



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA - SUBSECCIÓN «A»

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

MAGISTRADA PONENTE: Doctora **AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

EXPEDIENTE PRINCIPAL: **25000-23-37-000-2024-00463-00**
DEMANDANTE: **DANIEL SEAN RAISBECK LÓPEZ y Otros.**
DEMANDADO: **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD**
MEDIO DE CONTROL: **NULIDAD**
TEMA: **PICO Y PLACA SOLIDARIO**

S E N T E N C I A A N T I C I P A D A

En aplicación a lo dispuesto en el artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, agotadas las etapas previas, procede la Sala a clausurar la primera instancia, en el referido medio de control de nulidad.

I. S Í N T E S I S D E L A D E M A N D A

Los ciudadanos, Daniel Sean Raisbeck López, Diego Fernando González Pérez, y Javier Francisco Franco Mongua, dentro del medio de control de nulidad como pretensiones presentan las siguientes:

1. Declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos proferidos por el Distrito Capital:

1.1. Decreto 749 de 2019 expedidos por el Mayor de Bogotá D.C. «Por medio del cual se implementa en el Distrito Capital el Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular ».

1.2. Resolución 83464 de 2021 de la Secretaría Distrital de Movilidad «Por medio de la cual se establecen las características generales de implementación del Decreto Distrital 749 de 2019, modificado por el Decreto Distrital 163 de 2020, modificado por el Decreto Distrital 297 de 2021 y se dictan otras disposiciones».

2. Como pretensiones subsidiarias, solicitan:

2.1. La nulidad del artículo 2, 4 y 5 del Decreto 749 de 2019 emitido por el alcalde Mayor de Bogotá D.C. «Por medio del cual se implementa en el Distrito Capital el Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular ».

2.2. La nulidad del artículo 18, 19 y 20 de la Resolución 83464 de 2021 de la Secretaría Distrital de Movilidad «Por medio de la cual se establecen las características generales de implementación del Decreto Distrital 749 de 2019, modificado por el Decreto Distrital 163 de 2020, modificado por el Decreto Distrital

297 de 2021 y se dictan otras disposiciones».

Como **normas violadas** considera vulnerados los artículos 13 y 338 de la Constitución, Ley 1753 de 2015, y artículo 97 de la Ley 1955 de 2019.

Como **concepto de violación**, la parte actora expone, en síntesis, lo siguiente:

Sostiene que existe incompetencia de los funcionarios que expidieron los actos relacionados con el Pico y Placa Solidario –Decreto y resolución–, así como infracción de las normas en que estos debían fundarse. El argumento central parte del artículo 338 de la Constitución, según el cual los elementos esenciales de una obligación tributaria, como el sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa, deben ser determinados por los órganos de representación popular competentes.

En ese sentido, se señala que la Ley 1753 de 2015, modificada por el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019, autorizó la creación del precio público relacionado con las áreas de restricción vehicular. Sin embargo, según la posición planteada, correspondía al Concejo Distrital de Bogotá desarrollar y establecer los elementos de la obligación, y no a funcionarios de la Administración Distrital. Por el contrario, mediante el Decreto 749 de 2019, sus decretos modificatorios, la Resolución 83464 de 2021 y sus modificaciones, se habrían establecido elementos del precio público sin la intervención del órgano de representación popular correspondiente.

La razón de esta inconformidad es que, conforme al artículo 338 de la Constitución, aunque el Congreso puede autorizar la creación de tributos territoriales y establecer algunos de sus elementos, no puede determinarlo todo, pues debe respetarse la autonomía fiscal de las entidades territoriales. En Bogotá, el Concejo Distrital es el órgano encargado de completar la configuración de los tributos autorizados por el Congreso, especialmente mediante la determinación de sus elementos esenciales.

Asimismo, se cuestiona que el Decreto 749 de 2019 haya permitido que funcionarios de la Administración Distrital, particularmente de la Secretaría Distrital de Movilidad, determinaran aspectos como la base gravable y la tarifa. Según la argumentación presentada, esto desconoce el principio de legalidad tributaria, porque esos elementos no deberían quedar sujetos a la decisión de funcionarios administrativos cuando se trata de una obligación de naturaleza tributaria.

Indica que, la jurisprudencia constitucional desarrolla precisamente la exigencia de que los cinco elementos esenciales del tributo sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa sean fijados de manera clara y precisa por el Congreso, las asambleas o los concejos, según corresponda. Aunque la Corte ha admitido que algunos elementos puedan ser determinables mediante criterios establecidos previamente por la ley, se cuestiona que esta posibilidad permita que, en la práctica, la Administración termine definiendo los elementos esenciales de la obligación.

Por otra parte, plantea que la denominación de precio público no puede utilizarse para evitar las garantías constitucionales propias de los tributos. El Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario diferencia el precio de la tasa y de los demás tributos principalmente por el origen de la obligación: mientras el precio surge de un



acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular, el tributo surge de una imposición legal y coactiva. Por ello, cuando el llamado precio público no depende realmente de la voluntad del ciudadano, sino que constituye una obligación impuesta por el Estado, puede adquirir naturaleza tributaria y quedar sometido al principio de legalidad y reserva de ley.

Bajo esa perspectiva, se sostiene que el Pico y Placa Solidario constituye realmente una obligación de fuente legal, pues los propietarios de vehículos deben asumir el pago para poder acceder a la posibilidad de circular durante las restricciones. Por esa razón, se considera que no sería suficiente denominarlo precio público para permitir que sus elementos sean establecidos directamente por funcionarios administrativos.

Por último, cuestionó la medida desde el derecho a la igualdad. Se argumenta que el Pico y Placa Solidario genera una carga económica que afecta de manera más gravosa a los propietarios con menor capacidad contributiva, pues deben destinar una mayor proporción de sus ingresos para asumir el pago. Por ello, se sostiene que la medida tendría un carácter regresivo y que, al imponer una carga económica sin la participación del Concejo Distrital en la determinación de sus elementos esenciales, desconocería tanto el principio de legalidad tributaria como el principio de igualdad.

II. SÍNTESIS DE LA CONTESTACIÓN

La entidad demandada, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, de la siguiente manera:

Sostiene que el Alcalde Mayor de Bogotá sí tenía competencia para expedir el Decreto Distrital 749 de 2019 y sus modificaciones, debido a sus facultades como máxima autoridad de tránsito del Distrito. Señala que el decreto se fundamentó en el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019, cuyo numeral 5 autorizó la utilización de un precio público como fuente alternativa de financiación para contribuir a la sostenibilidad y mejoramiento de los sistemas de transporte.

En relación con la naturaleza del cobro, la entidad sostiene que el valor pagado para obtener el Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular (PEAARV) constituye un precio público y no un tributo. Para sustentar esta posición, cita la Sentencia C-927 de 2006 de la Corte Constitucional, según la cual el precio público es un ingreso no tributario que surge de una relación voluntaria o contractual entre el Estado y el particular. Por esta razón, considera que su establecimiento no corresponde a las competencias tributarias del Concejo Distrital previstas en el numeral 3 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Asimismo, se explica que el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 atribuye al Concejo Distrital la facultad de establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas. Sin embargo, la entidad considera que esta competencia no resulta aplicable al precio público del PEAARV porque este no constituye una carga tributaria impuesta al ciudadano, sino una contraprestación que se paga voluntariamente para obtener autorización de acceso a un área con restricción vehicular.

Por otra parte, el Distrito sostiene que la Resolución 83464 de 2021 fue expedida legalmente por la Secretaría Distrital de Movilidad. Su fundamento se encuentra en el artículo 5 del Decreto 749 de 2019, modificado por el artículo 3 del Decreto 163 de 2020 y por el artículo 1 del Decreto 297 de 2021. Esta disposición autorizó expresamente a la Secretaría Distrital de Movilidad para establecer mediante acto administrativo el precio público y definir las características, requisitos y demás aspectos relacionados con el permiso.

En consecuencia, considera que tanto el Alcalde Mayor como la Secretaría Distrital de Movilidad actuaron dentro de sus competencias. El Alcalde, por sus facultades como autoridad de tránsito y por la autorización otorgada mediante el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019; y la Secretaría, por la autorización específica contenida en el artículo 5 del Decreto 749 de 2019 y sus modificaciones.

Frente al argumento de que el cobro afecta el derecho a la libre circulación del artículo 24 de la Constitución, la entidad señala que la medida no impide absolutamente la circulación de las personas, sino que limita el uso del vehículo particular en determinadas zonas y condiciones. Por ello, considera que las personas pueden continuar desplazándose mediante transporte público, bicicleta, caminando u otros vehículos.

III. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, por los señores Diego Fernando González Pérez, Daniel Sean Raisbeck López y Javier Francisco Franco Mongua, en ejercicio del medio de control de nulidad el 16 de enero de 2023 contra la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y la Secretaría Distrital de Movilidad, con el fin de obtener la nulidad del Decreto 003 de 2023, del Decreto 749 de 2019 y de la Resolución 83464 de 2021.

La demanda fue inicialmente inadmitida por el Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo de Bogotá, una vez subsanada por la demandante, en auto del 10 de marzo de 2023 se admitió el medio de control de nulidad. Posteriormente y en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo CSJA23-12034 y CSJBTA23 del 2 de enero de 2023, remitió el asunto de la referencia al Juzgado Sesenta y Ocho (68) Administrativo de Bogotá, quien en auto del 01 de junio de 2023 avoco conocimiento del asunto, y ordenó remitir el asunto al Juzgado Cuarto (4) Administrativo de Bogotá para que estudie la posible acumulación del asunto con el proceso de radicación 11001-3334-004-2023-00020-00. Contra esta decisión se presentó recurso de reposición y apelación, el cual fue negado la reposición y se rechazó por improcedente el recurso de apelación en auto del 29 de junio de 2024, decisión que fue recurrida en reposición y subsidio queja.

Concedido el recurso de queja en auto del 14 de julio de 2023 por parte del Juzgado Sesenta y Ocho (68) Administrativo de Bogotá, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en auto del 9 de octubre de 2023 con ponencia del Dr. Felipe Alirio Solarte Maya, resolvió estimar bien negado el recurso de apelación presentado por la demandante respecto de la decisión del 29 de junio de 2023.



Mediante auto del 2 de noviembre de 2023, el Juzgado Cuarto (4) Administrativo de Bogotá acumuló las actuaciones relacionadas con el Decreto 003 de 2023 y declaró su falta de competencia para conocer de las pretensiones dirigidas contra el Decreto 749 de 2019 y la Resolución 83464 de 2021, ordenando su remisión a los juzgados de la Sección Cuarta.

El proceso fue posteriormente asignado al Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo de Bogotá, el cual, mediante auto del 18 de octubre de 2024, declaró su falta de competencia y ordenó la remisión del expediente a la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, donde fue recibido el 19 de diciembre de 2024.

Mediante auto del 18 de febrero de 2025, la Sección Cuarta avocó el conocimiento del proceso respecto de las pretensiones de nulidad del Decreto 749 de 2019 y de la Resolución 83464 de 2021. Asimismo, requirió a la parte demandada para que allegara la totalidad de los antecedentes administrativos de los actos demandados, debido a que, pese a haberse anunciado su entrega en la contestación de la demanda, estos no obraban en el expediente digital.

La entidad demandada dio cumplimiento a ese requerimiento mediante memoriales del 27 de febrero y 3 de marzo de 2025. Posteriormente en auto del 18 de marzo de 2025 y dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, se fijó el litigio, se resolvieron solicitudes probatorias e incorporaron las documentales aportadas por las partes y se ordenó correr traslado a las partes y al agente del Ministerio Público.

Así, las partes demandantes y demandada presentaron sus alegatos de conclusión reiterando los argumentos expuestos en la demanda y contestación - respectivamente; por su parte el Ministerio Público guardó silencio.

IV. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

La Sala, al no encontrar causal alguna que invalide la actuación hasta aquí surtida, procede a decidir lo que en derecho corresponda, en primera instancia, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Los problemas jurídicos se centran en determinar la legalidad del Decreto 749 de 2019 de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. *Por medio del cual se implementa en el Distrito Capital el Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular*, y de la Resolución 83464 de 2021 de la Secretaría Distrital de Movilidad por medio de la cual se establecen las características generales de implementación del Decreto Distrital 749 de 2019.

2.1. Verificar si los actos administrativos demandados fueron expedidos por funcionario competente.

2.2. Determinar si con la expedición de los actos administrativos demandados se vulneró el artículo 338 de la Constitución Política, lo cual conllevará a analizar si la demandada creó elementos del tributo, lo cual es competencia del Congreso de la República, y se vulneró el derecho a la igualdad de los ciudadanos.

3. CASO EN CONCRETO

3.1. Tesis de los demandantes: Sostienen que el Decreto 749 de 2019 y la Resolución 83464 de 2021 vulneran los derechos a la igualdad, la libre locomoción y la propiedad privada al establecer restricciones y excepciones al régimen de movilidad que generan tratos diferenciados injustificados y privilegios fundados en la capacidad económica, como ocurre con los vehículos eléctricos y el denominado «Pico y Placa Solidario». Asimismo, afirma que el cobro por el acceso a zonas restringidas tiene naturaleza tributaria y fue regulado por autoridades incompetentes, en desconocimiento de los artículos 13 y 338 de la Constitución. Finalmente, alega que los actos demandados adolecen de falsa motivación y carecen de sustento técnico suficiente, por lo que solicita su nulidad por violación de normas superiores, falta de competencia y vulneración de principios constitucionales.

3.2. Tesis de la demandada: Sostiene que el Alcalde Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Movilidad actuaron dentro de sus competencias al expedir el Decreto 749 de 2019, sus modificaciones y la Resolución 83464 de 2021. Afirma que el cobro por el PEAARV constituye un precio público y no un tributo, por lo que no requería autorización del Concejo Distrital.

3.3. Tesis de la sala: Sobre el particular, la Sala encuentra que se debe negar las pretensiones de la demanda, como consecuencia del siguiente análisis:

En consecuencia, se procede a resolver los problemas jurídicos planteados, para lo cual debe tenerse en cuenta el siguiente recuento fáctico:

- Decreto 749 del 10 de diciembre de 2019 «Por medio del cual se implementa en el Distrito Capital el Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular» proferida por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C.¹
- Resolución 83464 del 26 de agosto de 2021 «Por medio de la cual se establecen las características generales de implementación del Decreto Distrital 749 de 2019, modificado por el Decreto Distrital 163 de 2020, modificado por el Decreto Distrital 297 de 2021 y se dictan otras disposiciones» proferido por la Secretaría Distrital de Movilidad.²
- Estudio técnico «permiso especial de acceso a zona con restricción vehicular» STPr-T-003-2019.³

3.3.1. Por existir unidad temática y conexidad argumentativa entre los cargos formulados por los demandantes, la Sala abordará de manera conjunta el estudio de la presunta falta de competencia de las autoridades distritales, la alegada vulneración del artículo 338 de la Constitución Política y la naturaleza jurídica de la

¹ Índice 02 de Samai

² Índice 02 de Samai

³ Índice 17 de Samai, 17_MemorialWeb_Otro-1202352000090543_000(.pdf) NroActua 17



contraprestación económica asociada al Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular (PEARV).

Sostienen que el Decreto Distrital 749 de 2019 y la Resolución 83464 de 2021 desconocen el principio de legalidad tributaria al haber establecido una obligación económica cuyos elementos esenciales habrían sido definidos por el Alcalde Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Movilidad, pese a corresponder, en su criterio, al Concejo Distrital como órgano de representación popular. A partir de dicha premisa, afirman que los actos acusados fueron expedidos por autoridades incompetentes y que la figura denominada «Pico y Placa Solidario» constituye realmente un tributo encubierto.

3.3.1.1. De la competencia para expedir el Decreto 749 de 2019

Corresponde determinar, en primer lugar, si el Alcalde Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Movilidad contaban con habilitación constitucional y legal suficiente para expedir los actos administrativos demandados.

La Sala observa que la legalidad del Decreto Distrital 749 de 2019 no puede examinarse de manera aislada, sino dentro del marco normativo previsto en el numeral 5 del artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019. Esa disposición facultó expresamente a las entidades territoriales para definir áreas de congestión en las que resulte necesario restringir espacial o temporalmente la circulación vehicular y autorizó que el acceso a dichas áreas genere contraprestaciones o precios públicos a favor de la respectiva entidad territorial, quien deberá definir tarifas y condiciones con fundamento en estudios técnicos.

LEY 1955 DE 2019

(Mayo 25)

POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 97. OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 33. OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE. Con el objeto de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte, a la calidad del servicio y de su infraestructura, incrementar la seguridad ciudadana, la atención y protección al usuario, al mejoramiento continuo del sistema y contar con mecanismos de gestión de la demanda, las entidades territoriales podrán establecer recursos complementarios a los ingresos por recaudo de la tarifa al usuario, que podrán ser canalizados a través de fondos de estabilización y subvención. Las fuentes podrán ser las siguientes:

(...)

4. Infraestructura nueva para minimizar la congestión. Las autoridades territoriales que hayan adoptado plan de movilidad podrán establecer precios públicos diferenciales por acceso o uso de infraestructura de transporte nueva construida para minimizar la congestión. Las autoridades territoriales podrán destinar recursos obtenidos por esta fuente para la sostenibilidad y calidad de sus sistemas de transporte.

El precio será fijado teniendo en cuenta el tipo de vía o zona; los meses, días u horas determinadas de uso; y el tipo de servicio del vehículo, el número de pasajeros o el tipo de vehículo.

Deberá cobrarse a todos aquellos usuarios que los estudios técnicos recomienden, considerando las vulnerabilidades de siniestralidad vial y la promoción de energéticos y tecnologías de cero o bajas emisiones.

5. Áreas con restricción vehicular. Las autoridades territoriales podrán definir áreas de congestión en las que sea necesario condicionar o restringir espacial o temporalmente el tránsito vehicular. El acceso a estas áreas podrá generar contraprestaciones o precios públicos a favor de la entidad territorial, quien definirá su tarifa y condiciones con base en estudios técnicos, con fundamento en el tipo de vía o zona; los meses, días u horas determinadas de uso; y el tipo de servicio del vehículo, el número de pasajeros o el tipo de vehículo, entre otros. Las autoridades territoriales podrán destinar recursos obtenidos por esta fuente para la sostenibilidad y calidad de sus sistemas de transporte.

(...)

Por su parte, tenemos lo dispuesto en el Decreto 749 de 2019:

DECRETO 749 DE 2019

(Diciembre 10)

Por medio del cual se implementa en el Distrito Capital el Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular

EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los numeral 1 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, los numerales 1, 3, 4 y 6 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, en los artículos 3 y 6 de la Ley 769 de 2002, numeral 5 del artículo 97 de la Ley 1955 de 2019 y,

(...)

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Implementar en el Distrito Capital el Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 modificado por el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. El Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular se aplicará en todo el perímetro urbano de Bogotá D.C., y se otorgará a las personas naturales y jurídicas que voluntariamente acuerden con el Distrito Capital, pagar un precio público, según el periodo de tiempo por el que lo solicite y le sea aprobado. Este procedimiento será establecido por la Secretaría Distrital de Movilidad, en el acto administrativo al que hace referencia el artículo 5 del presente decreto.

Este permiso se otorgará al vehículo de servicio particular por el cual se registra y aprueba la solicitud. Una vez autorizado el vehículo, se permitirá la circulación del mismo en el área geográfica de restricción en los días y horarios en que les aplique la medida de restricción de circulación vehicular, establecida en el Decreto Distrital 575 de 2013, o en la norma que lo modifique, sustituya o adicione.

Parágrafo 1. El área geográfica de restricción al tránsito vehicular corresponde a la totalidad del perímetro urbano de la ciudad.

Parágrafo 2. La presente norma no aplica para vehículos de servicio de transporte público ni transporte de carga.

Parágrafo 3. Están exentos del pago del precio público, los vehículos que, de acuerdo con la normatividad vigente, no les aplique la medida de restricción vehicular establecida en el Decreto Distrital 575 de 2013 o en la norma que lo modifique, sustituya o adicione.

Artículo 3. Finalidad de la medida. La implementación del Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular (perímetro urbano de Bogotá D.C.), tiene como finalidad permitir, por el término aprobado por la Secretaría Distrital de Movilidad, el acceso y la circulación de vehículos de servicio particular al área geográfica de restricción en los días y horarios en que les aplique tal restricción a cambio del pago de un precio público destinado a la sostenibilidad financiera del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP.

Artículo 4. Contraprestación económica por el Permiso Especial de Acceso al Área de Restricción Vehicular. La contraprestación económica corresponde al precio público que se fija por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, según el periodo de tiempo que voluntariamente solicite y pague la persona natural o jurídica para utilizar el Permiso Especial de Acceso a Área de Restricción Vehicular, a favor del Distrito Capital.

Artículo 5. Aspectos generales del precio público del Permiso Especial de Acceso a Área de Restricción Vehicular. La Secretaría Distrital de Movilidad definirá las características generales aplicables al precio público y la administración del mismo.

Parágrafo 1. La Secretaría Distrital de Movilidad, implementará dentro del registro de vehículos exceptuados de la restricción de pico y placa, la excepción de aquellos vehículos particulares autorizados y favorecidos con el Permiso Especial de Acceso a Área de Restricción Vehicular que trata el presente decreto.

Parágrafo 2. El precio público se fijará por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad teniendo en cuenta los costos de aplicación de este Permiso Especial de Acceso a Área de Restricción Vehicular y las externalidades negativas que causaría y será actualizado dentro del primer trimestre de cada año, mediante acto administrativo, teniendo como base la variación del IPC del año anterior y según los resultados de los indicadores de recaudo y congestión del año anterior.

Parágrafo transitorio. El valor del precio público inicial será fijado antes del 31 de diciembre de 2019 en acto administrativo expedido por la Secretaría Distrital de Movilidad.

(...)

El legislador no se limitó a reconocer una potestad abstracta de regulación. Por el contrario, estableció los criterios orientadores de la actuación administrativa al disponer que la determinación de las tarifas y condiciones debía atender aspectos relacionados con el tipo de vía, la zona de circulación, los períodos de uso, las características del vehículo y las condiciones particulares de movilidad. En consecuencia, la administración actuó dentro de un marco normativo previamente delimitado por el Congreso de la República.

En desarrollo de dicha habilitación legal, el Decreto Distrital 749 de 2019 implementó en Bogotá el Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular y estableció que la Secretaría Distrital de Movilidad definiría sus condiciones operativas y económicas. Así, el acto acusado no creó una fuente jurídica autónoma de financiación ni instituyó una obligación inexistente en el ordenamiento, sino que reglamentó una figura previamente prevista por el legislador.

Esta regulación encuentra además sustento en las competencias constitucionales y legales atribuidas al Alcalde Mayor de Bogotá como máxima autoridad administrativa y de tránsito dentro de la jurisdicción distrital. En efecto, los artículos 315 de la Constitución Política, 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 y 3, 6 y 119 de la Ley 769 de 2002 le reconocen facultades para regular la circulación vehicular, adoptar medidas de gestión del tránsito e implementar mecanismos dirigidos a garantizar la movilidad, la seguridad vial y la protección del interés general.

La medida examinada constituye un instrumento de gestión de la demanda vehicular diseñado para contribuir a la sostenibilidad del sistema de transporte público, racionalizar el uso del vehículo particular e implementar estrategias de movilidad sostenible. Tales finalidades guardan plena correspondencia con la política pública definida por el legislador nacional y explican la adopción de mecanismos que permitan modular el acceso excepcional a zonas sujetas a restricciones de circulación.

En ese contexto, la contraprestación económica prevista en el Decreto Distrital 749 de 2019 y desarrollada mediante la Resolución 83464 de 2021 corresponde a un precio público y no a un tributo, toda vez que su exigibilidad deriva de la decisión libre y voluntaria del interesado de obtener una autorización especial para circular en áreas con restricción vehicular. Por ello, no se trata de una carga impuesta coactivamente a la generalidad de los ciudadanos en ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

A partir de las consideraciones expuestas, la Sala concluye que el numeral 5 del artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019, otorgó una habilitación legal expresa y suficiente para que las autoridades territoriales delimitaran áreas con restricción vehicular y definieran las condiciones de acceso a las mismas, incluida la posibilidad de establecer contraprestaciones económicas asociadas al otorgamiento de autorizaciones especiales.

De esta manera, no se evidencia vulneración del artículo 338 de la Constitución Política, invasión de las competencias atribuidas al Concejo Distrital ni creación de tributos por vía administrativa. Por el contrario, se advierte una relación de desarrollo y ejecución normativa entre la ley habilitante y los actos administrativos demandados, los cuales se limitaron a concretar los instrumentos previstos por el legislador para la gestión de la movilidad urbana.

En consecuencia, los argumentos de nulidad fundamentado en la supuesta falta de competencia de las autoridades distritales y en la alegada creación de un tributo encubierto carece de vocación de prosperidad y, por ende, será desestimado por la Sala.

3.3.1.2. De la naturaleza del precio público

Superado lo anterior, corresponde establecer si la contraprestación económica asociada al PEAARV constituye un tributo sometido al régimen previsto en el artículo 338 de la Constitución Política.

No obstante, las categorías tributarias allí previstas no pueden confundirse con otras modalidades de ingresos públicos que carecen de naturaleza tributaria, como ocurre con los denominados precios públicos. La jurisprudencia constitucional ha señalado que estos corresponden a ingresos estatales cuya fuente no radica en el ejercicio del poder impositivo, sino en la decisión libre de los particulares de acceder a determinados bienes, servicios o autorizaciones ofrecidos por el Estado.

Como lo ha señalado, la Corte Constitucional⁴, los *precios públicos* son ingresos no tributarios que surgen como erogación pecuniaria de contrapartida directa, personal y conmutativa a cargo de los beneficiarios, cuya causa jurídica es la autorización para acceder al uso temporal de bienes y servicios de propiedad estatal. Los precios públicos y las tasas parten del mismo supuesto, relativo a que «*el Estado entrega bienes o presta servicios frente a los cuales es posible obtener a cambio una retribución. Sin embargo, mientras que en el caso de los “precios públicos” la obligación surge de una relación eminentemente contractual o voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad (origen ex contractu); en tratándose de las tasas dicha obligación emana de la potestad tributaria del Estado que se ejerce mediante ley (origen ex lege).* || En este sentido, mientras que el contribuyente en el caso de las tasas a partir de su solicitud, se compromete de manera coercitiva con el pago de una suma de dinero en la recuperación del costo que le implica al Estado la prestación de una actividad, bien o servicio de interés público o general; el beneficiario en el caso de los precios públicos asume el compromiso de pagar una remuneración como contraprestación conmutativa por un bien o servicio que se demanda siempre de forma voluntaria, en aras de obtener

⁴ C. Constitucional. Sentencia C-927/06, (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

una ventaja o utilidad económica frente al resto de la población como beneficio derivado de la cancelación de dicha erogación pecuniaria.»⁵

La diferencia no es meramente conceptual. En las tasas existe una obligación jurídica derivada directamente de la ley y exigible a quienes se encuentren en los supuestos normativos establecidos por el legislador. En contraste, en los precios públicos el pago surge como contraprestación por la obtención de un beneficio particular solicitado libremente por quien decide acceder a él.

Precisamente, en la Sentencia C-927 de 2006 la Corte Constitucional explicó que el beneficiario de un precio público asume voluntariamente el compromiso de pagar una remuneración a cambio de una utilidad o ventaja específica derivada del uso o aprovechamiento de un bien o servicio estatal. Por tal razón, concluyó que no se trata de una obligación tributaria, pues no proviene de una imposición legal general, sino de la libre iniciativa del particular que aspira a obtener un beneficio individualizado.

«...el beneficiario en el caso de los precios públicos asume el compromiso de pagar una remuneración como contraprestación conmutativa por un bien o servicio que se demanda siempre de forma voluntaria, en aras de obtener una ventaja o utilidad económica frente al resto de la población como beneficio derivado de la cancelación de dicha erogación pecuniaria (...) No se trata de obligaciones tributarias pues lejos de tener su fuente en un acto legal impositivo, proceden de la libre iniciativa de un particular que pretende beneficiarse o lograr un margen de utilidad por el uso o la explotación de un bien de propiedad exclusiva del Estado.»

Posteriormente, en la Sentencia C-403 de 2010, la Corte reiteró que existen contraprestaciones económicas que no participan de la naturaleza de los tributos y respecto de las cuales no resulta aplicable el principio de legalidad tributaria en los mismos términos previstos para impuestos, tasas y contribuciones. Dentro de estas figuras ubicó nuevamente los precios públicos, definidos como remuneraciones originadas en la decisión autónoma de los particulares de acceder al uso o explotación de bienes o servicios estatales.

«7.2.2. En segundo lugar, y sobre todo, la objeción es impertinente porque, en cualquier caso, las tasas son obligaciones ex lege, imponibles por ministerio de la Ley a quienes soliciten la prestación de un servicio. Entre otras, esa razón condujo a la Corte a considerar, en la Sentencia C-927 de 2006, que el pago de un monto de dinero, a cambio de la habilitación estatal para usar el espectro electromagnético, no era una tasa sino un precio público, pues la fundamentación inmediata de la obligación no se derivaba del imperio de la Ley, sino del ejercicio libre de la autonomía de la voluntad de quienes decidían solicitar la habilitación para usar ese bien público (art. 75, C.P.). Dijo al respecto:

(...) mientras que en el caso de los “precios públicos” la obligación surge de una relación eminentemente contractual o voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad (origen ex contractu); en tratándose de las tasas dicha obligación emana de la potestad tributaria del Estado que se ejerce mediante ley (origen ex lege).

⁵ C. Constitucional. Sentencia C-927/06, (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

En este sentido, mientras que el contribuyente en el caso de las tasas a partir de su solicitud, se compromete de manera coercitiva con el pago de una suma de dinero en la recuperación del costo que le implica al Estado la prestación de una actividad, bien o servicio de interés público o general; el beneficiario en el caso de los precios públicos asume el compromiso de pagar una remuneración como contraprestación conmutativa por un bien o servicio que se demanda siempre de forma voluntaria, en aras de obtener una ventaja o utilidad económica frente al resto de la población como beneficio derivado de la cancelación de dicha erogación pecuniaria.»⁶

Aplicados estos criterios al caso concreto, la Sala encuentra que la contraprestación económica prevista en el Decreto Distrital 749 de 2019 no reúne los elementos estructurales propios de los tributos. En efecto, la obligación económica no surge de manera general frente a todos los propietarios o conductores de vehículos ni se causa automáticamente por la sola tenencia o circulación del automotor. Por el contrario, únicamente nace cuando el interesado solicita voluntariamente el permiso especial que le permite acceder a una condición excepcional de circulación durante los períodos en los cuales opera la restricción vehicular.

La voluntariedad constituye, precisamente, el elemento definitorio de la figura analizada. El ciudadano conserva íntegramente la posibilidad de sujetarse al régimen ordinario de restricción vehicular sin asumir obligación económica alguna. El pago únicamente surge cuando decide acceder a un beneficio particular e individualizado consistente en circular durante los horarios o zonas respecto de los cuales existe una limitación previamente establecida por la autoridad de tránsito.

De igual manera, la contraprestación cuestionada no corresponde a una carga fiscal impuesta coactivamente a la colectividad ni tiene por finalidad gravar una manifestación general de capacidad económica. Su función consiste en remunerar el otorgamiento de una autorización especial prevista por el legislador como instrumento de gestión de la movilidad, orientado a racionalizar el uso del vehículo particular y a contribuir a la sostenibilidad del sistema de transporte.

Adicionalmente, debe destacarse que el numeral 5 del artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019, facultó expresamente a las autoridades territoriales para delimitar las áreas sujetas a restricción vehicular y definir las tarifas y condiciones aplicables teniendo en cuenta criterios técnicos relacionados con la movilidad. En consecuencia, la actuación de la Secretaría Distrital de Movilidad no constituye el ejercicio de una potestad normativa originaria ni implica la creación autónoma de una obligación económica, sino el desarrollo de una competencia previamente atribuida por el legislador.

La interpretación sostenida por la parte demandante conduciría, en último término, a desconocer la diferencia conceptual y jurídica existente entre los tributos y los precios públicos, así como el margen de configuración que el propio Congreso reconoció a las entidades territoriales para implementar instrumentos orientados a la gestión de la demanda vehicular y al fortalecimiento de las políticas de movilidad sostenible.

⁶ C. Constitucional. Sentencia C-927 de 2006 M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Por consiguiente, la Sala concluye que la contraprestación económica asociada al PEAARV corresponde a un precio público y no a un tributo en los términos del artículo 338 de la Constitución Política. En consecuencia, no se configura la alegada vulneración del principio de legalidad tributaria ni se evidencia invasión de competencias atribuidas al Congreso de la República o al Concejo Distrital. La administración distrital se limitó a desarrollar una política pública previamente definida por el legislador dentro de los parámetros fijados por la ley.

Descartados los cuestionamientos relacionados con la competencia de las autoridades distritales y con la alegada vulneración del artículo 338 de la Constitución Política, corresponde a la Sala examinar los argumentos de nulidad asociados a la eventual afectación de derechos constitucionales derivados de la implementación del Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular.

3.3.1.3. Del derecho a la igualdad

La parte demandante sostiene que el régimen de excepciones previsto en el Decreto Distrital 749 de 2019 genera tratamientos diferenciados injustificados entre los ciudadanos, particularmente entre quienes pueden acceder al denominado Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular (PEAARV) y aquellos que deben sujetarse íntegramente al régimen ordinario de restricción vehicular. A su juicio, la medida establece privilegios sustentados exclusivamente en la capacidad económica de determinados grupos de personas, en contravía del artículo 13 de la Constitución Política.

Frente a este planteamiento, la Corte Constitucional ha reiterado que el principio de igualdad no exige un trato idéntico para todas las personas, sino un trato igual para quienes se encuentran en situaciones equivalentes y un trato diferente para quienes se encuentran en circunstancias distintas. Asimismo, ha precisado que el legislador y las autoridades administrativas pueden establecer diferenciaciones normativas siempre que estas persigan una finalidad constitucionalmente legítima y resulten razonables, objetivas y proporcionales a los fines perseguidos.

Desde esta perspectiva, el análisis constitucional no puede limitarse a verificar la existencia de una diferencia de trato, sino que debe establecer si esta encuentra una justificación objetiva y suficiente dentro del ordenamiento jurídico. Por ello, la sola constatación de que algunos vehículos o personas quedan sujetos a un régimen distinto no implica, por sí misma, la configuración de una vulneración del derecho a la igualdad.

En relación con las excepciones previstas para los vehículos eléctricos y de cero emisiones, la Sala observa que estas no constituyen una creación autónoma del Decreto Distrital 749 de 2019, sino que responden a una política pública de alcance nacional orientada a incentivar formas de transporte ambientalmente sostenibles. Tal finalidad encuentra fundamento directo en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, que imponen al Estado el deber de proteger el ambiente, prevenir los factores de deterioro ambiental y promover mecanismos que garanticen el desarrollo sostenible.

En efecto, la excepción otorgada a este tipo de vehículos persigue incentivar tecnologías de movilidad con menor impacto ambiental, disminuir las emisiones



contaminantes y contribuir al cumplimiento de compromisos estatales relacionados con la protección ambiental y la sostenibilidad urbana. Se trata, por consiguiente, de una diferenciación sustentada en criterios objetivos vinculados con la protección de bienes constitucionales de especial relevancia y no en una preferencia arbitraria o caprichosa de la administración.

La finalidad ambiental encuentra respaldo directo en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política de Colombia, que imponen al Estado el deber de proteger el ambiente y prevenir el deterioro de los recursos naturales.

ARTÍCULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. El Estado tiene un especial deber de protección del agua.

Queda prohibida de exploración o explotación minera de cualquier tipo o de hidrocarburos en ecosistemas de paramo y sus zonas de amortiguamiento. También estarán prohibidas las expansiones urbanas y suburbanas y las actividades de alto impacto estos ecosistemas.

Los municipios a través de las herramientas de ordenamiento territorial establecerán los usos en ecosistemas colindantes a los páramos que pudieran generar daños sobre estos, en especial lo referente a minería artesanal y de subsistencia en las áreas amortiguadoras, tendientes para mitigar el impacto negativo sobre estos ecosistemas.

ARTÍCULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Por otra parte, la posibilidad de acceder al PEAARV tampoco configura una excepción incompatible con el derecho a la igualdad. La medida no elimina el régimen general de restricción vehicular ni exonera a determinadas personas del cumplimiento de las reglas de movilidad vigentes en la ciudad. Lo que autoriza es el acceso, bajo condiciones previamente definidas por la ley y desarrolladas por la administración, a un permiso especial de circulación cuyo propósito es gestionar la demanda vehicular y contribuir a la financiación de políticas de movilidad sostenible.

Debe destacarse que el acceso a ese permiso no depende exclusivamente de la capacidad económica del solicitante, sino de la decisión voluntaria de acogerse a un mecanismo excepcional expresamente previsto por el legislador. La contraprestación económica exigida constituye uno de los elementos del instrumento regulatorio diseñado para racionalizar el uso de la infraestructura vial, desincentivar el incremento de la circulación vehicular y generar recursos destinados a fortalecer el sistema de transporte público.

Asimismo, la medida no establece beneficios permanentes, absolutos o exclusivos para un grupo determinado de ciudadanos. La autorización especial se encuentra sometida a condiciones normativas, temporales y operativas definidas por la autoridad competente, dentro del marco de una política pública orientada a la gestión eficiente de la movilidad urbana. En tal sentido, el trato diferenciado no obedece a condiciones subjetivas de las personas, sino a circunstancias objetivas relacionadas con la finalidad de la regulación y con la necesidad de administrar adecuadamente el tránsito en una ciudad con altos niveles de congestión.

La Sala considera igualmente relevante que la finalidad perseguida por la medida resulta constitucionalmente legítima. La gestión de la demanda vehicular, la reducción de la congestión, la promoción de mecanismos de movilidad sostenible y el fortalecimiento del transporte público constituyen objetivos que encuentran respaldo en diversos principios constitucionales relacionados con la protección del ambiente, la prevalencia del interés general y la garantía de condiciones adecuadas de movilidad para la colectividad.

En este contexto, el tratamiento diferenciado identificado por la parte demandante supera un juicio de razonabilidad y proporcionalidad. La medida persigue fines constitucionalmente admisibles, emplea mecanismos objetivamente idóneos para alcanzarlos y no impone restricciones desproporcionadas a quienes permanecen sujetos al régimen ordinario de restricción vehicular. Por el contrario, establece instrumentos diferenciados dirigidos a armonizar intereses individuales con finalidades colectivas asociadas a la movilidad y la sostenibilidad ambiental.

En consecuencia, la Sala concluye que el régimen de excepciones previsto en los actos demandados encuentra fundamento en criterios objetivos y constitucionalmente relevantes, relacionados con la protección ambiental, la gestión de la demanda vehicular y la implementación de políticas públicas de movilidad sostenible. Por ello, no se evidencia la existencia de una discriminación injustificada ni de un privilegio carente de sustento constitucional. Por las razones expuestas, los argumentos por vulneración del derecho a la igualdad no están llamados a prosperar.

3.3.1.4. Del derecho a la libertad de locomoción

La parte demandante considera que las restricciones de circulación derivadas del sistema de pico y placa y del Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular (PEAARV) vulneran el derecho fundamental a la libertad de locomoción reconocido en el artículo 24 de la Constitución Política.

Frente a este planteamiento, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la libertad de locomoción constituye una garantía fundamental que faculta a todas las personas para desplazarse libremente dentro del territorio nacional. Sin embargo, también ha sostenido de manera reiterada que ese derecho no reviste carácter absoluto y que, en consecuencia, puede ser objeto de limitaciones razonables cuando estas se orienten a la protección de bienes y principios constitucionales de especial relevancia, tales como la seguridad, la salubridad pública, el orden público, el ambiente sano y los intereses colectivos asociados a la movilidad urbana.

En igual sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la regulación del tránsito constituye una manifestación legítima de la función de policía administrativa

atribuida a las autoridades públicas, cuyo propósito consiste en armonizar el ejercicio de las libertades individuales con la protección del interés general, garantizando condiciones adecuadas para la convivencia, la seguridad vial y el uso eficiente de la infraestructura pública.

Precisamente, en la Sentencia T-365 de 2006, la Corte destacó que la congestión vehicular genera efectos adversos sobre la calidad de vida de los habitantes, incrementa los niveles de contaminación ambiental, reduce la productividad y ocasiona impactos relevantes sobre el orden urbano. A partir de esas consideraciones, reconoció la legitimidad de la intervención estatal mediante instrumentos dirigidos a racionalizar el tránsito y a mitigar las consecuencias derivadas del uso intensivo de la red vial.

A la luz de estos parámetros, la Sala observa que las restricciones previstas en el Decreto Distrital 749 de 2019 y desarrolladas mediante la Resolución 83464 de 2021 no comportan una prohibición absoluta de circulación ni privan a los ciudadanos de la posibilidad de desplazarse dentro del territorio distrital o nacional. Por el contrario, constituyen medidas regulatorias que inciden únicamente sobre el uso de un determinado medio de transporte durante franjas horarias específicas y bajo condiciones previamente definidas por la autoridad competente.

En efecto, la regulación examinada no impide el ejercicio del derecho de locomoción ni restringe permanentemente la circulación de las personas. La medida opera de manera temporal, parcial y alternada, limitándose a ordenar el tránsito de determinados vehículos en función de objetivos de movilidad previamente identificados por la administración. Los ciudadanos conservan la posibilidad de desplazarse mediante otros medios de transporte legalmente habilitados, así como de utilizar sus vehículos fuera de los periodos sometidos a restricción.

La anterior conclusión encuentra respaldo adicional en la Sentencia C-511 de 2013, en la que la Corte Constitucional reiteró que la libertad de locomoción admite restricciones razonables cuando estas persiguen finalidades constitucionalmente legítimas y resultan adecuadas para la protección de intereses colectivos. Asimismo, destacó que las autoridades se encuentran facultadas para adoptar medidas regulatorias orientadas a enfrentar problemáticas relacionadas con la congestión vehicular, la contaminación ambiental y el uso eficiente de la infraestructura pública.

Desde esta perspectiva, las medidas cuestionadas persiguen objetivos constitucionalmente relevantes, tales como la gestión de la demanda vehicular, la optimización de la movilidad urbana, la reducción de los niveles de congestión, la protección del ambiente y el fortalecimiento de sistemas de transporte sostenibles. Tales finalidades encuentran respaldo en los deberes constitucionales del Estado de proteger el interés general, garantizar un ambiente sano y promover condiciones adecuadas de movilidad para la colectividad.

Tampoco advierte la Sala que las restricciones establecidas resulten desproporcionadas frente a los fines perseguidos. Se trata de mecanismos idóneos para contribuir a la disminución de la congestión vehicular y a la racionalización del uso de la infraestructura vial; son necesarios en cuanto constituyen instrumentos de gestión de tránsito ampliamente reconocidos dentro de las políticas modernas de

movilidad urbana; y resultan proporcionados en sentido estricto, pues las limitaciones que imponen a los usuarios son significativamente menores frente a los beneficios colectivos que buscan alcanzar en materia de movilidad, orden urbano y protección ambiental.

En consecuencia, la Sala concluye que las medidas contenidas en el Decreto Distrital 749 de 2019 y en la Resolución 83464 de 2021 constituyen restricciones razonables, proporcionadas y constitucionalmente legítimas de la libertad de locomoción, adoptadas en ejercicio de las competencias de regulación del tránsito y orientadas a la protección de intereses colectivos asociados a la movilidad, la sostenibilidad ambiental y el adecuado funcionamiento de la ciudad. Por consiguiente, no se configura la vulneración del artículo 24 de la Constitución Política alegada por la parte demandante, razón por la cual estos argumentos no están llamados a prosperar.

3.3.1.5. Del derecho a la propiedad privada

En cuanto al argumento según el cual las medidas establecidas en el Decreto Distrital 749 de 2019 vulneran el derecho de propiedad privada, la Sala advierte que esta censura tampoco está llamada a prosperar.

La jurisprudencia constitucional ha sido constante en señalar que el derecho de propiedad, aunque goza de protección constitucional, no tiene carácter absoluto. El artículo 58 de la Constitución Política dispone expresamente que la propiedad cumple una función social que implica obligaciones y que, además, le es inherente una función ecológica. En virtud de ello, el ejercicio de las facultades dominicales debe armonizarse con la satisfacción de intereses generales y con la protección de bienes constitucionalmente relevantes.

Bajo esta perspectiva, la Corte Constitucional ha reconocido que las autoridades públicas pueden imponer limitaciones razonables al ejercicio del derecho de propiedad cuando tales restricciones persigan finalidades legítimas y resulten necesarias para la protección de derechos e intereses colectivos. Así ocurre, por ejemplo, con las regulaciones urbanísticas, ambientales, de tránsito, de uso del suelo y de aprovechamiento del espacio público, cuya validez constitucional ha sido reiteradamente admitida en cuanto constituyen manifestaciones legítimas de la función de intervención del Estado en la vida social y económica.

Aplicados estos criterios al caso concreto, la Sala observa que el Decreto Distrital 749 de 2019 no afecta la existencia misma del derecho de dominio ni priva a los propietarios de las facultades esenciales inherentes a este. En efecto, la regulación examinada no implica la pérdida de la titularidad del vehículo, no restringe su transferencia, enajenación, gravamen o disposición, ni impide su utilización de manera general o permanente.

La medida se limita a regular una modalidad específica de uso del automotor en determinadas franjas horarias y dentro de ciertas zonas de la ciudad, como parte de una política pública dirigida a gestionar la movilidad urbana, disminuir la congestión vehicular y contribuir a la protección del ambiente. Se trata, por tanto, de una limitación funcional, parcial y temporal que recae exclusivamente sobre una forma concreta de utilización del bien, sin afectar su núcleo esencial ni despojar al

propietario de las facultades que conforman el contenido básico del derecho de dominio.

Además, la restricción controvertida no impide el aprovechamiento económico del vehículo ni excluye definitivamente su circulación. Por el contrario, establece condiciones objetivas para su utilización en determinados momentos y lugares, preservando la posibilidad de ejercer las demás facultades derivadas de la propiedad. De esta manera, la regulación persigue finalidades constitucionalmente legítimas y mantiene una relación razonable de proporcionalidad con los objetivos de interés general que pretende alcanzar.

En este sentido, las limitaciones derivadas del sistema de restricción vehicular constituyen una expresión legítima de la potestad estatal de regulación de la movilidad y del tránsito, orientada a armonizar el ejercicio de los derechos individuales con la protección de intereses colectivos de notable relevancia constitucional, tales como el ambiente sano, la seguridad vial, la movilidad urbana y la adecuada utilización de la infraestructura pública.

Aceptar la tesis propuesta por la parte demandante conduciría a concluir que cualquier regulación estatal que limite determinadas condiciones de uso de un bien privado constituye, por sí misma, una vulneración del derecho de propiedad. Tal entendimiento resultaría incompatible con la concepción constitucional de la propiedad como derecho sometido a su función social y ecológica, así como con la consolidada línea jurisprudencial que ha reconocido la legitimidad de las regulaciones administrativas encaminadas a proteger el interés general.

En consecuencia, la Sala concluye que las medidas contenidas en el Decreto Distrital 749 de 2019 y desarrolladas mediante la Resolución 83464 de 2021 no configuran una expropiación, confiscación ni privación del contenido esencial del derecho de propiedad. Por el contrario, constituyen limitaciones razonables, proporcionadas y constitucionalmente legítimas al uso de determinados vehículos, adoptadas en ejercicio de las competencias de regulación de la movilidad urbana y justificadas por finalidades constitucionalmente relevantes relacionadas con la protección ambiental, la gestión eficiente del tránsito y la satisfacción del interés general. Por ello, los argumentos por vulneración del derecho de propiedad no están llamados a prosperar.

3.3.1.6. De la falsa motivación

En relación con el cargo de falsa motivación sustentado en la supuesta ausencia de soporte técnico suficiente para la expedición del Decreto Distrital 749 de 2019, la Sala advierte que este reproche carece de vocación de prosperidad, toda vez que el acto demandado encuentra fundamento en estudios técnicos previos que analizaron de manera específica las condiciones de movilidad de la ciudad, las consecuencias derivadas de la medida de restricción vehicular denominada «pico y placa» y las alternativas regulatorias encaminadas a mitigar sus efectos no deseados.

En efecto, en la parte considerativa del Decreto 749 de 2019, la Administración Distrital dejó constancia expresa de las conclusiones obtenidas en el estudio técnico STPr-T-003-2019, a partir de las cuales se identificó que una de las principales

consecuencias de la implementación del esquema tradicional de pico y placa fue la adquisición de segundos vehículos por parte de numerosos hogares con el propósito de eludir la restricción de circulación. Tal fenómeno produjo un efecto contrario al inicialmente perseguido, pues incentivó el crecimiento del parque automotor de la ciudad, aumentando las presiones sobre la infraestructura vial, la congestión del tránsito y los niveles de contaminación ambiental. Con fundamento en dicho diagnóstico, se diseñó el Permiso Especial de Acceso a Área con Restricción Vehicular (PEAARV) como una alternativa regulada que permitiera a quienes requirieran excepcionalmente circular durante los períodos de restricción hacerlo mediante el pago de un precio público, evitando así la adquisición de un segundo automóvil.

Ahora bien, del contenido del estudio técnico STPr-T-003-2019 se advierte que la Administración no adoptó la medida de manera arbitraria o intuitiva, sino como resultado de un análisis integral de diversos factores relacionados con la movilidad urbana. Entre ellos se examinaron el crecimiento económico y el fenómeno de motorización, la evolución del parque automotor de Bogotá, los efectos del sistema de pico y placa sobre la demanda de vehículos particulares y la incidencia del déficit estructural del Sistema Integrado de Transporte Público.

Respecto del componente denominado «crecimiento económico y motorización», el estudio puso de presente que el incremento sostenido del ingreso per cápita en Bogotá generó una mayor capacidad adquisitiva de los hogares y, en consecuencia, un crecimiento significativo del parque automotor. Según la información recopilada y evidenciada en el anunciado estudio técnico, la ciudad pasó de registrar aproximadamente seiscientos mil vehículos particulares en el año 2002 a superar los 1,4 millones en 2014. Tal incremento evidenció una presión creciente sobre la infraestructura vial existente y permitió concluir que el desarrollo económico constituye un factor determinante en el aumento de la motorización urbana.

De igual manera, en el análisis relativo a la motorización en Bogotá y a los efectos del pico y placa, el estudio identificó expresamente como una consecuencia indeseada de la medida la compra de vehículos adicionales por parte de numerosos ciudadanos. Aunque la restricción vehicular produjo inicialmente una reducción en la circulación de automotores, con el paso del tiempo generó incentivos económicos para que determinados sectores sociales adquirieran un segundo vehículo, neutralizando parcialmente los beneficios perseguidos en materia de movilidad. Precisamente por ello, la Administración evaluó mecanismos alternativos que permitieran satisfacer necesidades reales de desplazamiento sin incentivar el incremento del número de automotores en circulación.

Asimismo, el estudio proyectó el impacto que tendría la implementación del permiso especial sobre las condiciones de movilidad de la ciudad. Al respecto, se evaluó la relación entre el valor del precio público y el número de vehículos que potencialmente circularían durante las jornadas de restricción. Las estimaciones realizadas mostraron que una tarifa intermedia, como la finalmente adoptada, generaría un aumento moderado de los viajes en vehículo particular, estimado entre el 3,4 % y el 4,9 %, con incrementos en los tiempos de viaje que oscilarían entre el 2,0 % y el 2,8 %, y un crecimiento del tiempo total de desplazamiento en vehículo privado entre el 5,4 % y el 7,9 %. Tales resultados permitieron concluir que la medida

tendría un impacto controlado sobre la congestión vehicular y que sus efectos serían compatibles con los objetivos de gestión de la movilidad urbana.

Con fundamento en este análisis, la Administración Distrital concluyó razonablemente que la implementación del PEAAVR no produciría una afectación significativa sobre las condiciones generales de circulación de la ciudad. Adicionalmente, se previeron mecanismos permanentes de seguimiento, monitoreo y evaluación destinados a verificar el comportamiento de la medida y a realizar los ajustes necesarios para garantizar el cumplimiento de sus finalidades. En particular, se buscó generar incentivos orientados a racionalizar el uso del vehículo particular y a desestimular la adquisición de segundos automóviles, contribuyendo así a contener el crecimiento del parque automotor de Bogotá.

Posteriormente, como desarrollo reglamentario del Decreto 749 de 2019, la Secretaría Distrital de Movilidad expidió la Resolución 83464 de 2021, por medio de la cual se establecieron las condiciones generales para la implementación del permiso especial y se incorporaron los resultados del estudio técnico STPRI_ET-002-2021. Este estudio recomendó estructurar un esquema de precios diferenciados que reflejara el impacto generado por cada vehículo sobre la movilidad y el ambiente, razón por la cual se diseñó una fórmula integrada por variables objetivas y verificables.

En desarrollo de dicho modelo, el valor a pagar por el permiso especial se calculó mediante una fórmula que incorpora el período solicitado, el avalúo comercial del vehículo, el municipio de matrícula y factores ambientales relacionados con el nivel de emisiones contaminantes. Así, el factor asociado al avalúo parte de la premisa de que los vehículos de mayor valor económico generan una mayor afectación sobre la demanda vial y permiten diferenciar la intensidad de uso del instrumento regulatorio, mientras que el factor correspondiente al municipio de matrícula busca incorporar el impacto que producen sobre la infraestructura vial distrital los vehículos registrados fuera de Bogotá. Por su parte, el componente ambiental considera variables como el combustible utilizado, el cilindraje, el modelo y el nivel de emisiones, con el propósito de desincentivar la circulación de vehículos con mayor impacto contaminante.

A ello se suma que la Resolución 1077 de 2023 profundizó la justificación técnica de estos criterios al evidenciar que aproximadamente el veinte por ciento de los vehículos que accedían al permiso especial se encontraban matriculados fuera de Bogotá, circunstancia que generaba presiones adicionales sobre la infraestructura vial y la movilidad urbana. Esta situación justificó el ajuste de los factores diferenciales aplicables a dichos automotores dentro del esquema tarifario adoptado por la administración.

En consecuencia, del examen integral del material probatorio aportado al proceso, la Sala concluye que los actos demandados se encuentran suficientemente soportados en estudios técnicos que identificaron las problemáticas de movilidad existentes, evaluaron distintas alternativas regulatorias y proyectaron razonablemente sus posibles impactos. Por ello, no se acreditó la existencia de errores fácticos determinantes, omisiones relevantes, ausencia de soporte técnico ni circunstancias capaces de desvirtuar la motivación de los actos administrativos demandados.



Bajo estas consideraciones, la motivación que sirvió de fundamento para la expedición del Decreto Distrital 749 de 2019 y de los actos que lo desarrollaron aparece objetiva, verificable y congruente con los estudios técnicos obrantes en el expediente. En consecuencia, el argumento de nulidad formulado de falsa motivación no está llamado a prosperar.

3.4. De la condena en costas

No procede la condena en costas, como quiera que en el asunto de la referencia se ventiló un asunto de interés público, según lo dispone el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3.5. La aprobación, firma y notificación de esta sentencia

Con el fin de otorgar seguridad jurídica⁷, la Sala de decisión ha examinado este caso en reuniones virtuales y ha adoptado el mecanismo de firma electrónica de esta providencia⁸. Además, con fundamento en la interpretación de esas medidas especiales y el respeto a la efectividad de los derechos sustanciales, esta sala ordenará la notificación de la sentencia, mediante el envío de mensaje de datos al buzón electrónico informado por todos los sujetos de este proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección «A» administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A :

Primero **Negar** las pretensiones del medio de control de nulidad, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo Sin condena en costas, conforme a lo previsto anteriormente.

Tercero De conformidad con lo previsto en el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, NOTIFÍQUESE electrónicamente la presente providencia a las partes a los correos electrónicos informados dentro del proceso, y al Ministerio Público, al Dr. Nairo Alejandro Martínez Rivera al correo namartinez@procuraduria.gov.co.

Cuarto **REMÍTASE** copia de esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al correo notificacionesjudiciales@defensajuridica.gov.co, en virtud de lo previsto en el inciso final del artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

⁷ El artículo 95 de la Ley 270 de 1996 estableció en sus incisos segundo y tercero: «Los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones. Los documentos emitidos por los citados medios, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales. Los procesos que se tramiten con soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la función jurisdiccional por el órgano que la ejerce, así como la confidencialidad, privacidad, y seguridad de los datos de carácter personal que contengan en los términos que establezca la ley.»

⁸ Ver la Ley 2080 de 2021 y Ley 2213 de 2022



Quinto Se informa que, para la radicación de los memoriales a los que haya lugar deberá utilizarse la ventanilla virtual <https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/>

Sexto En firme el presente proveído, y hechas las anotaciones correspondientes, por Secretaría archívese el expediente. Por Secretaría devuélvase al demandante y/o a su apoderado, si existiere, el remanente de lo consignado para gastos del proceso, para lo cual deberán cumplirse los requisitos contemplados en la Resolución No. 4179 del 22 de mayo de 2019 de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Discutida y aprobada en Sesión de la fecha.
Los Magistrados,

(Firmado Electrónicamente)
AMPARO NAVARRO LÓPEZ

(Firmado Electrónicamente)
GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ

(Firmado Electrónicamente)
JUAN DARIO CONTRERAS BAUTISTA

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y el artículo 62 de la Ley 2430 de 2024 que modificó el artículo 122 de la Ley 270 de 1996.