

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

Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto dos mil quince (2015)

Expediente No: 11001-33-34-002-2014-00135-00  
Demandante: Carlos Guillermo Granados Palacio  
Demandado: Distrito Capital de Bogotá

**NULIDAD**

---

Procede el Despacho a resolver de fondo la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad promovió el ciudadano Carlos Guillermo Granados Palacio en contra del Distrito Capital de Bogotá.

**ANTECEDENTES**

**1. De la demanda y la contestación**

**1.1 Demanda**

El señor Carlos Guillermo Granados Palacio, presentó demanda con pretensión de nulidad, en la que solicitó se declare nulo el Decreto No. 520 del 13 de noviembre de 2013.

Por medio de dicho acto administrativo, el Distrito Capital de Bogotá estableció "*restricciones y condiciones para el tránsito de los vehículos de transporte de carga en el área urbana del Distrito Capital de Bogotá y dictó otras disposiciones*".

Alegó que el acto debe ser anulado, en consideración a que si bien las medidas adoptadas por la entidad demandada buscaron mejorar los inconvenientes de movilidad en el Distrito Capital de Bogotá, no tuvieron en cuenta de manera previa los efectos negativos que ocasionaría en el Municipio de Mosquera.

Señaló que el acto administrativo perjudicó los intereses y el desarrollo sostenible del Municipio de Mosquera, toda vez que no fue socializada con los habitantes de ese sector generándose un colapso frente a la movilidad y deterioro de la malla vial en el tramo de la calle 13.

Expresó que la autoridad accionada al proferir el acto demandado no tuvo en cuenta las necesidades de desplazamiento de los municipios aledaños, lo cual desmejoró la calidad de vida y los tiempos de desplazamiento de

sus habitantes, desconoció las disposiciones locales de movilidad contenidas en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Mosquera.

Adujo que el acto demandado fue proferido con falsa motivación por no haber sido socializado con los municipios pertenecientes a la sabana occidental, lo que agravó su infraestructura vial, por haber sido expedido con estudios que solo conciernen al Distrito Capital de Bogotá y sin estimar los riesgos y colapsos hacia dichos municipios, lo cual incrementó los tiempos de desplazamiento de los usuarios para dirigirse a la capital.

Afirmó que el acto fue emanado con desviación de poder, en razón a que el Distrito Capital de Bogotá pretende mitigar los efectos del acto enjuiciado, en perjuicio de los intereses de la comunidad (fols. 1 a 9 cuaderno principal).

**1.2 Contestación de la demanda**

El Distrito Capital de Bogotá contestó la demanda y se opuso a las pretensiones de la misma.

Alegó que en los Juzgados 27 y 38 Administrativos Orales del Circuito de Bogotá cursan demandas de acción popular contra el Decreto 520 de 2013, una de ellas (Juzgado 38) instaurada por el mismo ciudadano aquí demandante.

Señaló que de conformidad con el artículo 3º y el inciso 2º, parágrafo 3º de los artículos 6º y 78 de la Ley 769 de 2002, los alcaldes son autoridades de tránsito y se encuentran facultados para establecer las medidas necesarias en procura de mejorar el ordenamiento de tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas y definir las zonas y los horarios para el cargue o descargue de mercancías.

Resaltó que frente a la afectación del tráfico desde la formulación del proyecto, la administración distrital, por medio de la Secretaría Distrital de Movilidad manifestó el compromiso con la comunidad y los diferentes gremios para efectuar el monitoreo de la medida y realizó tomas de muestras de información "aforos" por periodos de 24 horas en los diferentes corredores viales de acceso a la ciudad encontrando que no hay aumento significativo del volumen de vehículos de carga a raíz de la medida, en especial sobre la calle 13.

Sostuvo que el artículo 119 de la Ley 769 de 2002 establece que "*las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos*".

Arguyó que frente a la falsa motivación, el decreto 520 de 2013 es el resultado de estudios realizados por las áreas técnicas de la Secretaría

Distrital de Movilidad que incluyen análisis de antecedentes, de quejas elevadas por la comunidad y de las externalidades producidas por el transporte de carga, teniendo en cuenta la situación real de movilidad de la ciudad.

Manifestó que los motivos que originaron la expedición del acto acusado se encuentran establecidos en la parte considerativa del mismo, los cuales procuran el interés general soportado en normas de orden superior que regulan la materia para mejorar la calidad de vida y del aire en el Distrito Capital, por lo que, declarar la nulidad del acto demandado no cambiaría la dinámica que percibe el comportamiento de los flujos vehiculares entre el municipio de Mosquera y el Distrito Capital (fols. 160 a 175 cuaderno principal).

## **2. Pretensiones de la demanda**

*"(...) con fundamento en los hechos y consideraciones expuestas, solicito a usted respetuosamente,*

*DECLARAR LA NULIDAD, del siguiente acto administrativo:*

*Decreto 520 del 13 de noviembre de 2013, "por el cual se establecen restricciones y condiciones para el tránsito de los vehículos de transporte de carga en el área urbana del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"*

*Proferido por GUSTAVO PETRO URREGO, en calidad de Alcalde Mayor del Distrito Capital y RAFAEL EDUARDO RODRÍGUEZ ZAMBRANO, en calidad de Secretario Distrital de Movilidad (...)" (fol. 9 cuaderno principal).*

## **3. Hechos probados**

Con base en los antecedentes administrativos allegados al expediente, el Despacho encuentra como probado:

Que el día 13 de noviembre de 2013, a través del Decreto 520 de 2013, el Alcalde Mayor de Bogotá restringió la circulación de vehículos de transporte de carga con capacidad superior a siete (7) toneladas, de Lunes a Viernes entre las 6:00 y las 8:30 horas y entre las 17:00 y las 19:30 horas, al interior del siguiente perímetro:

- Por el Norte: Avenida Calle 170.
- Por el Occidente: Avenida Boyacá o, Carrera 72.
- Por el Sur: Avenida Primero de Mayo o, Calle 22 Sur.
- Por el Oriente: Limite Oriental de la ciudad.

#### **4. Fijación del litigio:**

En audiencia, las partes estuvieron de acuerdo en la siguiente fijación del litigio:

*"(...) Así, visto el concepto de violación formulado en la demanda, el Despacho procede a fijar el litigio, bajo el entendido que se debe determinar lo siguiente:*

*\* Si motivó falsamente el Alcalde Mayor de Bogotá la restricción de la circulación de vehículos de transporte de carga establecida en el artículo 4 del Decreto 520 de 2013 y si la expidió con desviación de sus propias atribuciones, porque los estudios solo se hicieron en lo concerniente al Distrito Capital y no se realizó una estimación de riesgos y colapsos que pueden existir hacia los municipios de la sabana occidental.*

*\* Si desconoció el accionado el parágrafo 3 del artículo 6 de la Ley 769 de 2002, por cuanto al dictar las medidas de restricción establecidas en el Decreto 520 de 2013 no tuvo en cuenta las necesidades de desplazamiento de los habitantes de los municipios aledaños (...)" (fol. 239 cuaderno principal).*

#### **5. Actuación procesal**

Mediante auto del 8 de julio de 2014, se admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones correspondientes (fols. 153 y 154 cuaderno principal).

El 8 de octubre de 2014, el Distrito Capital de Bogotá contestó la demanda y se opuso a las pretensiones (fols. 160 a 175 cuaderno principal).

El 22 de mayo de 2015, se celebró la audiencia inicial en la que se llevó a cabo las etapas de saneamiento del proceso, decisión de excepciones, fijación del litigio, conciliación, medidas cautelares, decreto de pruebas y se ordenó la presentación de los alegatos de conclusión conforme lo dispone el inciso tercero del artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (fols. 237 a 241 cuaderno principal).

#### **6. Alegatos de conclusión**

- Parte demandante:

Reiteró lo manifestado en la demanda (fols. 242 a 250 cuaderno principal).

- Parte demandada:

Reiteró lo dicho en la contestación de la demanda (fols. 253 a 260).

- Ministerio Público:

La procuradora 196 Judicial I Administrativas rindió concepto en el que solicitó se decrete la nulidad del Decreto 520 de 2013, pues, consideró que dicho acto administrativo se haya viciado de nulidad por cuanto la administración no tuvo en cuenta hechos que estaban demostrados en cuanto a los efectos negativos de la entrada en vigencia del acto acusado y se incurrió en la causal de desviación de poder, por cuanto aseveró que los fines del decreto demandado son contrarios a los intereses generales (fols. 273 a 320 cuaderno principal).

### **CONSIDERACIONES**

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide las actuaciones surtidas hasta la fecha, se procederá a resolver los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio, así:

Motivó falsamente el Alcalde Mayor de Bogotá la restricción de la circulación de vehículos de transporte de carga establecida en el artículo 4 del Decreto 520 de 2013 y si la expidió con desviación de sus propias atribuciones, porque los estudios solo se hicieron en lo concerniente al Distrito Capital y no se realizó una estimación de riesgos y colapsos que pueden existir hacia los municipios de la sabana occidental

#### **Argumentos de nulidad por falsa motivación**

El demandante pretende que se declare la nulidad del Decreto 520 de 2013, por cuanto consideró que el Alcalde Mayor de Bogotá no estableció la medida de manera coordinada con los municipios aledaños al Distrito Capital.

Sustentó que el acto demandado fue expedido con falsa motivación y desviación de poder, por cuanto los estudios realizados para su expedición solo se hicieron en lo concerniente al Distrito Capital y no se estimaron los riesgos y colapsos de la medida hacia los municipios de la sabana occidental, afectando así la estructura vial del occidente e incrementando el tiempo de desplazamiento de los usuarios del transporte que se dirigen a la ciudad de Bogotá.

Señaló que con la entrada en vigencia del Decreto 520 del 13 de noviembre de 2013, el alto flujo vehicular y el aumento de la población, ha incrementado el uso de la calle 13 como vía para el ingreso a la ciudad de Bogotá, lo que ha afectado la movilidad por la presencia de transporte de carga pesada, las vías no están en estado adecuado y no cuenta con señalización ni demarcación del suelo.

Por su parte, el Ministerio Público señaló que la administración distrital no controló los hechos determinantes de la medida que habrían conducido a una decisión diferente, por cuanto el uso eficiente de la infraestructura vial no puede pretender afectar la infraestructura de otros municipios

aledaños, desplazando los vehículos hacia otras vías, convirtiéndose en una solución momentánea y no definitiva que no alivia los problemas de movilidad en la ciudad.

Resaltó que la administración no tuvo en cuenta el impacto de la medida, pues, aseveró que con la adopción de la misma era posible el incremento de los flujos de carga por el corredor vial de la calle 13, generando mayores problemas de congestión, accidentalidad y aumento en los tiempos de viaje y demoras en la movilidad, desconociendo los principios de la función pública.

Sostuvo que la medida provocó un daño a los derechos colectivos al tratar de establecer soluciones de corto, mediano y largo plazo, y que no acordó antes de la expedición del acto demandado las estrategias y prioridades tanto del departamento de Cundinamarca como la de los municipios aledaños.

Arguyó que se vulneraron los principios que rigen la función administrativa, estos son, planeación, eficacia, eficiencia y oportunidad y que el decreto no logró la finalidad perseguida puesto que fue necesario realizar acciones y mesas interinstitucionales posteriores que dan fe de la inconveniencia de la norma y el desconocimiento de derechos colectivos.

### **De la falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos**

Para empezar, debe precisarse que la Corte Constitucional ha establecido la necesidad de que los actos administrativos sean motivados como elemento fundamental para la existencia de los mismos, para garantizar la posibilidad de controvertirlos y evitar la configuración de los actos de abuso de poder.<sup>1</sup>

En el mismo sentido, el Consejo de Estado en sentencia del 23 de enero de 2014, radicado No. 2012-00293, C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala, definió:

*"(...) Motivación de los actos administrativos. Constituye un elemento necesario para la existencia de un acto administrativo que haya unos motivos que originen su expedición y que sean fundamento de la decisión que contienen. Es decir, deben existir unas circunstancias o razones de hecho y/o de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión.*

*Los motivos son entonces el soporte fáctico y jurídico que justifican la expedición del acto administrativo y el sentido de su declaración y, por lo general, cuando por disposición legal deben ponerse de manifiesto, aparecen en la parte motiva o considerativa del acto. En todo caso aunque no se manifiesten expresamente los motivos debe existir una realidad fáctica y jurídica que le de sustento a la decisión administrativa, que normalmente está contenida en los "antecedentes*

*del acto”, representados por lo general en diferentes documentos como estudios, informes, actas, etc.”*

(...)

*Respecto de los actos administrativos de carácter general, en razón a su naturaleza y alcance, por regla general **es suficiente tener como motivación en ellos la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto**, salvo que exista una disposición de ley que ordene una motivación diferente, tal como lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación (...)*” (Se resalta).

Por otro lado, el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que los actos administrativos de carácter general son nulos cuando (i) hayan sido expedidos con infracción en las normas en que debió fundarse, (ii) sin competencia, (iii) en forma irregular, (iv) con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, (v) con falsa motivación o, (vi) con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Respecto de la falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado estableció:

*“(...) Sobre esta causal de anulación la Sala ha precisado que“(...) es el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, **referente a los antecedentes legales y de hecho** previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad. La causa o motivo de los actos administrativos (elemento causal) **se conforma de los fundamentos de hecho y de derecho que son los que determinan la decisión** que la Administración adopta, así cuando existe falsa motivación, se entiende que **la sustentación fáctica en que se apoya no corresponde a la realidad (...)**”<sup>2</sup>*

De todo lo anterior, es claro que la motivación del acto administrativo es el elemento causal para la existencia del mismo; se refiere a los antecedentes de hecho y de derecho que sirvieron de motivo para su origen, luego si son contrarias a la realidad, se constituye en causal para que el acto sea anulado.

Ahora bien, para que prospere el cargo de nulidad de un acto administrativo por falsa motivación, se requiere que **se demuestre** una de dos circunstancias: (i) que los hechos que la administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados o, (ii) que la administración omitió tener en cuenta

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia del 16 de septiembre de 2010, Radicado No. 25000-23-27-000-2005-00279-01(16772), M.P. Dr. Hugo Fernando Restrepo Pérez.

hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente<sup>3</sup>.

En consecuencia, corresponde a quien alega la nulidad por falsa motivación, demostrar que la administración incurrió en alguna de las causales anteriores que lleven a determinar que los motivos expresados por la administración para expedir el acto no corresponden a la realidad o que los fundamentos que le dan origen no son los que se manifiestan. En ese sentido, el Consejo de Estado en providencia del 6 de abril de 2011 señaló:

*"(...) El control jurisdiccional de los actos administrativos permite detectar cuándo la administración, sin atender los fines que se le han encomendado y del contenido que debe dar a todas sus actuaciones, los expide sin que medie un motivo legal que los respalde **o con fundamento en razones falsas o inexactas**. Cabe anotar que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad y de veracidad, de acuerdo con las cuales se entiende su sujeción al ordenamiento y la certeza de los hechos sobre los cuales descansan, presunción esta indispensable para su ejecución y que **impone a quien pretende desconocerlos la carga de desvirtuar su obligatoriedad** (...)" (Negrilla fuera de texto original)<sup>4</sup>*

### **De la motivación del Decreto 520 de 2013**

Frente a los motivos que tuvo en cuenta la administración para expedir el acto demandado, de conformidad con el contenido del mismo, se tiene que el Alcalde Mayor de Bogotá tomó las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de vehículos de carga por el corredor vial de la calle 13, esto es, reglamentó el tráfico de vehículos de transporte de carga para preservar la movilidad, el uso eficiente de la infraestructura y la seguridad vial en la ciudad de Bogotá.

Dicha decisión se fundó en los estudios realizados por la Secretaría Distrital de Movilidad en cuanto a los horarios, tipología y excepciones dentro del territorio, tal como lo permite el artículo 119 de la Ley 769 de 2002.

Lo anterior, en ejercicio de las facultades otorgadas en la Ley 769 de 2002, en especial lo dispuesto en el artículo 3º, inciso segundo, párrafo 3º del artículo 6º y artículo 119 de la Ley 769 de 2002, que disponen:

---

<sup>3</sup> Al respecto, ver sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Providencia del 15 de marzo de 2012, Radicado No. 25000-23-27-000-2004-92271-02 (16660), C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Providencia del 6 de abril de 2011, Radicado No. 23001-23-31-000-1999-00291-01(19483), C.P. Dra. Stella Conto Díaz del Castillo.

"(...) Artículo 3. Autoridades de Tránsito. Modificado por el art. 2, Ley 1383 de 2010. **Son autoridades de tránsito** en su orden, las siguientes:

*El Ministerio de Transporte*

**Los Gobernadores y los Alcaldes.**

*Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital.*

*La Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras.*

*Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.*

*La Superintendencia General de Puertos y Transporte.*

*Las fuerzas militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5 de este artículo.*

*Los agentes de Tránsito y Transporte (...)"*

(...)

"Artículo 6. Organismos de Tránsito. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

(...)

*Parágrafo 3. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.*

**Los Alcaldes** dentro de su respectiva jurisdicción **deberán** expedir las normas y **tomarán las medidas necesarias** para el mejor **ordenamiento del tránsito** de personas, animales y **vehículos** por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.

*No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes **podrán suscribir convenios interadministrativos** para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, **dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan**".*

(...)

"Artículo 119. Jurisdicción y facultades. Sólo las **autoridades** de tránsito, **dentro del territorio de su jurisdicción**, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, **limitar o restringir el tránsito** o

*estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos (...)* "(Negrilla fuera de texto original).

De la lectura de lo anterior, es claro que la Ley 769 de 2002 define: (i) que los alcaldes son autoridades de tránsito, (ii) que entre sus deberes está el de tomar medidas para ordenar el tránsito y, (iii) que esas medidas son aplicables en su jurisdicción.

El Alcalde Mayor de Bogotá en calidad de autoridad de tránsito, puede expedir las normas y tomar las medidas necesarias tendientes al mejoramiento del tránsito por las vías públicas dentro del territorio de su jurisdicción, luego estaba facultado para adoptar las que considerara necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de vehículos de carga por el corredor vial de la calle 13.

Aclarado lo anterior, para el Despacho los efectos que pone de presente la agencia del Ministerio Público y el demandante con ocasión de la expedición del Decreto 520 de 2013 en relación con los municipios de la sabana occidental, con fundamento en los cuales pretende su nulidad, corresponden a una externalidad negativa del acto administrativo que no afecta su legalidad, pues las razones que motivaron su expedición se circunscriben a las condiciones particulares del Distrito Capital de Bogotá y no de otros municipios, pues ello escapa a la competencia del Alcalde Mayor de Bogotá.

Ahora bien, con el propósito de contrarrestar los efectos negativos de decisiones como las aquí adoptadas, es que el inciso final del parágrafo 3° del artículo 6° de la Ley 769 de 2002 prevé la posibilidad de suscribir convenios interadministrativos para ejercer de manera conjunta las funciones de tránsito que les asisten.

De esa manera, en eventos como el presente, lo que corresponde a los alcaldes de los municipios circunvecinos es coordinar su actuar y suscribir los convenios respectivos para conjurar los aquí alegados problemas de movilidad que se suscitaron.

Ahora bien, es necesario resaltar que la suscripción de dichos convenios interadministrativos es una facultad potestativa, es decir, pueden ser o no celebrados y la norma no establece que se trate de una obligación ex ante, luego válidamente puede regularse de manera conjunta ex post.

De esa forma, no le asiste razón a la parte demandante ni al Ministerio Público cuando alegan que la falta de coordinación por parte del Distrito Capital de Bogotá y Mosquera en el ejercicio de la función de tránsito implique que el Decreto 520 está viciado de nulidad por falsa motivación, pues como ya se expuso, dicha posibilidad no es obligatoria para la expedición del acto y, por el contrario, incluso aún hoy la pueden ejercer con el propósito de contrarrestar los efectos negativos que generó el acto administrativo en los municipios aledaños, los que valga insistir, no se

constituyen en razones mentirosas que invaliden la decisión, pues para ello, el Alcalde tuvo en cuenta las circunstancias particulares de Bogotá.

El Despacho no desconoce la importancia de que las autoridades administrativas y en particular las que ejercen funciones de tránsito en territorios que por sus características particulares tienen relaciones de interdependencia, actúen de manera planificada y coordinada, sin embargo, el parágrafo 3° del artículo 6° de la Ley 769 de 2002 no lo establece como condición sine qua non para el desarrollo de dicha función, luego no se advierte una contradicción con dicha disposición de donde se derive la nulidad del Decreto 520 de 2013, menos cuando, se insiste, es posible la aplicación de esos principios que rigen la función administrativa de forma posterior.

En lo que concierne a que no se controlaron los hechos determinantes del acto administrativo, lo que pudo significar una decisión diferente, se tiene que los estudios realizados por la Secretaría Distrital de Movilidad demostraron que la calle 13 es uno de los corredores viales de mayor confluencia vehicular de acceso a la ciudad y que de los análisis realizados con posterioridad a la expedición del acto acusado (toma de información de flujo vehicular presentado para los años 2012, 2013 y 2014) el número de vehículos de carga que transitaron por allí ingresando a la ciudad presentó una leve baja respecto del año 2012 (fol. 161 cuaderno principal), de lo que se desprende que la situación de congestión de la movilidad antes y después de la entrada en vigencia del decreto demandado es prácticamente la misma, esto es, que obedece a una problemática de política pública general, razones por las cuales, tales situaciones no habrían variado la decisión adoptada en el Decreto 520 de 2013.

Por otro lado, sobre la presunta transgresión a los derechos colectivos, se advierte que el medio de control que nos convoca tiene por objeto estudiar la legalidad en abstracto de los actos administrativos, más no propende de forma directa por la protección de dichos bienes jurídicos, luego en el presente proceso cuando se fijó el litigio, el mismo se circunscribió a la legalidad del Decreto 520 de 2013.

En conclusión, se tiene que el Decreto 520 de 2013 no fue proferido con falsa motivación por cuanto: (i) el Alcalde Mayor de Bogotá es autoridad de tránsito, (ii) es deber de dicho funcionario expedir las normas y tomar las medidas necesarias tendientes al mejoramiento del tránsito por las vías públicas dentro del territorio de su jurisdicción, (iii) el Distrito Capital de Bogotá, en ejercicio de las facultades legales, limitó o restringió el tránsito de vehículos para el mejor ordenamiento de la movilidad de vehículos de carga por el corredor vial de la calle 13 en atención a la necesidad de mejorar las condiciones dentro de su territorio, (iv) los efectos negativos de la adopción de la medida corresponde a una externalidad que no vicia de nulidad dicho acto, (v) las condiciones alegadas de congestión que presenta el corredor de la calle 13 no habrían variado la medida adoptada

y, (vi) no es obligación de la autoridad distrital coordinar con los municipios aledaños para regular la materia, pues la norma no lo dispone así, además aún hoy las autoridades podrían hacerlo.

**De la desviación de poder como causal de nulidad**

Respecto a la desviación de poder como causal de nulidad invocada por el accionante, la jurisprudencia la ha definido como *"el vicio que afecta la finalidad del acto administrativo, bajo el entendido que el objeto perseguido por el mismo configura un requisito que hace a su legalidad y que debe hallarse en el marco de la función administrativa y el ordenamiento jurídico; de manera pues, que este vicio se reconoce, cuando se está ante la presencia de una intención particular, personal o arbitraria de un sujeto que actúa a nombre de la administración, en la búsqueda de un fin opuesto a las normas a las que debe someterse"*.<sup>5</sup>

En ese sentido, al igual que la falsa motivación, corresponde a quien formula dicha causal demostrar la desviación de poder, la cual implica llevar al juzgador a la convicción plena de que la intención de quien profirió el acto se alejó de la finalidad del buen servicio y se usó con fines distintos a los previstos por la norma. (Ver sentencia del Consejo de Estado del 23 de febrero de 2011, radicado No. 17001-23-31-000-2003-01412-02 (0734-10)).

**De la finalidad del acto administrativo demandado**

Para la parte actora el cargo se sustenta en las mismas razones ya estudiadas en el cargo de falsa motivación, luego por sustracción de materia la conclusión debe ser la misma.

Con todo, el Ministerio Público sostiene que las circunstancias denunciadas, esto es, los efectos "negativos" que se generaron en los municipios aledaños al Distrito Capital de Bogotá, suponen que el acto administrativo fue proferido con desconocimiento de los principios que rigen la función administrativa, lo cual en su parecer supone la persecución de fines diferentes a los motivados en el acto administrativo acusado, tema que también fue absuelto con anterioridad y que no implica la anulación del mencionado acto.

Para el Despacho es claro que las razones que motivaron la expedición del Decreto 520 de 2013 fueron reglamentar el tráfico de vehículos de transporte de carga para preservar la movilidad, hacer un uso eficiente de la infraestructura y promover la seguridad vial en Bogotá, luego como la

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Providencia del 10 de febrero de 2011, Radicado No. 50001-23-31-000-2000-40464-02 (0406-2008), C. P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

demandante ni el Ministerio Público demostraron una finalidad diferente, el cargo no está llamado a prosperar.

En consecuencia, el cargo se denegará.

Si desconoció el accionado el párrafo 3 del artículo 6 de la Ley 769 de 2002, por cuanto al dictar las medidas de restricción establecidas en el Decreto 520 de 2013 no tuvo en cuenta las necesidades de desplazamiento de los habitantes de los municipios aledaños

Considera el accionante que se vulneró la norma en comento, pues, aseveró que al dictar las medidas de restricción establecidas en el Decreto 520 de 2013 no se socializó el proyecto y no se tuvo en cuenta las necesidades de los habitantes de los municipios aledaños, afectando la movilidad y la infraestructura vial del occidente de la ciudad.

La norma que se considera infringida dispone:

*"(...) Artículo 6. Organismos de tránsito. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:*

*(...)*

*Parágrafo 3. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.*

*Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.*

*No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes **podrán** suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito **que le correspondan a cada uno de ellos**, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan (...)"* (Negrilla fuera de texto).

Estudiada la norma, no advierte el Despacho la obligación referida por el demandante consistente en socializar el proyecto del acto administrativo ni de tener en cuenta los habitantes de los municipios aledaños que se vean afectados en la movilidad y la infraestructura, para el ejercicio por parte de las autoridades de su función de tránsito, luego, no se observa la transgresión alegada al referido párrafo 3° del artículo 6° de la Ley 769 de 2002.

Por tales razones, el cargo será denegado.

En suma, de conformidad con lo dicho en precedencia, el Despacho negará las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte del

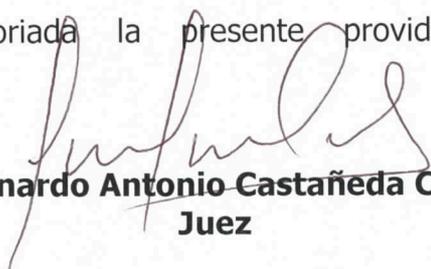
señor Carlos Guillermo Granados Palacio, la presunción de legalidad que acompaña al Decreto 520 de 2013.

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

### **FALLA**

**PRIMERO.-** Deniégnse las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

  
**Leonardo Antonio Castañeda Celis**  
Juez