de 2021, este Juzgado inadmitió la demanda para que fuera adecuado el medio de control; actuación que efectuó la parte censora mediante escrito del 21 de mayo de 2021.

El 6 de julio del 2021, fue admitida la demanda de la referencia y en consecuencia se ordenó la publicación y notificación pertinente.

## II. CONSIDERACIONES

Para comenzar, es necesario poner de presente que los demandantes pretenden la declaratoria de nulidad de las expresiones “*propiedad*”, contenidas en los numerales 4 y 13 del artículo 2 del Decreto 208 del 21 de septiembre de 2020, así:

### “DECRETO 208 DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 2020

*‘Por medio del cual se establece una medida transitoria de restricción de circulación vehicular en la ciudad de Bogotá y se dictan otras disposiciones’*

*Artículo 1. Vehículos de Servicio Particular. Establecer transitoriamente la medida de restricción a la circulación de vehículos automotores tipo automóvil, camioneta o campero de servicio particular, en el perímetro urbano de la ciudad de Bogotá D.C., de lunes a viernes entre las 6:00 y las 8:30 horas y entre las 15:00 y las 19:30 horas, de acuerdo con el último dígito del número de placa única nacional del automotor. Estarán restringidos en los días pares del calendario, los vehículos cuya placa termina en dígito par, incluido el número cero (0), y en los días impares del calendario estarán restringidos los vehículos cuya placa termine en dígito impar.*

[...]

*Artículo 2. Excepciones. Exceptuar de la restricción consagrada en el artículo 1 del presente Decreto a las siguientes categorías de vehículos automotores tipo automóvil, camioneta o campero de servicio particular:*

[...]

*4. Carrozas fúnebres. Vehículos destinados y/o adecuados técnicamente para el traslado de féretros, **propiedad** de las funerarias o agencias mortuorias.*

[...]

*13. Vehículos de medios de comunicación. Automotores de **propiedad** de los medios de comunicación masiva de radio, prensa y televisión, que porten pintados o adheridos en la carrocería en forma visible los distintivos del medio de comunicación y que transporten personal o equipos técnicos de comunicación para el desarrollo de la labor periodística. Para efectos de la inscripción en el registro de exceptuados, se deberá presentar licencia expedida por la Autoridad Nacional o quien haga sus veces, donde se autoriza como medio de comunicación”. (Se destaca)*

De la norma en cita y los apartes subrayados, se colige que el Distrito Capital de Bogotá instauró una medida de restricción a la circulación de vehículos automotores tipo automóvil, camioneta o campero de servicio particular, exceptuando de dicha limitación, **entre otros**, a carrozas fúnebres y vehículos de medio de comunicación.

Empero, condicionó la mencionada excepción a que dichos automotores fueran de **propiedad** de las empresas que los operan.

Con todo, esta instancia observa que la condición que exige la propiedad del automotor, no solo fue prevista para vehículos fúnebres y de medios de comunicación, sino que también se preceptuó respecto de aquellos prestan atención médica domiciliaria y de transporte escolar. En efecto, los numerales 6 y 15 del citado artículo 2 del Decreto 208 de 2020, prescriben:

*“Artículo 2. Excepciones. Exceptuar de la restricción consagrada en el artículo 1 del presente Decreto a las siguientes categorías de vehículos automotores tipo automóvil, camioneta o campero de servicio particular:*

*[...]*

*6. Vehículos de emergencia. Automotores debidamente identificados e iluminados, dispuestos para movilizar personas afectadas en salud, prevenir o atender desastre y/o calamidades, o actividades policiales, debidamente registrados como tal con las normas y características que exige la actividad para la cual se matriculen, y los automotores **propiedad** de las empresas que prestan atención médica domiciliaria, debidamente identificados, solo cuando en ellos se desplace personal médico en servicio.*

*[...]*

*15. Vehículos de transporte escolar. Vehículos **propiedad** de instituciones educativas y únicamente cuando sean utilizados para el transporte de sus estudiantes. Estos deberán operar y estar plenamente identificados de conformidad con las normas que regulan el transporte escolar.*

A partir de lo mencionado, es claro que la expresión “*propiedad*” no se encuentra incluida únicamente en las expresiones demandadas por los actores en los numerales 4 y 13 acusados en el escrito introductorio, sino que tal condición también se observa en los numerales 6 y 15, respecto de vehículos que prestan atención médica domiciliaria y transporte escolar.

De esa manera surge la siguiente pregunta de orden jurídico: ***¿puede predicarse la configuración de una proposición jurídica incompleta de la norma cuya legalidad se impugna en el asunto de la referencia?***

Para resolver, se pone de presente que dicha figura “[...]” se configura en dos circunstancias, la primera de ellas, cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa pretendi, y la segunda cuando **el acto enjuiciado no es autónomo por encontrarse directamente relacionado con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez**

**o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible para el juez emitir una decisión de fondo”<sup>1</sup>. (Se destaca)**

Ahora bien, resulta esclarecedor e ilustrativo traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional en cuanto a las figuras de proposición jurídica y completa y unidad normativa, aplicada al control de constitucionalidad de normas, así:

*“Respecto de la facultad de extender el objeto del control de constitucionalidad, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado dos hipótesis, con consecuencias jurídicas diversas: aquella en la que la demanda se dirige contra una proposición jurídica incompleta y aquella en la que la demanda se dirige contra una proposición jurídica completa, pero la misma forma una unidad normativa con otras que no fueron demandadas y que deberían, ineludiblemente, ser objeto del control de constitucionalidad. **La proposición jurídica incompleta ocurre cuando a pesar de que la demanda es apta, se encuentra dirigida contra (i) palabras o expresiones de la norma que, tomadas de manera aislada no disponen de contenido normativo o contenido regulador, es decir, no producen por sí mismas efecto jurídico alguno[13] o (ii) porque, de declarar inexecutable dichas expresiones, la norma o alguna de sus partes, perdería sentido o contenido normativo.** En este evento, la extensión del objeto de control busca permitir el desarrollo del control de constitucionalidad, porque únicamente las normas con contenido jurídico, pueden ser cotejadas o contrastadas con la Constitución. Esto implica que la integración de la proposición jurídica completa debe realizarse de manera preliminar a la formulación del problema jurídico. Por el contrario, **cuando la norma demandada sí dispone de contenido normativo autónomo, pero (i) se encuentra reproducida en otra norma o (ii) tiene una relación directa y estrecha con otra de cuya constitucionalidad se tienen dudas, la integración de la unidad normativa persigue que el fallo de inexecutable no sea carente de efectos, es decir, inocuo en su función de garantizar la supremacía constitucional. Esta facultad de integración de la unidad normativa únicamente opera cuando se ha concluido que la norma es inconstitucional y, por lo tanto, la integración de la unidad normativa debe realizarse, en la sentencia, pero luego de concluir que la misma es inexecutable.** Es por esta razón que la norma del Decreto 2067 de 1991 dispone que la Corte podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales (negritas y subrayas no originales). En este evento, realizar la integración de la unidad normativa de entrada, sin saber aún si la norma será declarada inexecutable o no, desconocería el carácter excepcional de esta facultad y permitiría, eventualmente, declarar la exequibilidad oficiosa de normas que no han sido demandadas y frente a las cuales no ha se ha permitido la intervención ciudadana y la intervención fiscal por lo que, se trata de una decisión que pone en riesgo la supremacía constitucional y cercena indebidamente el derecho ciudadano a presentar acciones públicas de*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil diecinueve (2019). Rad. 05001-23-33-000-2017-01570-01 (4866-18).

*inconstitucionalidad, al desconocer el carácter rogado del control de constitucionalidad.*

De este marco jurisprudencial, se sigue que la figura de la proposición jurídica incompleta es diferente según se esté frente a un juicio de legalidad en abstracto de normas, propio de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, o exclusivo de constitucionalidad.

Empero, se denota con claridad la importancia de demandar apartes normativos cuyo retiro eventual del mundo jurídico no conlleve el riesgo de dejar sin sentido la parte de la norma no demandada y la relevancia de efectuar una correcta integración normativa, por manera que resulta necesario auscultar si existe otra norma con contenido igual o que se halle íntimamente relacionada con otra norma no acusada expresamente.

Al descender al fondo del asunto, se colige que la misma expresión acusada por los señores Rodríguez y Acevedo, también fue incluida en otros apartes del artículo 2 del Decreto 208 de 2020, esto es, en los numerales 6 y 15 en donde se prescribe que los vehículos que prestan atención médica domiciliaria y transporte escolar quedarían exceptuados de la restricción de movilidad, siempre que fueran de propiedad de las empresas que ejercen tal actividad.

En tales condiciones, dado que los accionantes pretenden que la palabra “*propiedad*”, contenida en los numerales 4 y 13 citados en precedencia, sea retirada del ordenamiento jurídico por, presuntamente, resultar contraria a lo previsto en el artículo 333 de la Constitución Política, específicamente al derecho de la libertad económica, en el presente caso, para este Juzgado resultaría imposible emitir una decisión de fondo.

Lo anterior, como quiera que resultaría inocua la declaratoria de nulidad de la palabra “*propiedad*” en los numerales 4 y 13, para proscribir la alegada transgresión a la garantía fundamental de la libertad de empresa, cuando la misma también existe en los numerales 6 y 15 del artículo 2 del Decreto 208 de 2020, pero para otras actividades económicas.

Adicionalmente, el Despacho considerara que el retiro del mundo jurídico de tal palabra conllevaría a muchas dificultades en su interpretación y correcta aplicación, pues quedarían de la forma que sigue:

[...]

*4. Carrozas fúnebres. Vehículos destinados y/o adecuados técnicamente para el traslado de féretros, **propiedad** de las funerarias o agencias mortuorias.*

*[...] 13. Vehículos de medios de comunicación. Automotores de **propiedad** de los medios de comunicación masiva de radio, prensa y televisión, que porten pintados o adheridos en la carrocería en forma visible los distintivos del medio de comunicación y que transporten personal o equipos técnicos de comunicación para el desarrollo de la labor periodística. Para efectos de la inscripción en el registro de exceptuados, se,*

*deberá presentar licencia expedida por la Autoridad Nacional o quien haga sus veces, donde se autoriza como medio de comunicación”.*

De lo que se sigue, otra dificultad en tramitar la demanda tal y como está actualmente planteada, ya que una eventual nulidad a futuro de la expresión “propiedad”, generaría más ambigüedad que certeza, pues al quedar la preposición “de” sin la expresión “propiedad”, no se sabría, dada la función de tal preposición, si se referiría a la pertenencia como tal o al mero uso por parte de funerarias y medios de comunicación de los aludidos vehículos.

Así, la respuesta al problema jurídico subordinado atiende a contestar la existencia de una proposición jurídica incompleta respecto de las normas que se estiman nulas dentro del presente asunto y en tal virtud debe colegirse la ineptitud de la demanda.

Colofón de lo expuesto, el Despacho deduce que debe declararse probada, oficiosamente, la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, por proposición jurídica incompleta, en consideración a que también ha debido demandarse la expresión “propiedad” contenida en todos los numerales del artículo 2 del Decreto 208 de 2020, para conseguir efectivamente la protección a los derechos fundamentales que reclaman los demandantes.

Aunado a lo expuesto, ha de considerarse la necesidad de dar aplicación a facultad prevista en el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, con la modificación introducida por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, para dar terminación anticipada al proceso por encontrar configurada una de las excepciones previstas en el numeral 5º del artículo 100 del Código General del Proceso.

De otro lado, se advierte que no habrá lugar a pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada por los demandantes dentro del presente asunto, por sustracción de materia.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** Declarar probada, de oficio, la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, por proposición jurídica incompleta.

**SEGUNDO:** Declarar terminado el proceso.

**TERCERO:** Abstenerse, por sustracción de materia, de pronunciarse sobre la medida cautelar propuesta por la parte actora.

**CUARTO:** Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
Gloria Dorys Álvarez García  
Juez

Firmado Por:

Gloria Dorys Álvarez García  
Juez  
Juzgado Administrativo  
002  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **52f68d9a3f9349b3ae7f7bf8e25815a0f83e8f136b73c6811c81b4cd472e077a**

Documento generado en 14/12/2021 02:58:11 PM

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