



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio de Control: Reparación Directa
Radicación: 110013336038201700132-00
Demandante: Avelino Castro López y otro
Demandado: Bogotá D.C. – Secretaría de Movilidad y otro
Asunto: Fallo primera instancia

El Despacho, pronuncia sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, dado que el trámite se agotó en su integridad y no se aprecia ningún vicio que invalide lo actuado.

I.- DEMANDA

1.- Pretensiones

Con la demanda se pide que se declare a **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE MOVILIDAD** y la **EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A.**, administrativamente responsables de presunto daño antijurídico causado a **JOSÉ AVELINO CASTRO LÓPEZ** y **JHON JAIRO CASTRO PEDREROS**, con ocasión a la operación administrativa producto de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, que llevó a la cancelación de la tarjeta de operación del vehículo de placas SGY305 de servicio público de propiedad de los aquí demandantes, conforme a lo decidido en Auto 21694 de 2015 “Por medio de la cual se cancela la tarjeta de operación de un vehículo de Transporte Público Colectivo por exceder la capacidad transportadora”, expedido por la Secretaría de Movilidad.

Como consecuencia de lo anterior, se ordene a las Entidades demandadas a pagar los daños materiales causados a los demandantes; a título de daño emergente el valor actualizado del vehículo de placas SGY305, y por concepto de

*Sede Judicial del CAN – Carrera 57 No. 43-91 Piso 5º
Correo: jadmin38bta@notificacionesrj.gov.co
Bogotá D.C.*

lucro cesante la suma de \$224.200.000. Así mismo, que se les condene en costas y agencias en derecho.

2.- Fundamentos de hecho

En síntesis, los fundamentos fácticos relevantes son los siguientes:

2.1.- Que mediante Decretos 319 y 486 de 2006, el Distrito Capital expidió el plan maestro de movilidad que garantizaba un novedoso modelo de transporte público, y delegó la función de planeación, unificación, democratización y desarrollo del transporte público de pasajeros a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A.

2.2.- El vehículo de servicio público de placas SGY305, de propiedad de los demandantes, se encontraba afiliado a la empresa Líneas Especiales de Transporte Andino – TPC, a través de contrato de afiliación por toda su vida útil que culminaba el 31 de diciembre de 2017.

2.3.- El 6 de abril de 2015, en las oficinas de la Empresa TPC se le entregó copia a los demandantes del auto 21694 de 2015 proferido por la Secretaría Distrital de Movilidad, mediante el cual se cancelaba la tarjeta de operación No. 1394305 del vehículo de placas SGY305 a partir del 6 de abril de 2015 y consignaba en su parte resolutive que no procedía recurso alguno. Acto administrativo que consideran contrario a derecho por no contener las razones del por qué se efectuó dicha cancelación y vulnerador del principio de igualdad frente a las cargas públicas.

2.4.- Tras haber ido a las instalaciones de Transmilenio S.A., donde nada se les solucionó, los remitieron directamente a la Secretaría Distrital de Movilidad con el fin de solicitar una nueva tarjeta de operación, donde se les informó que era un imposible jurídico dado que la misma se había cancelado.

2.5.- Esta situación le causó un daño antijurídico a los demandantes, como quiera que quedaron desprotegidos y sin ningún medio de subsistencia alternativo, de modo que no tuvieron opción de laborar ni de desarrollar ningún negocio jurídico con el vehículo.

3.- Fundamentos de derecho

Fundan su demanda bajo el argumento de que el Distrito Capital, bajo el plan Maestro de Movilidad creó un monopolio de transporte público que favoreció a Transmilenio S.A., obligando a los pequeños propietarios a vender sus vehículos a unos pocos particulares, bajo las amenazas de cancelar sus tarjetas de operación, imponiendo una posición dominante a Empresas multimillonarias y vulnerando la democratización de la oferta del servicio público de transporte, el principio de igualdad frente a las cargas públicas y el debido proceso.

Como fundamento de sus afirmaciones, el apoderado de la parte actora invocó los artículos 90 y 91 de la Constitución Política; artículos 2205, 2206, 2207, 2208, 2209, 2210, 2236 al 2264 y 2273 al 2281 del Código Civil; artículos 887 al 896 del Código de Comercio; artículos 311 y 312 del Código Penal; y artículos 124 y 140 del CPACA.

II.- CONTESTACIÓN

1.- Bogotá D.C. – Secretaría de Movilidad

El apoderado designado por el Distrito Capital contestó la demanda con documento radicado el 5 de junio de 2018¹, mediante el cual se opuso a la prosperidad de las pretensiones argumentando que del material probatorio adjunto con la demanda no se prueba ninguna responsabilidad imputable a su representada, pues no se advierte alguna conducta irregular que conlleve a la causación de perjuicios que se reclaman.

Adujo que la autoridad de transporte competente puede modificar las condiciones de prestación del servicio de transporte en su jurisdicción, razón por la cual está obligada a garantizar la salvaguarda del interés general sobre el particular, como quiera que éste afecta derechos fundamentales de la comunidad. Además, esa facultad se encuentra amparada en la Ley que prevé que los permisos para operar el servicio de transporte son por esencia revocables y no constituyen derechos adquiridos para los operadores, es por eso que el Plan Maestro de Movilidad del Distrito Capital y el Decreto 309 de 2009, ordenaron revocar todos los permisos vigentes a la fecha para dar lugar a la implementación de un transporte integrado y eficiente.

¹ Folio 127 del C1,

Resalta que las resoluciones por medio de las cuales se revocaron todos los permisos de operación otorgados a las empresas, se expedieron en el año 2010 y en dicho momento las Empresas tuvieron la oportunidad de interponer los recursos necesarios para cuestionar el acto administrativo, tanto en la vía administrativa como en la judicial, por lo que su representada desató uno a uno los recursos que se interpusieron oportunamente, por tanto se está ante un acto administrativo que quedó en firme desde el año 2011.

Así mismo, destacó que la Resolución No. 125 de 2014, estableció la capacidad transportadora de las Empresas de Transporte Público Colectivo y definió el número de vehículos con que puede operar cada una de ellas en función de los permisos temporales. En su artículo tercero, se dispuso que la capacidad transportadora de las Empresas se debería ir disminuyendo en forma automática, de conformidad con el avance de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP y el retiro definitivo del transporte público colectivo en Bogotá.

Es así como, dijo, las Empresas debieron ajustar su parque automotor a la capacidad transportadora autorizada, por lo que resultó imperativo finalizar las vigencias de las tarjetas de operación que excedían la mencionada capacidad, en el caso específico de la empresa Líneas Especiales de Transporte Andino, con oficio SDM49513, remitió listado de vehículos que conformaban su parque automotor y 4 placas de rodantes a desvincular. Sin embargo, la capacidad transportadora de esa Empresa era de 56 vehículos y durante una evaluación realizada en marzo de 2015, se verificó que tenía vinculados 80 rodantes, incumpliendo lo ordenado en la Resolución en comento.

De otro lado, afirmó que los demandantes no probaron la ocurrencia del daño con carácter indemnizable, pues consideró que se debió acreditar la ilegalidad del hecho generador del mismo para así poder reclamar sus pretensiones, lo que a su criterio no se podrá probar.

A su vez, propuso las siguientes excepciones:

1.- "Ineptitud sustantiva de la demanda" y "Falta de legitimación en la causa por pasiva": las cuales se declararon imprósperas en audiencia inicial del 14 de marzo de 2019, por lo que se estará a lo allí resuelto.

2.- *"Hecho exclusivo y determinante de un tercero"*: Cimentada en que si bien la cancelación de la matrícula se debió a la implementación del SITP, también lo fue porque la placa SGT305 fue incluida en el listado de placas a desvincular suministrado por la empresa a la cual estaba vinculado el rodante de los demandantes, es decir, Líneas Especiales de Transporte Andino, quien por demás, en el año 2015 sobrepasó la capacidad transportadora autorizada por la Resolución 125 de 2014, pues su cupo era de 56 rodantes y tenía vinculados 80.

2.- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A.

Mediante escrito radicado el 12 de junio de 2018, la apoderada de Transmilenio S.A., contestó la demanda en la que refutó los hechos y se opuso a las pretensiones de misma, por considerar que el presunto daño que se alega en la demanda no puede ser imputado a su representada pues el mismo no tiene relación de causalidad con ella, conducta que, además, indicó que no es susceptible de reproche alguno, es decir que analizados los fundamentos fácticos y de derecho expuestos en la demanda, a su juicio concluye que a ningún título se puede configurar una responsabilidad en cabeza de Transmilenio S.A.

En ese sentido, indicó que a Transmilenio S.A., no le corresponde decidir sobre el otorgamiento del permiso a los operadores de transporte público ni determinar la capacidad transportadora global de la ciudad de Bogotá, siendo competencia exclusiva de la Secretaría Distrital de Movilidad.

A su vez propuso como excepciones las siguientes:

1.- *"Falta de legitimación en la causa por pasiva"*, *"Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que le corresponde"*, *"Caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho"*, e *"Ineptitud de la demanda"*: las cuales se declararon imprósperas en audiencia inicial del 14 de marzo de 2019, por lo que se estará a los allí resuelto.

2.- *"Inexistencia de prueba del hecho dañoso imputable a la entidad con ocasión de la cancelación de la tarjeta de operación del vehículo DGY305"*: Cimentada en que si bien se alega un daño antijurídico con ocasión a la expedición de un acto administrativo supuestamente ilegal, el mismo fue proferido por la Secretaría Distrital de Movilidad y no por su representada, situación que rompe el nexo de causalidad que mal predica el demandante.



3.- “Diligencia en el cumplimiento de las actividades de gestión, planeación y control que le ordenan la Ley y el Reglamento a Transmilenio S.A. como administrador del sistema de transporte masivo Transmilenio”: Mediante la cual se argumenta que esta Entidad cumplió a satisfacción los requerimientos legales para adjudicar los diversos contratos de concesión y realizar la administración y seguimientos de los mismos, con el fin de realizar la transición del transporte en el Distrito Capital.

4.- “Buena fe”: Bajo la premisa de que Transmilenio S.A., ha actuado de buena fe en el ejercicio de sus competencias y funciones.

Por tanto, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

III.- TRÁMITE DE INSTANCIA

La demanda se radicó ante la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá el 6 de abril de 2017 y fue repartida en la misma fecha a este Juzgado, quien con auto del 7 de julio de la misma anualidad² la inadmitió por contener defectos formales, siendo subsanada por la parte actora con memorial del 24 del mismo mes y año.

Mediante auto del 22 de septiembre de 2017³, se admitió el medio de control de Reparación Directa presentado por **AVELINO CASTRO LÓPEZ** y **JHON JAIRO CASTRO PEDREROS** en contra de **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE MOVILIDAD** y la **EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A.**, y se ordenó la notificación del proveído al ente demandado, al igual que al Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Conforme lo previsto en los artículos 172 y 199 del CPACA, **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE MOVILIDAD** y la **EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A.**, contestaron la demanda dentro de la oportunidad legal estipulada.

El 14 de marzo de 2019⁴, se llevó a cabo la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, en la que se evacuaron los tópicos de saneamiento, excepciones previas, fijación del litigio, se exhortó a las partes para que

² Folio 51 del C1.

³ Folio 103 del C1.

⁴ Folio 239 del C2.

conciliaran sus diferencias sin existir ánimo alguno y fueron negadas y decretadas algunas pruebas solicitadas por la parte demandante.

La audiencia de pruebas se practicó el 8 de agosto de 2019⁵, en la que se tuvo por desistidas las pruebas documentales decretadas por solicitud de la parte actora, como quiera que no demostró haberlas tramitado ni se presentó a la diligencia judicial, se declaró finalizada la etapa probatoria y se corrió traslado por 10 días para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión, el mismo término se concedió al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- Bogotá D.C. – Secretaría de Movilidad

El mandatario judicial de esta entidad territorial presentó sus alegaciones finales con escrito radicado el 22 de agosto de 2019⁶, mediante el cual reiteró todos y cada uno de los razonamientos que esbozó en la contestación de la demanda.

Hizo hincapié en que en el presente asunto no se configuran los elementos esenciales para que nazca la obligación de reparar por parte del Estado, ya que la demanda está dirigida a que una Entidad que no ha realizado ninguna conducta irregular repare un presunto daño antijurídico, que de los hechos y argumentos de derecho descritos en la demanda, no se avizora en modo alguno su ocurrencia.

Resaltó que si bien es cierto que su representada tenía a su cargo la cancelación de las tarjetas de operación, esto fue en obediencia a la implementación del SITP, bajo las normas legales vigentes y en pro del desarrollo de la ciudad capital, aunado a que los demandantes propietarios de un vehículo, tuvieron la oportunidad de vincularse al Sistema y no lo hicieron. Por tanto, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

⁵ Folio 250 del C2.

⁶ Folio 254 del C2.

2.- Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A.

La representante judicial de esta entidad alegó de conclusión con documento presentado el 23 de agosto de 2019⁷, con el que reiteró los argumentos expuestos con la contestación de la demanda, y enfatizó su oposición a las pretensiones de la demanda como quiera que su representada no tiene competencia legal para otorgar permisos a operadores de transporte público de pasajeros ni para determinar la capacidad transportadora global de Bogotá. Por tanto, adujo que si bien el presunto daño alegado nace de un acto administrativo, su representada no lo profirió ni tuvo injerencia en su producción.

Por lo anterior, insistió en la solicitud de negar las pretensiones de la demanda.

3.- La parte **demandante** no presentó alegatos de conclusión.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no presentó concepto de fondo en el presente asunto.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Este Juzgado tiene competencia para conocer esta acción porque así lo determinan los artículos 140, 155 numeral 6, 156 numeral 6° y 164 numeral 2 literal i), del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.- Problema Jurídico

Al Despacho le concierne determinar si **BOGOTÁ D.C. - SECRETARÍA DE MOVILIDAD** y la **EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO - TRANSMILENIO S.A.**, son administrativamente responsables por los daños y perjuicios invocados por los demandantes, con ocasión de la operación administrativa derivada de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, que llevó a la cancelación de la tarjeta de operación del vehículo de placas SGY305 de servicio público de propiedad de los aquí

⁷ Folio 256 del C2.

demandantes, conforme a lo decidido en Auto 21694 de 2015 “Por medio de la cual se cancela la tarjeta de operación de un vehículo de Transporte Público Colectivo por exceder la capacidad transportadora”, expedido por la Secretaría Distrital de Movilidad.

3.- Presupuestos de la responsabilidad

El artículo 90 de la Constitución Política, establece una cláusula general de responsabilidad del Estado, al señalar que éste responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, y que sean causados por la acción u omisión de las autoridades públicas en ejercicio de sus funciones. De lo que se desprende que para declarar la responsabilidad estatal se requiere la concurrencia de dos presupuestos a saber: (i) la existencia de un daño antijurídico y (ii) que ese daño antijurídico sea imputable a la entidad pública, bajo cualquiera de los títulos de imputación de responsabilidad.

La Corte Constitucional, ha definido el daño antijurídico como el perjuicio que es causado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. Al respecto ha señalado:

“La Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. (...)”

Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. Igualmente no basta que el daño sea antijurídico sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública.”⁸

Para la configuración del primer elemento de la responsabilidad del Estado, se exige que además de existir un daño, sea antijurídico, lo que equivale a decir que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, ya que se constituiría en una ruptura del principio de igualdad en la asunción de las cargas públicas.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996.

Con relación a la imputabilidad, el Consejo de Estado la definió “como la atribución jurídica que se le hace a una entidad pública, por el daño padecido por el administrado, y por el que, en principio estaría en obligación de responder, bajo cualquiera de los títulos de imputación de los regímenes de responsabilidad”⁹.

La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto.

Así, para que el Estado indemnice el daño causado al administrado, es necesario que además de ser antijurídico, haya sido causado por la acción u omisión de las autoridades públicas, que el daño se haya ocasionado como consecuencia de una conducta desarrollada por una autoridad pública o una omisión o ausencia de cumplimiento de sus funciones. Es decir, que concurren la causalidad material - *imputatio facti* y la atribución jurídica - *imputatio iuris*.

La imputabilidad, como se vio, no solamente tiene un componente jurídico, que surge de la conducta asumida por la Administración frente a sus deberes funcionales, sino que también tiene un ingrediente fáctico, circunscrito a la relación de causalidad que debe existir entre la acción o la omisión de la autoridad y la producción del daño que denuncia la parte demandante haber sufrido. Esto lleva al plano del *onus probandi*, dado que a la misma le incumbe probar que los hechos lesivos sucedieron bajo las circunstancias de tiempo, modo y lugar denunciadas, en virtud a que la mera afirmación, en estos casos, resulta insuficiente para dar por establecidos los hechos.

En sentencia de 13 de abril de 2016¹⁰, la Sección Tercera del Consejo de Estado, se pronunció frente al principio de imputabilidad así:

“Sin duda, en la actualidad todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del principio de imputabilidad, según el cual, la reparación del daño antijurídico cabe atribuirse al Estado cuando haya el sustento fáctico y la atribución jurídica. Debe quedar claro, que el derecho no puede apartarse de las “estructuras reales si quiere tener alguna eficacia sobre las mismas.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A, Sentencia de 26 de mayo de 2011, Rad. No. 1998-03400-01 (20097).

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección Tercera, Sentencia de 13 de abril de 2016, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad. No. 51561.

En cuanto a esto, cabe precisar que la tendencia de la responsabilidad del Estado en la actualidad está marcada por los criterios de la imputación objetiva que *"parte de los límites de lo previsible por una persona prudente a la hora de adoptar las decisiones"*. Siendo esto así, los criterios de imputación objetiva implica la *"atribución"*, lo que denota en lenguaje filosófico jurídico una prescripción, más que una descripción. Luego, la contribución que nos ofrecen estos criterios, cuando hay lugar a su aplicación, es la de rechazar la simple averiguación descriptiva, instrumental y empírica de *"cuando un resultado lesivo es verdaderamente obra del autor de una determinada conducta"*.

.....

En ese sentido, **la jurisprudencia constitucional indica que "el núcleo de la imputación no gira en torno a la pregunta acerca de si el hecho era evitable o cognoscible. Primero hay que determinar si el sujeto era competente para desplegar los deberes de seguridad en el tráfico o de protección frente a determinados bienes jurídicos con respecto a ciertos riesgos, para luego contestar si el suceso era evitable y cognoscible.**

.....

En una teoría de la imputación objetiva construida sobre la posición de garante, predicable tanto de los delitos de acción como de omisión, la forma de realización externa de la conducta, es decir, determinar si un comportamiento fue realizado mediante un curso causal dañoso o mediante la abstención de una acción salvadora, pierde toda relevancia porque lo importante no es la configuración fáctica del hecho, sino la demostración de si una persona ha cumplido con los deberes que surgen de su posición de garante."¹¹.

La falla del servicio ha sido reconocida en nuestro ordenamiento jurídico como el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda de que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual.

5.- Asunto de fondo

Los señores **AVELINO CASTRO LÓPEZ** y **JHON JAIRO CASTRO PEDREROS** acuden al proceso para que les sea indemnizado el presunto daño antijurídico causado con ocasión de lo que a su juicio ocurrió en la operación administrativa de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, que llevó a la cancelación de la tarjeta de operación del vehículo de placas SGY305 de servicio público de su propiedad, lo que se materializó en el en Auto 21694 de 2015 *"Por medio de la cual se cancela la tarjeta de operación de un vehículo de Transporte*

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001.



Público Colectivo por exceder la capacidad transportadora", expedido por la Secretaría Distrital de Movilidad.

Estructuran su demanda bajo argumentos que afirman la inconstitucionalidad e ilegalidad de la decisión de cancelar la tarjeta de operación de los pequeños propietarios con el fin de concretar la propiedad de los vehículos y la prestación del servicio de transporte público en un monopolio rentístico a favor de un particular, lo que a su criterio violó el principio de igualdad sobre las cargas públicas y el debido proceso.

En este instante, es necesario recordar que en audiencia inicial del 14 de marzo de 2019 se dijo expresamente que se excluía de la fijación del litigio cualquier reparo o planteamiento efectuado en la demanda con relación a la presunción de legalidad que ampara el auto 21694 de 2015, dado que el escrito inicial hace aseveraciones respecto de que ese acto administrativo es inconstitucional y que está viciado de nulidad por falta de motivación, desviación de poder y violación al debido proceso, por lo que se aclara que ese estudio no se realizará en esta providencia, y en consecuencia se partirá de que el acto administrativo que originó el presunto daño antijurídico es legal.

Así, para justificar el medio de control de reparación directa la parte actora afirma que el daño devino de la operación administrativa de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP.

Pues bien, una operación administrativa no es cosa distinta al conjunto de las actuaciones cumplidas dentro de un procedimiento administrativo dirigidas a darle cumplimiento o a ejecutar materialmente una decisión unilateral de la Administración – Acto administrativo-, es decir un fenómeno jurídico que consiste en la reunión de una decisión de la administración junto con su ejecución real. Por tanto, si bien para que se pueda hablar de una operación administrativa debe existir un acto administrativo, ésta no se confunde con el acto, puesto que ciertamente alude a las acciones realizadas para su ejecución.

Por tanto, a criterio del Despacho, en el presente asunto no se está ante una operación administrativa propiamente dicha, toda vez que si bien el acto administrativo increpado encuentra sus fundamentos en el Decreto 309 de 2009



y la Resolución No. 125 de 2011¹², lo cierto es que suprime el derecho del accionante de operar su vehículo, por lo que al extinguir una situación jurídica reconocida nace para él la característica de ser una acto administrativo definitivo o principal y el estudio de los reproches alegados en la demanda, como quiera que nacen de un acto administrativo, deben hacerse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Es decir, la Ley y la jurisprudencia han determinado que el ordenamiento jurídico distingue la procedencia de las acciones a partir del origen del daño, reservando así la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados sean consecuencia de un acto administrativo y la acción de reparación directa para los que encuentren su fuente en un hecho, omisión u operación administrativa. Sin embargo, la regla aludida encuentra dos excepciones claras en la jurisprudencia: la primera tiene que ver con los daños que se hubieren causado por un acto administrativo legal y la segunda con los daños cuya fuente sea la ejecución de un acto administrativo que haya sido objeto de revocatoria directa o de anulación por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo¹³.

Así, la situación planteada por los demandantes para sustentar el medio de control de reparación directa invocado puede discutirse basado en esa pretensión cuando el daño proviene de un acto administrativo frente al cual no se discute su legalidad, y pese a que en la demanda se hagan juicios de esta índole, como ya se fijó en audiencia inicial, en el presente asunto no se entrará en el estudio de la anulación, por no ser el medio de control procedente para ello.

Entonces, para que la pretensión de la demanda sea procedente en este asunto, es menester que se reúnan fundamentalmente las siguientes condiciones: (i) Que se trate de un acto administrativo legal, esto es, que se trate de una actuación legítima de la administración; y (ii) Que se acredite que la carga impuesta al administrado sea anormal o desmesurada (rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas).

¹² Por los cuales se establece la entrada de operación gradual del SITP y la consecuente pérdida de vigencia de los permisos de operación antes reseñados.

¹³ Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección “A”, sentencia del 4 de noviembre de 2015, Rad: 52001-23-31-000-2000-00003-01(34254)



Respecto de primer requisito, como se ha venido diciendo, encuentra el Despacho que se satisface toda vez que en el presente asunto no se entrará en las honduras del estudio de anulación de auto 21694 de 2015, y como no se ha demostrado lo contrario, se presumirá legal y en firme.

Ahora, respecto del segundo requisito, se tiene que una vez revisado el auto 21694 de 2015 *“Por medio de la cual se cancela la tarjeta de operación de un vehículo de Transporte Público Colectivo por exceder la capacidad transportadora”*¹⁴, se observa que los fundamentos de la Secretaría Distrital de Movilidad para cancelar la tarjeta de operación del vehículo de propiedad de los demandantes consistieron en la entrada en operación gradual del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP y la nueva capacidad transportadora de la ciudad de Bogotá.

Como argumentos importantes, se destacan que (i) a través del Decreto 30 de 23 de julio de 2009, *“Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C. (...)”*, se señaló que la prestación del servicio público urbano de pasajeros en el radio de acción distrital se mantendría a través del sistema colectivo y masivo hasta que entrara en operación gradualmente el SITP¹⁵; (ii) se dispuso que a partir de la entrada en vigencia del SITP perderán su vigencia los actuales permisos de operación de rutas otorgadas a las empresas de transporte público colectivo, las cuales serán remplazadas gradualmente, mediante actos administrativos que debía expedir la Secretaría Distrital de Movilidad.¹⁶

(iii) Que conforme a la Resolución Distrital No. 125 de 9 de mayo de 2011¹⁷, se señaló que las tarjetas de operación que se expidan o refrenden para los vehículos de transporte público colectivo solo estarán vigentes hasta la fecha en que se comuniquen a la empresa a la que se encuentran afiliados los vehículos, que deben suspender el servicio por el inicio de la operación del nuevo sistema

¹⁴ Folio 13 del CI.

¹⁵ ART. 9º—**Garantía de la continuidad del servicio.** La prestación del servicio público terrestre urbano de pasajeros en el radio de acción distrital se mantendrá a través del sistema colectivo y masivo actual hasta que entre en operación gradualmente el SITP. En el proceso de integración del sistema de transporte público colectivo con el masivo, la autoridad de tránsito y transporte adoptará las medidas legales pertinentes para que durante el periodo de transición y hasta que se inicie efectivamente la operación del SITP, se disminuya el impacto del cambio al nuevo sistema y se garantice a los usuarios la continuidad en la prestación del servicio, en condiciones óptimas de calidad, seguridad, eficiencia y economía.

¹⁶ ART. 10.—**Vigencia de los permisos de operación.** A partir de la entrada en operación gradual del SITP, perderán su vigencia los actuales permisos de operación de rutas otorgados a las empresas de transporte público colectivo a través de actos administrativos y serán reemplazados gradualmente, de acuerdo con la entrada en operación de los nuevos servicios, en las zonas implantadas del SITP. Para estos efectos, la Secretaría Distrital de Movilidad expedirá los actos administrativos correspondientes.

¹⁷ *“Por la cual se dictan medidas tendientes a garantizar la continuidad del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo en la ciudad durante la etapa de transición al sistema integrado de transporte público”.*



de transporte público; (iv) que en virtud de la Resolución Distrital No. 125 de 25 de abril de 2014¹⁸, se fijó la capacidad transportadora global de Bogotá en 10.350 vehículos.

(v) Que mediante oficio SDM-DSC-40504-2015 del 6 de abril de 2015, la Secretaría Distrital de Movilidad solicitó la cancelación de las tarjetas de operación de los vehículos afiliados a la empresa Líneas Especiales de Transporte Andino a partir del 6 de abril de 2015. En consecuencia, esa entidad procedió a cancelar la tarjeta de operación No. 1394305 del vehículo de placas SGY305 vinculado a dicha empresa.

También se cuenta con el Oficio SDM-DTI-30114-2015¹⁹, con constancia de recibido el 16 de marzo de 2015 en Líneas Especiales de Transporte Andino – Transandino S.A., mediante el cual la Secretaría Distrital de Movilidad le solicitó al Representante legal de dicha empresa dar cumplimiento a la Resolución No. 125 de 2014, que dispuso la capacidad transportadora máxima de las empresas habilitadas para la prestación del servicio de transporte público colectivo en Bogotá, y que dicha capacidad fuera disminuyendo de forma automática de conformidad con el avance en la implementación de SITP, hasta el retiro definitivo de esas rutas, para el efecto se estableció que de forma autónoma las empresas desvincularían los vehículos que excedieran su capacidad transportadora.

Así mismo, en dicho oficio se evidenció que Líneas Especiales de Transporte Andino – Transandino S.A., no había efectuado la remisión de los listados de la totalidad de vehículos que debían desvincularse del servicio, por lo que le otorgó el término de 5 días para que así lo hiciera o de lo contrario esa Secretaría se vería en la obligación de seleccionar de manera discrecional los vehículos, dado que la cantidad de vehículos superaba la mencionada capacidad transportadora permitida. Término que finalmente fue incumplido, pues obra a folio 182 del cuaderno No. 1, respuesta al oficio en comento con firma de recibido del 27 de abril del mismo año.

De esta manera, se tiene que la Secretaría Distrital de Movilidad como autoridad de tránsito en Bogotá D.C., con funciones de planificación, organización, control

¹⁸ “Por la cual se establece la capacidad transportadora global de la ciudad y las particulares de las empresas de transporte automotor público colectivo de pasajeros”

¹⁹ CD obrante a folio 183 del C1 – página 26 del PDF denominado “Rad. 30114 Cumplimiento resolución 125 de 2014”



y vigilancia²⁰, tiene el deber de establecer las condiciones para garantizar la prestación del servicio de transporte público eficiente en su jurisdicción, por lo que puede válidamente modificar las condiciones en que se presta. Es así entonces que el Decreto Distrital 309 de 2009, por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público, estableció que a partir de la entrada de operación gradual del SITP, perderán su vigencia los actuales permisos de operación otorgados y serán reemplazados gradualmente.

Esa determinación, es uno de los efectos de la entrada en funcionamiento de las rutas del sistema masivo de transporte en el Distrito Capital, dada la necesidad de progresivamente cambiar aquel sistema en la ciudad, decisiones que se efectuaron a través de actos administrativos que están sujetos a normas de orden público y que al relacionarse con temas de derechos esenciales de los habitantes de dicho Distrito, debe darse la prevalencia del interés general sobre el particular, pues resulta inaceptable que por la tardanza de las empresas en cumplir las normas que regulan la migración hacia dicho sistema, se estanque la implementación del mismo.

Es decir, que si bien la implementación del nuevo sistema de transporte público de Bogotá D.C. implicaría la posible afectación de los agentes de transporte público tradicional y en especial a los propietarios de vehículos afiliados a las empresas de transporte colectivo, lo cierto es que el estado debe propender por la salvaguarda del interés general en busca de implementar un sistema de transporte que satisfaga ese derecho que le asiste al conglomerado, así como la efectiva prestación del servicio, la protección del usuario, entre otros, tal como ocurrió con la implementación del novedoso Plan Maestro de Movilidad.

Además, para mitigar esa posible afectación, el Distrito Capital ofreció la oportunidad a los propietarios no vinculados a concesiones adjudicatarias a que se vincularan en renta o venta con algunas de éstas después de la adjudicación de los contratos, sin que se tenga certeza si los aquí demandantes ante la clara extinción del servicio de transporte colectivo al que pertenecían decidieron vincularse al nuevo sistema, por lo que contaron con un tiempo suficiente para formalizar su situación con cualquier concesionario habilitado para prestar el servicio pero no lo hicieron.

²⁰ En concordancia con el Acuerdo 257 de 2006 y Decreto Distrital 567 de 2006.

En suma, el artículo 3 de la Ley 105 de 1993²¹, establece que *“El otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores de transporte público a particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos”*; a su vez el artículo 18 de la Ley 336 de 1996 prevé que *“El permiso para la prestación del servicio público de transporte es revocable e intransferible, y obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas”*.

Es por lo anterior que la Jurisprudencia ha sido enfática en afirmar que esos *“actos no confieren derechos adquiridos o perpetuos, sino provisionales o precarios, iuris tantum, en la medida que pueden modificarse o extinguirse cuando cambian la regulación en que se fundamentan (...)”*²², por lo que por la naturaleza de dichos permisos están sujetos a las condiciones y circunstancias de hecho y de derecho que le sirven de fundamento, las cuales son cambiantes como quiera que se habla del servicio de transporte público que enfrenta grandes retos en la capital, y para este caso, con el gran giro que se dio con la implementación del nuevo sistema de transporte masivo.

De otro lado, se tiene que los permisos de operación de los vehículos vinculados a las empresas de transporte público colectivo se encuentran necesariamente relacionados con la capacidad transportadora habilitada por la autoridad de tránsito, y como se vio, la empresa Transandino S.A. donde se encontraba vinculado el rodante de los demandantes, al superar su capacidad transportadora dispuesta en la resolución 125 de 2014, era inminente la decisión de cancelación de la tarjeta de operación de varios de sus vehículos vinculados.

De igual manera, no se narra en la demanda ni se infiere del material probatorio aportado, que los aquí demandantes hayan adelantado acciones administrativas o judiciales tendientes a formalizar las aseveraciones que en este medio de control hacen, pues no demandaron la legalidad de los diferentes actos administrativos que ordenaron la cancelación de todas los permisos de operación el en distrito capital, o la Resolución No. 398 de 2010²³, que dispuso revocar dichos permisos dados a Transandino S.A. donde estaba vinculado su vehículo, o incluso el auto 21694 de 2015 que hoy es objeto de cuestionamientos.

²¹ "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."

²² Sentencia del 26 de abril de 2007. Consejo de Estado – Sección Primera. Mp: Rafael Ostau de Lafont Pianeta.

²³ Folio 179 del C1.

Ante esa pasividad, y en vista de la supresión del modelo de transporte público que se había establecido años atrás en Bogotá D.C., es claro que el cambio que se avecinaba para los propietarios de los vehículos de transporte colectivo iba a causar grandes impactos en la forma como desempeñaban su oficio, por lo que se les había creado un verdadero reto de cambio con miras a pertenecer al nuevo sistema que se iba a establecer, y dadas las diferentes determinaciones administrativas que se venían tomando para la implementación del mismo, que además fueron de conocimiento público, los aquí demandantes tuvieron la posibilidad de evitar el resultado que se demanda, y no esperar hasta que la empresa a la que se habían vinculado perdiera la capacidad transportadora dando como resultado la cancelación de los permisos de operación de su rodante.

Ahora, no comparte este Despacho las manifestaciones de la parte actora para sustentar que en el asunto que aquí de discute se vulneró el principio de igualdad frente a las cargas públicas, bajo el argumento de que de ser cierto los fundamentos del auto 21694 de 2015, debieron haberse cancelado de tajo todas las tarjetas de operación de los vehículos del transporte público colectivo y no solo de unos, lo que ocasionó que sus representados hayan tenido que asumir la carga ilegítima de perder su trabajo, por lo que cuestiona el por qué ellos debieron sufrir de manera excepcional dicha consecuencia.

Lo anterior, por cuanto como se ha venido diciendo, las normas que regulan la implementación del nuevo sistema de transporte masivo en la ciudad de Bogotá D.C., tiene como principio rector la gradualidad y se establecieron unas etapas para su adopción, por tanto, es desatinado pensar que si bien se ordenó la cancelación de todos los permisos de operación, esa medida debió implementarse *ipso facto* respecto a todos los vehículos, pues de esa forma no habría podido garantizarse la prestación del servicio esencial del transporte público y hubiera generado desconcierto en las personas que sin conocer el nuevo modelo y las nuevas rutas habrían visto afectado alguno de sus derechos fundamentales como el trabajo, libre circulación, medio ambiente sano, entre otros.

Tampoco es cierto, como lo afirma el apoderado demandante, que solo sus representados de manera excepcional tuvieron que asumir el perjuicio de perder su trabajo por una decisión administrativa que tilda de ilegal, pues es de conocimiento público y aunado a las pruebas aportadas con la contestación de

la demanda por la Secretaría Distrital de Movilidad²⁴, que esta medida se tomó para todas las empresas del transporte público colectivo de la ciudad de Bogotá y de forma gradual se fueron cancelando los permisos de operación de los vehículos vinculadas a éstas y no solamente se dirigió esa orden administrativa en contra de los demandantes.

Así las cosas, el Despacho encuentra que la actividad legítima desarrollada por la administración distrital al proferir el auto 21694 de 2015 fue justificada en la implementación del nuevo sistema de transporte público que se impuso en Bogotá y con su expedición no se les causó un daño antijurídico a los demandantes, pues si bien la adopción del nuevo esquema de prestación del servicio público de transporte en la capital del país implicó la cancelación de las tarjetas de operación de los vehículos y las compañías que venían prestando el servicio, igualmente es cierto que la administración también les brindó la oportunidad de continuar trabajando para las compañías concesionarias que en lo sucesivo se encargarían del transporte de pasajeros. Sin embargo, los demandantes omitieron probar que intentaron ejercer ese derecho y que la administración se los impidió.

Por lo anterior, el Despacho negará las pretensiones de la demanda como quiera que no se logró probar el daño antijurídico que se alega en el escrito inicial, así como tampoco que en la situación fáctica y jurídica expuesta se haya vulnerado el principio de igualdad frente a las cargas públicas en cabeza de los demandantes, igualdad que se materializó en la posibilidad que tenían los antiguos operadores del transporte público de seguir ejerciendo su trabajo pero bajo un sistema integrado que procura darle orden y eficiencia a ese servicio público esencial.

5.- Costas

De acuerdo con lo previsto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual prescribe que *“la sentencia dispondrá sobre la condena en costas”*, de ello no se sigue necesariamente que ante un pronunciamiento adverso la parte vencida deba ser condenada en costas. Por lo tanto, y en atención a que la parte demandante ejerció su derecho de acción sin acudir a maniobras reprochables, el Despacho no la condenará en costas.

²⁴ Cd obrante a folio 183 del C1.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda de **REPARACIÓN DIRECTA** promovida por **AVELINO CASTRO LÓPEZ** y **JHON JAIRO CASTRO PEDREROS** en contra de **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD** y la **EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A.,**

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: ORDENAR la liquidación de los gastos procesales, si hay lugar a ello. Una vez cumplido lo anterior **ARCHÍVESE** el expediente dejando las anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

JFAT