



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 4º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ

Bogotá D.C., 4 de mayo de 2021

Expediente: 11001 – 33 – 34 – 004 – 2015 – 00464 – 00
Demandante: LEONOR VEGA GARZÓN Y OTROS
Demandada: SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asunto: SENTENCIA

Escuchadas las partes, cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, profiere en derecho la siguiente sentencia.

I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS.

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Solicita la parte demandante lo siguiente:

"1) Se declare la nulidad de la RESOLUCION (auto) 43254 de 2015, dictado por la SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTA, por medio de la cual se revocó los ACTOS ADMINISTRATIVOS, que reconocieron el derecho de propiedad por traspaso como comprador de buena fe de los siguientes vehículos:

Nombre	Placa
LEONOR VEGA GARZON Y JULIO CESAR ARANDA	TUP 733
LINA VANESA TORRES QUIROGA	WEX 071

Se deja inhabilitado los registros automotores y se determina la devolución de las placas, tarjetas de operación y otros documentos de los rodantes enlistados en dicho auto, teniendo en cuenta las consideraciones de orden fáctico y jurídico que se sustentarán en la presente demanda.

2) Como consecuencia de la anterior declaración, en calidad de restablecimiento del derecho, ordénese la continuación de los efectos jurídicos generados en el acto administrativo (AUTO) mediante el cual se admite la matrícula y el posterior traspaso como segundos propietarios de los vehículos de placas TUP 733 Y WEX 071 de propiedad de mis prohijados y que fue revocado mediante el acto 43254 de 2015 expedido por la SECRETARIA DE MOVILIDAD; es decir que se les restablezca el derecho a la propiedad a mis representados, de los rodantes ya señalado y se siga disfrutando la garantía que le otorga el goce, disfrute y explotación de éste vehículo de servicio público tipo taxi, suspendido y revocado por el acto del cual se solicita nulidad.

3) Que como consecuencia de la nulidad decretada, se solicita el pago de perjuicios materiales causados a mis representados LEONOR VEGA GARZON, JULIO CESAR ARANFA y LINA VANESA TORRES QUIROGA, por y como consecuencia del acto del cual se pide la nulidad que le retiró del servicio público, ordenó la cancelación de matrícula, traspasos, el retiro del servicio

público, la entrega de documentos y placas de los rodantes señalados en el punto primero de las pretensiones así:

LUCRO CESANTE: La suma de \$6.000.000,00, correspondiente al producido diario que dejó de percibir mi representado, por no permitírsele operar en el servicio público su carro desde el 27 DE Julio de 2015, fecha en que fue notificado el acto administrativo 43254 DE 2015, y que se le ordenó a mi prohijado no prestar el servicio público y se notificó la revocatoria de la matrícula y el traspaso realizado a mi poderdante, inhabilitó el registro, ordenó la devolución de tarjeta de operación, licencias de tránsito, revocó todos los actos administrativos sobre los rodantes indicados en el punto primero de las pretensiones de propiedad de mis representados más las pérdidas que deba soportar a futuro por dicha medida, que se calcularán en el momento oportuno, las cuales taso así:

Propietario	Placa	Valor mensual dejado de percibir durante 24 horas	Tiempo	Valor total
LEONOR VEGA GARZON Y JULIO CESAR ARANDA	TUP 733	\$6.000.00,00	5 meses	\$30.000.000,00
LINA VANESA TORRES QUIROGA	WEX 071	\$6.000.00,00	5 meses	\$30.000.000,00
Total				\$60.000.000,00

4) Se condene a la entidad SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD a pagar daños morales a mi cliente por la suma de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, entendiendo el daño causado con el impacto de posible pérdida de su patrimonio, generado en la salud y en las consecuencias emocionales que traduce la notificación de un acto arbitrario y dañino como el expedido por la entidad de MOVILIDAD DE BOGOTÁ, la angustia que han sufrido mis prohijados, al tener que soportar el problema que se genera con las entidades Bancarias o financieras para atender las cuotas y evitar embargos y situaciones que avasallen con el patrimonio de éstas.

5) La liquidación de las anteriores condenas deberá efectuarse mediante sumas líquidas de moneda de curso legal en Colombia, y se ajustarán dichas condenas a lo señalado en los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

6) Para cumplimiento de la sentencia, se ordenará la aplicación a los artículos 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo." (sic)¹

1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El apoderado de la parte demandante señaló que los actores se encuentran en los mismos supuestos de hecho de la sentencia de unificación SU-787 de 2012, toda vez que son terceros de buena fe en la adquisición de los vehículos de placas TUP-733 y WEX-071, toda vez que no hicieron parte de la tutela que interpuso el ciudadano Moisés Borbón Novoa que conoció el Juzgado 10 Civil del

¹ Págs. 1 a 7, archivo "02Demanda", carpeta "01CuadernoPrincipal"

Circuito de Bogotá, ni están involucrados en la realización de tutelas para negociar, comprar o vender cupos de taxis.

Adujo que, no es posible admitir que la Secretaría Distrital de Movilidad aceptara en el registro automotor el negocio realizado por los accionantes y tiempo después, expidiera un acto administrativo ordenando el retiro de los vehículos del servicio público, revocando la matrícula y al mismo tiempo, el acto administrativo que les concedió la propiedad sin que este derecho se rebatiera previamente, mediante decisiones judiciales.

Sostuvo que la administración distrital efectuó la revocatoria de los actos particulares que reconocieron los derechos de propiedad y otros en favor de los demandantes, contraviniendo lo previsto en la Ley 1437 de 2011, pues si consideraba que eran ilícitos debía garantizar el debido proceso pidiendo el consentimiento de los accionantes o demandando los actos. Adicionalmente, manifestó que la Secretaría de Movilidad pretendió disfrazar la revocatoria con un acto de ejecución de una orden judicial de tutela.

Aseguró, que los actos administrativos demandados están viciados por falsa motivación, teniendo en cuenta que la sentencia proferida por el Juzgado 10 Civil del Circuito de Bogotá, en la que se sustentó para revocar las matrículas de los vehículos, nunca ordenó tal actuar a la administración distrital, sino que fue esta última la que deliveradamente interpretó que se había emitido en sede de tutela, dicha orden.

Manifestó que el acto enjuiciado está afectado de nulidad, porque fue expedido con infracción de las normas superiores que protegen los derechos al trabajo, al debido proceso, a la propiedad, entre otros, y fijan los principios rectores del Estado y la función pública.

Agregó que el acto está viciado de nulidad, en razón a que fue emitido por un funcionario que no tenía competencia, en este caso, la Directora de Servicio al Ciudadano de la Secretaría Distrital de Movilidad, pues no es una autoridad de tránsito.

Finalizó exponiendo que el acto administrativo demandado revocó un acto particular y concreto sin que mediara el consentimiento de los ciudadanos afectados, en los términos contenidos en el artículo 97 del C.P.A.C.A.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Movilidad²

La apoderada de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá contestó la demanda en término, oponiéndose a las pretensiones propuestas, por cuanto en su criterio, los actos administrativos demandados fueron expedidos respetando el debido proceso y en cumplimiento de la sentencia de segunda instancia proferida por el Juzgado 10 Civil del Circuito de Bogotá dentro de la tutela 2013 – 01497.

² Archivo "02Folio448AI477" y págs. 1 a 4 archivo "03Folio478AI507" carpeta "02CuadernoPrincipal2".

Precisó que, la entidad tuvo conocimiento de la situación anómala que se presentaron con los taxis de propiedad de los demandantes, hasta la comunicación No. 774 remitida por el Juzgado 10 del Circuito de Bogotá el 9 de abril de 2015, el cual fue el sustento para la expedición del Auto No. 43254 de 2015.

De igual forma, señaló que, para la prestación de los servicios administrativos de registros automotor, conductores y tarjetas de operación, suscribió el contrato de concesión No. 071 de 2007 con el Consorcio Servicios Integrales para la Movilidad – SIM.

Relató que, el señor Moisés Borbón Novoa presentó una acción de tutela en contra de la Secretaría Distrital de Movilidad, por la presunta vulneración de derechos fundamentales al no aprobarse la reposición de 33 cupos de taxis, dentro de los que se incluían los correspondientes a las placas WEX-071 (SD3760) y TUP-733 (SFC221) y que atendiendo a unas órdenes emitidas en una sentencia falsa que le fue puesta en su conocimiento, efectuó los trámites solicitados.

Explicó que teniendo en cuenta la falsedad mencionada, el Juzgado 10 Civil del Circuito de Bogotá, le notificó la sentencia que confirmó negar las pretensiones de la tutela en segunda instancia el 12 de diciembre de 2013, y por tal razón procedió a emitir el acto demandado, para revertir las reposiciones irregulares. Dicho sea de paso, indicó que ese acto no era objeto de recursos al tratarse de un acto de ejecución en cumplimiento de una sentencia judicial.

En su sentir, al demandante le corresponde acudir ante la jurisdicción ordinaria civil, para iniciar un proceso ordinario de saneamiento por evicción, teniendo en cuenta que alega ser un comprador de buena fe de los vehículos a los cuales le fue revocada la matrícula, circunstancia que no le atañe a la entidad demandada sino al vendedor del vehículo.

En ese orden, concluyó que el acto administrativo demandado se encuentra debidamente motivado y que un delito no es fuente de derechos, de manera que los actos revocados son inexistentes, puesto que se lograron con la falsificación de un fallo de tutela.

Indicó que la Directora de Servicio al Ciudadano de la Secretaría de Movilidad tiene competencia para expedir el acto demandado, teniendo en cuenta los actos de delegación del Director del consorcio SIM y la asignación de funciones que tiene la mencionada empleada pública, motivo por el que no está de acuerdo con los argumentos de la demandante en este sentido.

Por lo anterior, solicitó que se desestimen las pretensiones de la demanda.

2.2. Consorcio Servicios Integrales de Movilidad - SIM³

³ Págs. 7 – 20 archivo "13Folio748A1766" carpeta "02CuadernoPrincipal"

La apoderada del Consorcio SIM contestó la demanda en su calidad de tercero impugnador⁴, de forma extemporánea, tal como se estableció en el numeral 4 del auto de 19 de julio de 2018⁵ proferido por este Despacho.

Por tal razón, los argumentos expresados no serán tenidos en cuenta.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

3.1. Parte demandante⁶

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda. Agregó que en el asunto se probó que la entidad demandada revocó un acto de carácter particular y concreto por medio del cual se reconoció el registro inicial de los vehículos de placa TUP-733 y WEX-071, sin haber hecho el procedimiento necesario para requerir el consentimiento de los particulares afectados, vulnerando su derecho a la defensa y el debido proceso.

Adicionalmente indicó que, es evidente que la Directora de Servicio al Ciudadano de la Secretaría Distrital de Movilidad no tenía competencia para emitir el acto demandado, habida cuenta que no medió acto de delegación y sólo con ocasión de la Resolución 837 de 2015, le confirieron las facultades necesarias para expedir los actos relacionados con el contrato de concesión celebrado con el Consorcio Servicios Integrales de Movilidad -SIM.

3.2. Secretaría Distrital de Movilidad⁷

Presentó los alegatos de conclusión, solicitando que las pretensiones de la demanda se nieguen, teniendo en cuenta que de las pruebas practicadas en el proceso no se logra desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado. Sumado a que considera que el derecho que está reclamando la parte demandante, proviene de la ilegalidad ocurrida con la sentencia falsificada del Juzgado 10 Civil del Circuito de Bogotá, que ordenó la reposición de unos vehículos dentro de los que se encontraban los de propiedad de los demandantes.

Solicitó que se condene en costas a la parte demandante.

3.3. Consorcio Servicios Integrales de Movilidad SIM⁸

El apoderado del Consorcio Servicios Integrales para la Movilidad – SIM, presentó los alegatos de conclusión asegurando que en el proceso quedó probado que en relación con los vehículos TUP-733 y WEX-071 no hay derechos de terceros de buena fe, pues el delito no puede ser fuente de derechos.

De igual forma, argumentó que el acto administrativo demandado se profirió en cumplimiento de la tutela de segunda instancia proferida por el Juzgado 10 Civil del Circuito que resolvió negar las pretensiones solicitadas allí, relacionadas con

⁴ Figura procesal admitida en auto proferido el 16 de marzo de 2018 Págs. 3-4 archivo "13Folio748Al766" carpeta "02CuadernoPrincipal"

⁵ Págs. 25-26 archivo "13Folio748Al766" carpeta "02CuadernoPrincipal"

⁶ Págs. 33 – 41 Archivo "08Folio857Al886", carpeta "03CuadernoPrincipal3".

⁷ Págs. 51 – 58 Archivo "10Folio887AL916", carpeta "03CuadernoPrincipal3".

⁸ Págs. 29 – 50 Archivo "10Folio887AL916", carpeta "03CuadernoPrincipal3".

la reposición de 33 cupos de taxi, lo cual había sido hecho, pero en virtud de una sentencia falsificada.

Precisó que la prueba pericial decretada para la tasación de perjuicios, no puede ser tenida en cuenta, toda vez que la perito no tuvo en cuenta las fechas reales desde que los vehículos fueron retirados del servicio, y hasta cuando se reactivaron sus registros con ocasión de la medida cautelar decretada en este asunto, así como tampoco se tuvieron en cuenta los gastos asociados a la tenencia de un vehículo de servicio público, como son los mecánicos, pólizas, impuestos, revisión técnico mecánica, entre otros.

II. CONSIDERACIONES

1. HECHOS PROBADOS

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas que interesan al debate:

1.1. La Secretaría Distrital de Movilidad, mediante auto No. 43254 de 23 de junio de 2015, dejó sin efectos los actos administrativos y actuaciones efectuadas en favor de los vehículos inscritos en los cupos que se liberaron con ocasión de una sentencia de tutela presuntamente falsificada proferida por el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bogotá.⁹

1.2. Entre los actos administrativos y actuaciones que fueron dejadas sin efecto se encuentran aquellas referidos a los vehículos de placas WEX-071 y TUP-733.

1.3. La señora Leonor Vega Garzón y el señor Julio César Aranda Aranda adquirieron el vehículo taxi de placas TUP-733, en virtud del contrato de compraventa celebrado el 25 de marzo de 2014 con la empresa Mesautos y Cía. S. en C.¹⁰.

1.4. La señora Lina Vanessa Torres Quiroga adquirió el vehículo taxi de placas WEX-071, en virtud del contrato de compraventa celebrado el 5 de agosto de 2014 con la señora Elizabeth Moscoso Cagua¹¹.

2. PROBLEMAS JURÍDICOS

De conformidad con la fijación del litigio efectuada en audiencia de 16 de octubre de 2018¹², la controversia se centra en resolver el siguiente litigio:

“Determinar si el auto No. 43254 de 2015 que emitió la Directora de Servicio al Ciudadano de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., para dar cumplimiento a la sentencia de segunda instancia proferida por el Juzgado 10 Civil del Circuito de Bogotá dentro de la acción de tutela No. 2013-01497, con respecto a los trámites administrativos que afectaron a las placas TUP 733 y WEX 071 incurrió en vicios de legalidad atinentes: (1) al contenido u objeto del acto administrativo, (2) a la forma y procedimiento del acto administrativo, (3) al motivo

⁹ Págs. 37-60 archivo “05Folio538A1567” y págs. 1-38 archivo “06Folio568A1597” carpeta “02CuadernoPrincipal2”.

¹⁰ Págs. 100-101 archivo “TUP733 CARPETA” de la carpeta “14Folio758CD” de la carpeta “02CuadernoPrincipal2”.

¹¹ Págs. 73-74 archivo “WEX071 CARPETA” de la carpeta “14Folio758CD” de la carpeta “02CuadernoPrincipal2”.

¹² Págs. 1 a 16 archivo “02Folio767A1796”, carpeta “03CuadernoPrincipal3”.

del acto administrativo, (4) a la finalidad del acto administrativo (5) a la competencia formal del órgano y si en consecuencia debe declararse su nulidad.

En concreto, se deberá estudiar si en el acto demandado están presente las causales de nulidad de falta de aplicación de las normas en que debía fundarse el acto, aplicación indebida de las mismas, expedición irregular del acto, desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, falsa motivación, desviación de poder y falta de competencia del funcionario que expidió el acto administrativo."

3. DE LA CAUSAL DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR EXPEDICIÓN IRREGULAR

La expedición irregular como causal de nulidad se configura cuando se desconocen las normas que regulan los requisitos o procedimientos para la expedición del acto administrativo, lo que incluye tanto las etapas previas como los requisitos necesarios para la formación de la decisión administrativa.

Sobre este particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹³ ha señalado lo siguiente:

***“La existencia de un procedimiento previo, enderezado a la expedición de un acto administrativo, se ha entendido tradicionalmente como propia y necesaria para las decisiones que se dirigen a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, es decir, con efectos que recaen sobre intereses o derechos individuales, personales, particulares, de manera directa; y es por ello que aún en el ámbito de la actuación administrativa, resulta aplicable el principio constitucional del debido proceso (art. 29), que implica para las autoridades el deber de obrar en virtud de competencias legalmente otorgadas, conforme a leyes preexistentes, y con la plenitud de las formas propias de cada procedimiento, con miras a garantizar a los destinatarios de sus decisiones el derecho de audiencia y de defensa, mediante la posibilidad de participar en las actuaciones previas a la expedición de la respectiva decisión, permitiéndoles aportar y controvertir pruebas y hacer las manifestaciones que consideren necesarias para la correcta formación del juicio de la Administración antes de decidir.*”**

(...)

Consecuentemente, cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma” (Negrillas fuera de texto original).

Así pues, para que se configure la nulidad por expedición irregular del acto administrativo debe existir una norma o disposición superior que establezca unos requisitos formales, cuyo incumplimiento se aduce como causal de anulación.

4. DE LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

¹³ Sentencia del 13 de mayo de 2009. Radicado: 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832). M. P.: Ramiro Saavedra Becerra. Citada en sentencia de 8 de noviembre de 2019, Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00284-00, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

El artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 prevé que los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Sobre el particular, el Consejo de Estado¹⁴ ha señalado que, en el sistema normativo actual, la revocatoria directa se trata de una prerrogativa de la administración sobre sus actos que le permite volver a decidir sobre asuntos ya decididos en procura de corregir en forma directa o a petición de parte, las actuaciones lesivas de la constitucionalidad, de la legalidad, o de derechos fundamentales.

Ahora bien, tratándose de la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto, el artículo 97 del C.P.A.C.A. establece límites para que pueda llevarse a cabo, así:

“ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.” (Negritas fuera de texto)

Como se aprecia, los actos administrativos de carácter particular y concreto no podrán ser revocados sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular, pues dichos actos implican la creación, modificación o reconocimiento de derechos de naturaleza individual y determinada.

Según el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa¹⁵ dicha regla fue instituida en el ordenamiento jurídico colombiano, en desarrollo del principio de inmutabilidad de los actos administrativos -especialmente de los favorables¹⁶-,

¹⁴ Sentencia de 30 de enero de 2020. Radicación número: 25000-23-25-000-2009-00366-02(3759-17). C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Entre los actos administrativos favorables estarían aquellos que amplían la esfera o el patrimonio jurídico del destinatario, esto es, “crean o reconocen un derecho o una ventaja jurídica”, como los nombramientos, las autorizaciones, las licencias y, en general, los actos mediante los cuales la Administración responde de manera positiva a una solicitud formulada en ejercicio del derecho constitucional fundamental de petición, v. gr., inscripción en un registro público, reconocimiento de una pensión, etc. Este tipo de actos se contraponen a los de gravamen en los cuales se incluyen aquellos que inciden negativamente en la esfera jurídica del destinatario, es decir “tienen un efecto desventajoso o perjudicial” para él, como

estrechamente relacionado con la presunción de legalidad, la seguridad jurídica, la confianza legítima y la protección de los derechos adquiridos.

Por tal razón, es posible afirmar que el mencionado consentimiento del titular del derecho no es un simple requisito de forma sino uno sustancial que debe ser observado plenamente, pues garantiza los principios y derechos que radican en cabeza de aquel¹⁷.

Cabe aclarar en este punto que, si bien el Decreto 01 de 1984 contemplaba una excepción a la exigencia de obtener la autorización expresa del destinatario del acto de contenido particular, correspondiente a cuando su expedición se había dado por medios ilegales o fraudulentos, dicha excepción desapareció con ocasión de la Ley 1347 de 2011.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia ha sostenido¹⁸:

“(...) Advierte la Sala que, en lo que respecta a la posibilidad con que contaba la administración para revocar actos administrativos de carácter particular, en los eventos en los que concurría alguna de las causales de revocatoria ya citadas, para el caso de los actos fictos positivos, o si fuere evidente la ilegalidad en su expedición, la misma desaparece del nuevo estatuto de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, los dos incisos finales del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 preceptúan que en los casos en que la administración considere la inconstitucionalidad o ilegalidad de un acto administrativo, o que su expedición tuvo lugar por medios ilegales o fraudulentos, deberá acudir ante esta jurisdicción, para demandarlos, siempre que no cuente con el consentimiento, previo, expreso y escrito del titular de los derechos reconocidos en el respectivo acto administrativo.
(...)” (Negrillas del Despacho)

En igual sentido, la Corte Constitucional¹⁹ ha señalado que solo para situaciones reguladas por el anterior código contencioso administrativo (Decreto Ley 01 de 1984), la Administración está habilitada para revocar de manera directa el acto administrativo de contenido particular y concreto, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, cuando fue expedido por medios ilegales o fraudulentos.

Conforme a la normativa y jurisprudencia en cita, salvo excepción legal en contrario, la administración solo podrá revocar un acto administrativo de carácter particular, en los eventos en que cuente con el consentimiento del administrado. En caso contrario, deberá cuestionar su constitucionalidad o legalidad a través del respectivo medio de control.

5. DE LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIO AL CIUDADANO DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C.

la imposición de obligaciones, de sanciones, la revocación de actos favorables y, en general, las respuestas negativas a las peticiones. Ver Consejo de Estado. Sentencia del 4 de diciembre de 2006. Expediente 11001-03-26-000-1994-10227-01(10227).

¹⁷ Sentencia del 23 de marzo de 2017, Rad. Núm. 25000232500019974433301 (1300-2003). M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

¹⁸ Ver entre otras, sentencia del 6 de agosto de 2015. Expediente: 760012331000200403824 02. C. P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

¹⁹ Sentencia SU-050 de 2017. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

El artículo 2.2.1.3.1.1. del Decreto 1079 de 2015²⁰, prevé que son autoridades de transporte competentes respecto del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, los alcaldes municipales y/o distritales o los organismos en quien estos deleguen tal atribución, en la jurisdicción distrital y municipal.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 108 del Acuerdo Distrital 257 de 2006²¹, la Secretaría Distrital de Movilidad es un organismo del Sector Central de la Administración Distrital que tiene por objeto, entre otros, orientar y liderar la formulación de las políticas del sistema de movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal.

Entre las funciones básicas que se le otorgaron a dicha dependencia en la norma en cita, se encuentran las de fungir como autoridad de tránsito y transporte (literal b.) y administrar los sistemas de información del sector (literal m.).

A su vez, el párrafo del artículo 108 del Acuerdo 257 de 2006 previó que, la función de la Secretaría Distrital de Movilidad relacionada con ejecutar las políticas del sistema de movilidad en el componente de tránsito, para atender los requerimientos de regulación y control del transporte público individual, sería organizada como una dependencia interna de la Secretaría de Movilidad con autonomía administrativa y financiera.

Dicha dependencia interna debería tener las siguientes funciones, bajo la orientación del Secretario de Movilidad, como las relacionadas con velar por el cumplimiento de las normas sobre de registro de vehículos automotores (literal c.) y regular y controlar el transporte público individual (literal e.).

Ahora, a través del numeral 3.2 del artículo 2 del Decreto Distrital 567 de 2006²² se determinó que dentro de la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Movilidad está la Subdirección de Servicios de Movilidad, dentro de la cual se encuentra la Dirección del Servicio al ciudadano.

El artículo 16 ejusdem estableció como funciones de la Dirección de Servicio al Ciudadano, las siguientes:

“ARTÍCULO 16°. DIRECCIÓN DE SERVICIO AL CIUDADANO. Son funciones de la Dirección de Servicio al Ciudadano, las siguientes:

a. Implementar el modelo de prestación de los servicios al ciudadano de la Secretaría Distrital de Movilidad.

b. Implementar el sistema de peticiones, quejas y reclamos de la Secretaría de Movilidad, así como velar por la defensa de los intereses de los ciudadanos.

c. Velar por la adecuada prestación de servicios a la ciudadanía, suministrados por la Secretaría de Movilidad directa o indirectamente.

d. Evaluar el grado de satisfacción de los usuarios de los servicios prestados directa o indirectamente por la Secretaría de Movilidad.

²⁰ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.

²¹ 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

²² Por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, y se dictan otras disposiciones. Vigente para el momento de la expedición del Auto 43254 de 23 de junio de 2015, como quiera que solo fue derogado hasta con ocasión del Decreto Distrital 672 de 2018.

e. Incorporar estándares de gestión de calidad en los servicios prestados directa o indirectamente por la Secretaría de Movilidad.

f. Proponer alternativas para la prestación de servicios prestados directa o indirectamente por la Secretaría de Movilidad, bajo los principios de oportunidad, celeridad, economía y satisfacción del usuario.

g. Administrar los contratos suscritos para la prestación de los servicios ejecutar los planes y programas en materia de educación vial de la Secretaría de Movilidad.

h. Establecer el protocolo de inducción, reinducción, capacitación y cualificación de los servidores de puntos de contacto con el ciudadano.

i. Hacer seguimiento y evaluación a la supervisión e interventoría de los servicios prestados directa o indirectamente por la Secretaría de Movilidad.

j. Informar a las dependencias competentes en caso de incumplimientos contractuales de los servicios de responsabilidad de la Secretaría prestados por terceros.

l. Dirigir y controlar la operación de los Centros Locales de Movilidad y demás puntos de servicio al ciudadano de la Secretaría de Movilidad, garantizando el cumplimiento de la política distrital de servicio al ciudadano.

m. Promover la movilidad con seguridad, como propuesta de autocontrol y protección, invitando a los diferentes actores de la movilidad a que acaten las normas y señales de tránsito.

n. Realizar campañas y operativos pedagógicos para mejorar las condiciones de movilidad en la ciudad y el uso de forma masiva de mecanismos alternativos de transporte, en condiciones de seguridad.

o. Prestar los servicios de cursos de pedagogía por infracción a las normas de tránsito y transporte en la ciudad.

p. Apoyar a los organismos competentes en los operativos de control en vía.

q. Atender de manera directa las solicitudes de los habitantes y las autoridades de la localidad en materia de información del sector movilidad.” (Negrillas del Despacho)

6. CASO CONCRETO

6.1. En la audiencia inicial llevada a cabo el 16 de octubre de 2018²³, la controversia se centró en resolver el siguiente problema jurídico:

“Determinar si el auto No. 43254 de 2015 que emitió la Directora de Servicio al Ciudadano de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., para dar cumplimiento a la sentencia de segunda instancia proferida por el Juzgado 10 Civil del Circuito de Bogotá dentro de la acción de tutela No. 2013-01497, con respecto a los trámites administrativos que afectaron a las placas TUP 733 y WEX 071 incurrió en vicios de legalidad atinentes: (1) al contenido u objeto del acto administrativo, (2) a la forma y procedimiento del acto administrativo, (3) al motivo del acto administrativo, (4) a la finalidad del acto administrativo (5) a la competencia formal del órgano y si en consecuencia debe declararse su nulidad.

En concreto, se deberá estudiar si en el acto demandado están presente las causales de nulidad de falta de aplicación de las normas en que debía fundarse el acto, aplicación indebida de las mismas, expedición irregular del acto, desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, falsa motivación, desviación de poder y falta de competencia del funcionario que expidió el acto administrativo.”.

²³ Págs. 1 a 16 archivo “02Folio767A1796”, carpeta “03CuadernoPrincipal3”.

En el caso concreto se encuentra que a través del Auto 43254 de 2015, expedido por la Directora de Servicio al Ciudadano de la Secretaría Distrital de Movilidad, se revocaron, entre otros, los siguientes actos administrativos efectuados con ocasión de las solicitudes de trámite que se basaron en una sentencia de tutela presuntamente falsificada:

Los relacionados con el vehículo de placas WEX071, registrado en reposición del de placas SD3760:

Fecha MI	Fecha solicitud	Numero radicado	Procedimiento / Acto administrativo
03/03/2014	26/02/2014	460098420	Registro inicial, concepto de ingreso
	15/03/2014	460109683	Elaboración de tarjeta de operación cambio de empresa
	15/03/2014	460109682	Elaboración tarjeta de operación primera vez
	22/03/2014	460113860	Certificado de tradición
	01/04/2014	46S00001196	(Transición Censo Taxi)
	23/04/2014	460132998	Traspaso
	30/04/2014	460138129	Certificado de tradición
	20/08/2014	501533208	Traspaso
	04/03/2015	460329690	Tarjeta de operación múltiple
	30/03/2015	501645729	Certificado de tradición

Los relacionados con el vehículo de placas TUP-733, registrado en reposición del de placas SFC221:

Fecha MI	Fecha solicitud	Numero radicado	Procedimiento / Acto administrativo
18/02/2014	15/12/2014	460091140	Registro inicial, concepto de ingreso
	20/02/2014	180434259	Elaboración de tarjeta de operación primera vez
	20/02/2014	180434258	Elaboración tarjeta de operación cambio de empresa
	04/03/2014	46S00001022	(Transición Censo Taxi)
	01/04/2014	301670953	Traspaso, inscripción de prensa, certificado de tradición

	29/04/2014	460137786	Tarjeta de operación múltiple
--	------------	-----------	-------------------------------

De igual manera, se dejaron sin efectos las actuaciones relacionadas con los vehículos de placas WEX-071 y TUP733, se revocaron las tarjetas de operación, se liberaron los guarismos de identificación de dichos automotores y se inhabilitaron en el registro en el aplicativo QX Tránsito dichas placas.

Cabe señalar que, si bien los actos revocados no fueron aportados al expediente, se presume su existencia y eficacia por el solo hecho que fueron enunciados por la Secretaría Distrital de Movilidad en el Auto 43254 de 2015 y, si bien dicha entidad cuestionó su nacimiento a la vida jurídica por cuanto presuntamente se originaron en un hecho delictivo, debe aclararse que dicho debate se refiere a su validez y no a la existencia misma, ni a la eficacia.

De conformidad con lo decantado por el Consejo de Estado²⁴, la existencia de un acto administrativo se predica del momento en el cual la administración expresa válidamente su voluntad, y su eficacia está dada por los efectos jurídicos que produce, de manera que si sus motivos y fines fueron ilícitos son elementos que atañen a la validez, la cual no se está controvirtiendo a través del presente medio de control.

El Despacho destaca que dentro del expediente no obra prueba que, previo a la expedición del Auto 43254 de 2015, los actos revocados hubieran sido anulados por la jurisdicción contenciosa administrativa o hubieran perdido su ejecutoria en los términos del artículo 95 del C.P.A.C.A., por lo que, por lo menos hasta antes de su revocatoria, existían en la vida jurídica y estaban cobijados por la presunción de legalidad.

Ahora, corresponde determinar si los actos revocados a través del Auto 43254 de 2015 respecto de los vehículos de placas WEX-071 y TUP733, son de carácter particular y concreto, si los accionantes eran los titulares de los derechos allí contenidos y, por tanto, si la Secretaría Distrital de Movilidad requería de autorización de los demandantes para efectos de proceder con la revocatoria directa.

En términos generales se encuentra que los actos administrativos revocados se referían al registro inicial de los automotores de placas WEX-071 y TUP733, la elaboración de las tarjetas de operación, los cambios de empresa, expedición de certificados de tradición, inscripciones de prenda, traspasos y transiciones en el censo.

Según los artículo 2 y 46 de la Ley 769 de 2002²⁵, en el registro terrestre automotor se encuentran los datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres, por lo que en éste debe inscribirse todo acto o contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros.

²⁴ Sentencia de 26 de febrero de 2015. Radicación número: 25000-23-27-000-2011-00268-01(20597). CP. Dra. Martha Teresa Briceño De Valencia.

²⁵ Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

A su vez, el artículo 31 *ibidem* señala que el registro inicial vehículo se podrá hacer ante cualquier organismo de tránsito y el artículo 47 *eiusdem* indica que la tradición del dominio de los automotores requerirá, además de su entrega material, su inscripción en el organismo de tránsito correspondiente, quien lo debe reportar en el Registro Nacional Automotor.

De otra parte, en lo que tiene que ver con el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, de acuerdo con el artículo 2.2.1.3.6.2 del Decreto 1079 de 2015²⁶, la vinculación de un vehículo a una empresa de transporte público es la incorporación de éste al parque automotor de dicha empresa y, se debe formalizar con la celebración de un contrato entre el propietario del vehículo y la empresa, y se oficializa con la expedición de la tarjeta de operación por parte de la autoridad de transporte competente.

La tarjeta de operación es el documento único que autoriza a un vehículo para prestar el servicio público bajo la responsabilidad de una empresa de transporte (art. 2.2.1.3.8.1.), la misma debe ser tramitada por la empresa (arts. 2.2.1.3.6.5.) y es expedida por la autoridad de transporte competente (art. 2.2.1.3.8.2.). En caso de cambio de empresa debe realizarse el mismo procedimiento (art. 2.2.1.3.8.5.).

Lo hasta aquí expuesto indica que, todo propietario de un vehículo tipo taxi destinado al transporte terrestre automotor individual de pasajeros, y las empresas habilitadas para prestar el servicio, deben informar a la autoridad de tránsito competente todos aquellos actos o contratos relacionados con el vehículo, para efectos que dichos organismos los avalen y, con ello puedan surtir efectos hacia terceros.

En ese orden, los actos administrativos que se expiden respecto de el registro inicial de un vehículo taxi, las tarjeta de operación, su renovación, la vinculación a una empresa de servicio público o su cambio, la traslación del dominio (traspaso), su inclusión en los censos oficiales y los gravámenes que recaen sobre el mismo (prenda, entre otros), son de orden particular y concreto, como quiera que otorgan derechos de circulación y operación únicamente en favor del o los propietarios del automotor, para su publicidad frente a las autoridades y terceros.

Ahora, en el expediente se encuentra demostrado que la señora Leonor Vega Garzón y el señor Julio César Aranda Aranda adquirieron el vehículo taxi de placas TUP-733, en virtud del contrato de compraventa celebrado el 25 de marzo de 2014 con la empresa Mesautos y Cía. S. en C.²⁷. Igualmente, que los demandantes celebraron contrato de prenda sin tenencia sobre el automotor de placas TUP-733 con la sociedad Alta Originadora S.A.S.²⁸.

De igual forma, se acreditó en la carpeta del vehículo allegada por la Secretaría de Movilidad Distrital, que la empresa Mesautos y Cía. S en C. solicitó el traspaso de la propiedad del vehículo de placas TUP-733 a favor de la señora Leonor Vega Garzón y Julio César Aranda Aranda²⁹

²⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.

²⁷ Págs. 100-101 archivo "TUP 733 CARPETA" de la carpeta "14Folio758CD" de la carpeta "02CuadernoPrincipal2".

²⁸ Págs. 102-103 archivo "TUP 733 CARPETA" de la carpeta "14Folio758CD" de la carpeta "02CuadernoPrincipal2".

²⁹ Pág. 96 archivo "TUP 733 CARPETA" de la carpeta "14Folio758CD" de la carpeta "02CuadernoPrincipal2"

Por otra parte, está acreditado que la señora Lina Vanessa Torres Quiroga adquirió el vehículo taxi de placas WEX-071, en virtud del contrato de compraventa celebrado el 5 de agosto de 2014 con la señora Elizabeth Moscoso Cagua³⁰. Luego, esta última solicitó ante el Consorcio SIM el registro del traspaso en favor de la demandante³¹.

De igual manera, el vehículo en cuestión fue vinculado por Lina Vanesa Torres Quiroga a la empresa Radio Taxi Amarillos Ltda. a través de contrato de vinculación y cesión de parque automotor de 14 de agosto de 2014³².

Conforme al certificado de tradición No. CT460037996 expedido el 11 de agosto de 2015, para esa fecha la señora Lina Vanesa Torres Quiroga era la propietaria del vehículo de placas WEX071³³ producto del traspaso realizado por la señora Elizabeth Moscoso Cagua.

De acuerdo con el acervo probatorio relacionado, resulta claro que para la fecha de expedición del Auto 43254, esto es, el 23 de junio de 2015, Leonor Vega Garzón y Julio César Aranda Aranda, y Lina Vanesa Torres Quiroga eran propietarios de los vehículos tipo taxi con placas TUP-733 y WEX-071, respectivamente.

En ese sentido, los demandantes eran los titulares de los derechos contenidos en los actos administrativos revocados respecto los vehículos de su propiedad, relacionados con los traspasos, las tarjetas de operación, la inscripción de los contratos de prenda y de vinculación a las empresas de servicio público de transporte, la inclusión en censos oficiales.

Cabe señalar que, aun cuando los accionantes no hubieren realizado los registros iniciales de los automotores o los trámites referentes a los censos efectuados con anterioridad a la adquisición de los vehículos, tales derechos les fueron transferidos con ocasión de la compraventa y traspaso formalizado y oficializado por la autoridad de tránsito distrital.

Así las cosas, resulta claro para el Despacho que, en los términos del artículo 97 del C.P.A.C.A., si la Secretaría Distrital de Movilidad, consideraba que los actos relacionados con los vehículos tipo taxi de placas TUP-733 y WEX-071 (i) fueron expedidos en manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; (ii) no estaban conformes con el interés público o social, o atentaban contra él; y/o, (ii) con ellos se causó o estaba causando un agravio injustificado a una persona; debió pedir el consentimiento expreso y escrito de los demandantes, previo a proceder a su revocatoria.

Sin embargo, en el expediente no obra prueba alguna que indique que la Secretaría Distrital de Movilidad haya realizado tal procedimiento y, tampoco se alegó por parte de dicha entidad la existencia de alguna norma de rango legal que la habilitara excepcionalmente a revocar los actos de carácter particular y concreto, sin pedir autorización a sus destinatarios.

³⁰ Págs. 73-74 archivo "WEX071 CARPETA" de la carpeta "14Folio758CD" de la carpeta "02CuadernoPrincipal2".

³¹ Pág. 70 archivo "02ConsorcioAclaraContestacionLlamamiento", carpeta "10AclaracionContestaLlamamiento".

³² Págs. 75-77 archivo "WEX071 CARPETA" de la carpeta "14Folio758CD" de la carpeta "02CuadernoPrincipal2".

³³ Págs. 77-78 archivo "WEX071 CARPETA" de la carpeta "14Folio758CD" de la carpeta "02CuadernoPrincipal2".

Revisado el ordenamiento legal que regula lo concerniente al tránsito y transporte en el territorio nacional, el Despacho encuentra que de conformidad con el artículo 60³⁴ de la Ley 336 de 1996³⁵, el Ministerio de Transporte es el único que está autorizado para revocar de oficio y sin el consentimiento del respectivo titular, las decisiones adoptadas por las autoridades locales en materia de transporte terrestre automotor mediante actos administrativos de carácter particular y concreto.

No pasa por alto este estrado judicial que la Secretaría Distrital de Movilidad alegó reiteradamente que los actos revocados tuvieron como fuente un acto delictivo, como quiera que la reposición inicial de los vehículos de placas TUP-733 y WEX-071 se efectuó en cumplimiento de una sentencia de tutela presuntamente adulterada y, por consiguiente, las actuaciones posteriores también estaban viciadas de ilicitud.

No obstante, dado que los actos revocados fueron emitidos en vigencia de la Ley 1437 de 2011³⁶, esto es, con posterioridad al 2 de julio de 2012, si la administración consideraba que ocurrieron por medios fraudulentos e ilegales debía demandarlos y pedir su suspensión provisional, sin necesidad de acudir al procedimiento previo de conciliación, tal como lo ordena el inciso tercero del artículo 97 ibidem, pero no proceder a su revocatoria directa y menos aún sin contar con el consentimiento de los demandantes.

En suma, el Auto 43254 de 2015 está viciado de nulidad, como quiera que fue expedido irregularmente por Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Movilidad al no agotar el requisito previo de pedir consentimiento a los accionantes, para revocar los actos administrativos de carácter particular y concreto en los que se les reconocieron derechos en su favor respecto de los vehículos tipo taxi de placas TUP-733 y WEX-071.

Conforme a lo anterior, el Despacho se releva de estudiar los demás cargos planteados en la fijación del litigio, toda vez que lo previamente determinado sobre la expedición irregular es suficiente para declarar la nulidad parcial del Auto No. 43254 de 23 de junio de 2015, esto es, en lo que se hace referencia a los vehículos de placas TUP-733 y WEX-071.

7. DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Los demandantes solicitaron que a título de restablecimiento del derecho se ordene la continuación de los efectos jurídicos generados en el acto administrativo mediante el cual se admite la matrícula y el posterior traspaso como propietarios de los vehículos de placas TUP-733 y WEX-071, es decir, que se

³⁴ ARTÍCULO 60. Teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional del Transporte, **las decisiones adoptadas por las autoridades locales en materia de Transporte Terrestre Automotor mediante actos administrativos de carácter particular y concreto, podrán revocarse de oficio por el Ministerio de Transporte sin el consentimiento del respectivo titular**, de conformidad con las causales señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

³⁵ Estatuto general de transporte.

³⁶ Ley 1437 de 2011. ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. **El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.**

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauran **con posterioridad a la entrada en vigencia.**

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.

les restablezca el derecho a la propiedad y el goce, disfrute y explotación de los vehículos de servicio público tipo taxi.

Sobre el particular cabe señalar que el efecto inmediato de la declaratoria de nulidad parcial del Auto No. 43254 de 2015 es que los actos revocados irregularmente a través de éste continúen en la vida jurídica.

7.1. De los perjuicios materiales

Los accionantes pidieron en la demanda la reparación de los perjuicios materiales por concepto de lucro cesante, causados con ocasión de la expedición del Auto No. 43254 de 2015, a través del cual retiró del servicio y ordenó la cancelación de matrícula y traspasos de los rodantes de placas TUP-733 y WEX-071.

Dicho perjuicio fue tasado en la suma de \$30.000.000 para cada uno, fundamentado en lo que presuntamente dejaron de percibir por impedirseles operar en el servicio público de taxis, durante el lapso de 5 meses (\$6.000.000 mensuales), transcurridos desde el 27 de julio de 2015, fecha en que fue notificado el acto administrativo 43254 de 2015, hasta la presentación de la demanda.

Sea lo primero señalar que los demandantes no aportaron medio probatorio alguno que indique los vehículos de placas TUP-733 y WEX-071 devengaban la cantidad de \$6.000.000, para el momento de la revocatoria de los actos administrativos, realizada irregularmente a través del Auto No. 43254 de 2015, razón por la que la tasación no está debidamente soportada. Adicionalmente, el intervalo allí señalado no puede tenerse en cuenta dado que el acto enjuiciado continuó produciendo los efectos adversos hasta que fue suspendido en virtud de la medida cautelar decretada por este Despacho por medio de auto de 13 de octubre de 2017³⁷.

Ahora bien, en el expediente obra dictamen pericial³⁸ rendido por la evaluadora María Carolina Gracia Martínez³⁹, en el que determinó los siguientes valores por concepto de daños materiales:

Daño emergente: \$21.539.028,7

Lucro cesante: \$288.661.695

No obstante, verificada la demanda el Despacho advierte que la parte demandante no solicitó el reconocimiento de perjuicios materiales por concepto de daño emergente.

En un caso en el que la parte demandante solicitó el reconocimiento del daño emergente sólo con ocasión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, el Consejo de Estado⁴⁰ negó la indemnización

³⁷ Págs. 55-65 archivo "03Folio41A190" carpeta "04CuadernoMedidaCautelar".

³⁸ Págs. 27-60 archivo "07Folio827A1856" carpeta "03CuadernoPrincipal3".

³⁹ La contradicción de dicha prueba pericial se surtió en audiencia de pruebas de 11 de diciembre de 2019 (págs. 23-30 archivo "08Folio85A1886 de la carpeta "03CuadernoPrincipal3"). Del mismo modo, dado que la perito estaba incluida en la lista de auxiliares de la justicia se encuentra acreditada su idoneidad para rendir el dictamen.

⁴⁰ Sentencia de 14 de marzo de 2016. Radicación número: 07001-23-31-000-2006-00220-01(37743). C.P. Dr. Guillermo Sánchez Luque.

por este concepto, con fundamento en que los perjuicios que se alegan deben formularse en la demanda en los términos del numeral 2° del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, pues esto constituye el *petitum*.

Por consiguiente, aun cuando en el dictamen pericial se determinó el presunto valor del daño emergente, este estrado judicial negará su reconocimiento, como quiera que no fue elevada pretensión alguna en tal sentido en la demanda.

De otra parte, cabe señalar que frente a la experticia han sido prolíficos los pronunciamientos del Consejo de Estado⁴¹, en los cuales se han precisado las reglas de elaboración y valoración de esta prueba, dentro de las que se resaltan las siguientes:

- (i) El perito debe informar de manera razonada lo que sepa de los hechos, de acuerdo con sus conocimientos especializados, motivo por el que debe ser competente y experto en la materia;
- (ii) El dictamen debe ser rendido de manera personal y contener conceptos propios sobre las materias que son objeto de examen, sin que esto signifique que no pueda apoyarse en auxiliares o técnicos que estén bajo su responsabilidad. No obstante, el dictamen no puede ser el análisis de otra persona que esté autorizada en el tema;
- (iii) El perito debe ser imparcial y no pueden existir motivos serios que lleven al juez a dudarlo;
- (iv) El dictamen debe tener un fundamento fuerte, que conlleve a unas conclusiones claras, firmes y conducentes en relación con el hecho a probar. A su vez debe ser claro, preciso y detallado, dando cuenta de los exámenes, experimentos e investigaciones hechas y los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones;
- (v) Para ser eficaz, debió ser sometido a la contradicción;
- (vi) No se debe haber probado una objeción por error grave;
- (vii) No debe existir un retracto por parte del perito; y
- (viii) No puede ser desvirtuado por otras pruebas.
- (ix) El dictamen no puede versar sobre aspectos jurídicos, puesto que esto implicaría la invasión de la esfera de competencia de la autoridad judicial; y
- (x) El perito no puede incurrir en juicios hipotéticos o especulativos para justificar sus conclusiones.

Adicionalmente, el Consejo de Estado en sentencia del 24 de enero de 2019⁴², sostuvo que el perito es ante todo un apoyo para el proceso intelectual y reconstructivo de los hechos y la verdad procesal, pero aclaró que el juicio de valoración y convicción es de la autonomía y resorte del juez.

Así, la providencia en mención distingue entre aquello que constituye un **error grave** y lo que es una **fundamentación deficiente** del dictamen. En el primer caso, el error supone un concepto equivocado y da lugar a que los peritos que erraron

⁴¹ Ver entre otras: (i) sentencia de 1° de febrero de 2016, Radicado 76001-23-31-000-1998-01510-02(55149). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa; y, (ii) sentencia de 29 de noviembre de 2017, radicado 25000232600020010021801 (30613). Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth. En esta sentencia se recogen varias de las reglas que se habían mencionado en la sentencia del 28 de mayo de 2015 del Consejo de Estado, sección tercera, subsección B. radicado No. 25000232600020040022801 (32665); e igualmente en la sentencia del 16 de abril de 2007, dentro del Expediente No. AG-25000232500020020002502.

⁴² Sentencia de 24 de enero de 2019. Expediente No. 05001233100020050318601. Consejero Ponente: Ramiro Pazos.

en materia grave sean reemplazados por otros. En el segundo caso, la falta de fundamentación del dictamen no implica necesariamente equivocación, pero da lugar a que dicho dictamen sea descalificado como plena prueba en el fallo por falta de requisitos legales necesarios para ello.

En ese orden, el dictamen pericial debe cumplir con una serie de exigencias formales y sustanciales para efectos que pueda tenerse como soporte con aptitud legal para sustentar los hechos que se pretenden probar con el mismo.

Descendiendo al asunto bajo examen, según lo señalado por la perito María Carolina Gracia en la audiencia de pruebas de 11 de diciembre de 2019 y como se extrae del propio dictamen, el lucro cesante se determinó con base en el periodo a indemnizar comprendido entre 23 de julio de 2015 y el 17 de abril de 2018, de las cuales se indicó que la segunda corresponde a la fecha en la que se registraron los vehículos en el RUNT y se les emitió la tarjeta de operación mediante el auto 03104 de 2018 expedido por la Secretaría de Movilidad.

A pesar de esto, el Despacho no encuentra que con los soportes allegados para sustentar el dictamen pericial, se puedan justificar las fechas indicadas por la auxiliar de la justicia, teniendo en cuenta que no existe argumento que soporte la razón de la fecha inicial del periodo (23 de julio de 2015⁴³), ni existe certeza de la fecha en la cual los vehículos comenzaron a circular normalmente para generar ingresos que puedan ser calificados como lucro cesante provenientes del servicio público de taxi.

Por otra parte, se encuentra que el dictamen se basó igualmente en certificaciones expedidas el 29 de agosto y 23 de septiembre de 2019⁴⁴ que indican que (i) los vehículos de placas WEX-071 y TUP-733 estaban vinculados a las empresas Radio Taxis Amarillos Ltda. y Auto Taxi Ejecutivo S.A.S., devengando un promedio mensual de \$2.900.000.

No obstante, se advierte que dichas certificaciones hacen constar valores para el año 2019, lo cual resulta incongruente con los periodos de tiempo liquidados en el dictamen pericial, que según se anunció corresponden al lapso transcurrido entre el 23 de junio de 2015 y el 17 de abril de 2018.

Adicionalmente, se encuentra que en la pericia no se especificó si el promedio mensual dejado de devengar por los demandantes se refería a ganancias netas, esto es, fuera de impuestos, combustible, gastos de mantenimiento, etc., o si para determinar tal valor se tuvo en cuenta los días en que los vehículos no podían prestar el servicio por medidas como el pico y placa o datos estadísticos en cuanto al tiempo al año que un vehículo puede mantenerse inactivo y los gastos anuales que implica un automotor de servicio público.

Además, conforme a las reglas de la experiencia y la sana crítica, es posible inferir que lo percibido por la prestación del servicio público de taxi no puede ser igual para el año 2015 que para 2019, pues deben tenerse en consideración factores como el aumento o depreciación del valor del dinero y, tampoco puede ser

⁴³ Es necesario precisar, que en relación con la fecha inicial del periodo a indemnizar, la perito no la fundamentó y en el evento en que se pretendiera referir que habría sido la misma que se usó para tasar los perjuicios del daño emergente, el Despacho evidencia que es distinta, pues allí se menciona el 23 de junio de 2015.

⁴⁴ Pág. 45 archivo "07Folio827A1856" y pág. 7 archivo "08Folio857A1886" de la carpeta "03CuadernoPrincipal3".

idéntico para todos los demandantes, como quiera que cada uno debía tener condiciones particulares en cuanto a la forma en que obtenían las ganancias de los vehículos, como por ejemplo, si recurrían al arrendamiento o si manejaban directamente el automotor.

En ese orden de ideas, el dictamen pericial aportado al expediente está fundamentado deficientemente y, en consecuencia, no puede ser tenido en cuenta como plena prueba del lucro cesante pedido por los accionantes.

Sumado a lo anterior, no se aportó prueba adicional que permita al Despacho establecer con certeza por lo menos las ganancias que percibían los demandantes para el momento de expedición del auto No. 43254 de 2015, para efectuar su actualización y con ello determinar el lucro cesante consolidado que presuntamente se generó en favor de los demandantes, conforme a las fórmulas financieras establecidas por el Consejo de Estado, de tal suerte que fuerza negar la indemnización solicitada por dicho concepto.

7.2. De los perjuicios inmateriales

Los demandantes pidieron que se condene a la Secretaría Distrital de Movilidad a pagar por concepto de daños morales la suma de 100 SMLMV para cada uno, por el impacto emocional y en la salud causado por la posible pérdida de su patrimonio y la notificación de un acto arbitrario.

Al respecto debe indicarse que la parte actora no aportó prueba alguna con la cual se evidencie el dolor, sufrimiento y/o la angustia padecida con ocasión de la expedición del Auto No. 43254 de 2015 y los efectos producidos por éste.

Si bien el medio de control de nulidad y restablecimiento permite solicitar la indemnización de los perjuicios materiales e inmateriales causados con el acto demandado, no solo basta con alegar la existencia del daño, sino que deben allegarse los medios probatorios que permitan al fallador ordenar el pago. En palabras del Consejo de Estado *"no es suficiente que en la demanda y en desarrollo del proceso se afirme su existencia, tampoco es suficiente probar la ilegalidad del acto demandado para deducir la existencia del perjuicio; es necesario, se repite, que el mismo se acredite"*⁴⁵.

En ese orden de ideas se negará el reconocimiento de los perjuicios inmateriales por concepto de daños morales solicitados por los demandantes.

8. COSTAS

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, frente a lo cual este Despacho entiende, que la obligación que se impone por parte de la norma únicamente está dada a que se lleve a cabo un análisis para establecer si procede o no una condena en tal sentido.

⁴⁵ Sentencia del 8 de febrero de 2001. Radicado 12848; C.P. Dra. María Helena Giraldo Gómez.

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁴⁶, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y la preservación del orden jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello, lo cual no se acredita en este caso.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso⁴⁷, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandante con ocasión de su defensa⁴⁸.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

FALLA

PRIMERO: Declarar la nulidad parcial del Auto No. 43254 de 2015, proferido por BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, en lo que se hace referencia a los vehículos de placas TUP-733 y WEX-071, por haber sido expedido irregularmente, conforme a lo expuesto.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **condenar** a BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD para que una vez ejecutoriada la presente sentencia, proceda a restaurar en favor de los demandantes los derechos de propiedad y circulación de los vehículos de placas TUP-733 y WEX-071, contenidos en los actos administrativos de contenido particular y concreto revocados irregularmente con ocasión de la expedición del Auto No. 43254 de 2015, conforme a lo expuesto.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Sin condena en costas en esta instancia.

⁴⁶ Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

⁴⁷ "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación".

⁴⁸ Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: **1.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01(22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, **2.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV.), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y **3.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.

QUINTO: Devolver a la parte demandante el remanente que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

SEXTO: Notificar la presente sentencia a las partes.

SÉPTIMO: Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN
Juez

GACF