



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

**SENTENCIA N° 2025-03-058 NYRD**

Bogotá D.C., Veinte (20) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

**EXP. RADICACIÓN:** 11001 33 34 003 2022 00065 01  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**DEMANDANTE:** EDWIN FUENTES SUÁREZ  
**DEMANDADO:** SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ.  
**TEMAS:** ACTOS ADMINISTRATIVOS DECLARAN CONTRAVENTOR NORMAS DE TRÁNSITO.  
**ASUNTO:** Sentencia de segunda instancia.

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el demandante, contra la sentencia del 30 de septiembre de 2024, proferida por el Juzgado Tercero (3) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

*“PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda instaurada por el señor Edwin Fuentes Suárez, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

*SEGUNDO: Declarar que no hay condena en costas en esta instancia.(...)”*

Para lo cual es menester señalar que en los términos de que trata el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se ha efectuado el control oficioso de legalidad de cada una de las etapas surtidas, concluyéndose que no se observa ninguna causal de nulidad que amerite ser declarada en esta instancia.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 Demanda (Archivo 003 Expediente digital primera instancia)**

El señor **EDWIN FUENTES SUÁREZ**, por conducto de apoderado interpuso demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** contra la **SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ**, solicitando se acceda a las siguientes pretensiones:

*“PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución No 7523 de 15 de septiembre de 2020 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al*

señor EDWIM FUENTES SUÁREZ”, expedido por la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ - SUBDIRECCIÓN DE CONTRAVENCIONES, dentro del expediente No.7523, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso y de defensa; y, además, adolece de falsa motivación y, en general, por cualquier otra causa que se encuentre probada en el proceso.

**SEGUNDA:** Que se declare la nulidad de la Resolución No. 511 del 26 de enero de 2021 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 7523 del 2019”, expedida por el Director de Investigaciones Administrativas de Tránsito y Transporte de la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso y de defensa; y, además, adolece de falsa motivación y, en general, por cualquier otra causa que se encuentre probada en el proceso.

**TERCERA:** Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ dejar sin efectos el acto administrativo Fallo de primera instancia Resolución No 7523 de 15 de septiembre de 2020 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor EDWIM FUENTES SUÁREZ” y Resolución No. 511 del 26 de enero de 2021 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No 7523 del 2019”.

**CUARTA:** Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ eliminar o cancelar la sanción impuesta a EDWIM FUENTES SUÁREZ en el Registro Único Nacional de Tránsito y de por terminado el proceso de cobro coactivo de haberse iniciado.

**QUINTA:** Como consecuencia de la pretensión anterior, se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ a restituir al señor EDWIM FUENTES SUÁREZ el pago realizado por concepto de grúa y parqueaderos, lo cual corresponde a la suma de CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS (\$479.600 M/CTE).

**SEXTA:** Que se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ a pagar a EDWIM FUENTES SUÁREZ el valor de la indexación causada sobre la suma que corresponda a la pretensión anterior, hasta la fecha de la presentación de la demanda y desde esta fecha hasta que se verifique el pago total.

**SÉPTIMA:** Que se ordene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ a dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 inciso segundo y tercero del CPACA.

**OCTAVA:** Que se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ al pago de las costas, incluidas las agencias en derecho y demás emolumentos que se causen en el proceso.(...)”

Los hechos que fundamentan el libelo de la demanda son:

1. El día 04 de agosto de 2019, le fue impuesta la orden de comparendo N° 11001000000023524487 por la presunta comisión de la infracción D-12, contenida en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, que reza “Conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días”, al señor EDWIN FUENTES SUÁREZ mientras conducía el vehículo de placas MKS199.

2. El mencionado vehículo fue inmovilizado y enviado al parqueadero autorizado, debiendo cancelar para su retiro, la suma de CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS (\$479.600 M/CTE) por concepto de parqueadero y grúa.
3. El día 06 de agosto de 2019, el demandante impugnó el mencionado comparendo, rindió su versión de los hechos y solicitó el decreto de pruebas, con lo cual se dio apertura al proceso contravencional con radicado de expediente No. 7523.
4. El 18 de febrero de 2020, se llevó a cabo audiencia de pruebas y se escuchó la declaración del agente de tránsito notificador de la orden de comparendo, la prueba documental del certificado en técnico en seguridad vial del mismo, y se fijó fecha para dictar fallo.
5. Mediante Acto Administrativo No. 7523 del 15 de septiembre de 2020, la demandada declaró como contraventor al señor EDWIN FUENTES SUÁREZ por la comisión de la infracción D12, decisión que fue apelada en estrados, decisión que fue confirmada en segunda instancia por el Director de Investigaciones Administrativas de Tránsito y Transporte,

Como **cargos de nulidad** planteó los siguientes:

**1. Infracción de las normas en que debía fundarse.**

La parte demandante argumenta que el agente de tránsito notificador de la orden de comparendo, vulneró los artículos 15 y 24 de la Constitución Política, al invadir la órbita personal de su representado y acompañante al indagar sobre su relación o parentesco, cuando se encontraban satisfaciendo una necesidad personal que no se encontraban con la obligación de revelar.

A su juicio, esta intromisión al derecho a la intimidad configuró una extralimitación de las funciones del servidor público, lo que vicia el proceso contravencional.

Además, resalta que la Secretaría omitió la interpretación sistemática del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, literal D12, el artículo 2 de la Ley 769 de 2002 y el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, al momento de resolver la investigación bajo su conocimiento, toda vez que, para subsumir una conducta en la infracción literal D12, debe acreditarse el '*cambio en la modalidad del servicio de tránsito autorizado*' y por tanto la administración debió entonces demostrar la existencia de una contraprestación económica, tal como señala la Corte Constitucional en la sentencia C-033 de 2014, elemento que diferencia el servicio particular que el accionante tenía autorizado y el público, que le fue endilgado.

**2. Falsa motivación e indebida valoración probatoria.**

Refiere el extremo actor que no se demostró que el señor FUENTES SUÁREZ recibió una contraprestación económica y por ende tampoco está acreditado el cambio de modalidad del servicio, elemento necesario para la configuración de la infracción D12, por cuanto, la sanción únicamente tuvo como fundamento las declaraciones del agente de tránsito y de un tercero que no compareció al proceso, por lo que debió darse aplicación al principio de *in dubio pro administrado* y presunción de

inocencia, pues quien estaba en mejor posición para probar la existencia del flete, era precisamente la Secretaria de Movilidad de Bogotá, expresando igualmente que la verificación del teléfono móvil personal del presunto pasajero se realizó por parte del policial, sin autorización previa del titular del dato.

En ese contexto plantea que: i) del comparendo y puntualmente de lo diligenciado en la casilla 17, no es posible concluir si corresponde a lo observado por el servidor público en el teléfono personal de un ciudadano o a una manifestación de este y ii) no existe supuesto probatorio sólido que condujo a concluir que hubo una desnaturalización del servicio particular de transporte, figura no consagrada en la Ley.

### **3. Vulneración del debido proceso.**

El extremo actor, expone que existió una violación al debido proceso del señor FUENTES SUÁREZ, por cuanto, la administración no solo omitió pronunciarse sobre todos y cada uno de los argumentos postulados por la defensa en el proceso contravencional, entre ellos, la actuación del oficial de tránsito, sino que además en la audiencia de versión libre, le realizó preguntas que pertenecían al ámbito personal y fuero privado del demandante, lo que significó la dirección arbitraria del debate contravencional.

Reseña además que en el procedimiento policial que dio como origen la imposición de la orden de comparendo, el agente de tránsito impuso una sanción anticipada sin antes efectuarse el análisis de juicio de responsabilidad contravencional, esto es, la inmovilización del vehículo.

De igual manera, refiere que la defensa en su momento logró desvirtuar el único elemento probatorio suficiente en el cual baso la decisión sancionatoria la administración, esto es, la declaración del agente por lo que ante las dudas e insuficiencias probatorias y fácticas para determinar más allá de toda duda la responsabilidad contravencional del demandante debió darse aplicación al principio *in dubio pro administrado*, en tanto en este tipo de asuntos, no es aplicable la responsabilidad objetiva.

#### **1.2 Contestación de la demanda / argumentos de defensa y las excepciones propuestas. (Archivo 012 Expediente digital primera instancia)**

La entidad efectuó pronunciamiento en torno a la demanda, manifestando su oposición a la prosperidad de las pretensiones formuladas en la misma, insistiendo en que, si comprobó plenamente la comisión de la infracción atribuida al señor FUENTES SUÁREZ, con base en el testimonio de la agente de tránsito que presenció la violación a la norma y cuyo informe no fue desvirtuado por la defensa del investigado.

Manifiesta que la inmovilización del vehículo constituye una medida sancionatoria adicional a la multa, prevista por el legislador, cuya aplicación y duración resultan razonables hasta tanto se subsanen los hechos que dieron lugar a la misma, conforme lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-018 de 2004.

Señala que el agente de tránsito verificó directamente la comisión de la infracción

mediante la afirmación libre y espontánea de un pasajero del vehículo, quien informó que solicitó el servicio de transporte desde el Galán hasta el Terminal y quien me confirma que el dinero que observe que le entrega la conductor fue por la cancelación de un servicio, donde le cobran un valor de \$15.000; sin que se haya configurado la vulneración al derecho a la intimidad alegada, especialmente, si se tiene en cuenta las competencias del policía de tránsito y la obligación de los ciudadanos de atender sus requerimientos.

Explica que no era necesario que el agente de tránsito presenciara el pago o remuneración frente el servicio prestado, pues la simple promesa de pago acreditaba la desnaturalización del servicio autorizado, situación que no fue desacreditada por la defensa del administrado.

Respecto a la inmovilización del vehículo, precisa que no puede catalogarse como una sanción anticipada, ya que la normativa establece claramente que esta medida es un efecto inmediato de la verificación de la infracción D12, sin requerir un procedimiento previo. Por tanto, consideró que el actor interpretó erróneamente dicha disposición.

Resaltó que, en la audiencia pública de impugnación, el demandante se encontraba acompañado de su apoderado, solicitó la declaración del agente de tránsito que realizó el comparendo y su certificado de estudio en técnico en seguridad vial, las cuales, fueron decretadas e incorporadas en el proceso y que fueron valoradas de acuerdo con las reglas de la sana crítica que acreditan la infracción cometida por el señor FUENTES SUÁREZ.

En suma, expone la entidad demanda que los actos administrativos cuestionados fueron expedidos en el marco de un proceso contravencional adelantado conforme a la normativa vigente y con pleno respeto de las garantías procesales. Sostiene que el demandante fue debidamente notificado, ejerció su derecho de defensa e interpuso los recursos legales pertinentes, sin que se hubiera vulnerado el debido proceso ni los principios de legalidad y contradicción.

Señala que la parte demandante no demuestra una causal que afecte la validez de los actos administrativos expedidos en el trámite sancionatorio, por el contrario, está acreditado que en ésta se escuchó el testimonio del agente de tránsito, quien constató que el demandante conducía un vehículo prestando un servicio no autorizado, desnaturalizando así el uso previsto en la licencia de tránsito. Dicha declaración, rendida bajo la gravedad de juramento, no fue desvirtuada en el trámite administrativo ni en la acción presentada.

Explica que el demandante no logró probar la presunta vulneración de sus derechos y su argumentación se limita a cuestionar la valoración probatoria efectuada por la administración, sin aportar elementos que permitan invalidar las resoluciones que lo declararon infractor. Asimismo, aclara que la inmovilización del vehículo se derivó directamente de la infracción detectada y no de un proceso sancionatorio posterior, como lo sostiene el demandante.

En consecuencia, la entidad demandada solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda, reiterando que las decisiones administrativas gozan de presunción

de legalidad, fueron adoptadas dentro del marco normativo aplicable y respetaron los derechos del investigado en todas las etapas del procedimiento.

### **1.3 Sentencia de primera instancia.**

En sentencia proferida el 30 de septiembre de 2024, el Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, denegó las pretensiones de la demanda, en base a los siguientes argumentos:

- No se probó que la administración hubiera infringido la normas que en debía fundarse su actuación, dado que, la inmovilización del vehículo es medida sancionatoria complementaria a la imposición de la multa sin que su aplicación se encuentra enmarcada en otro procedimiento diferente al correctivo principal, de suerte que el interesado puede ejercer las garantías de contradicción y defensa respecto ambos correctivos sin que su aplicación sea considerada a título de responsabilidad objetiva.

De otro lado, refiere que el literal D12 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre determina que la conducta infraccional es la destinación del vehículo a un servicio diferente al autorizado en la licencia de tránsito del infractor, por lo que solo basta que la autoridad de tránsito verifique en el procedimiento que el conductor o propietario de uso del automotor con fines distintos a los autorizados por el ente de tránsito, para encontrar configurada la contravención.

- A través de la orden de comparendo y en concordancia con la exposición de la agente de tránsito que lo notificó, Katherine Gálvez Ospina, se probó que el señor Edwin Fuentes Suárez transportaba en un vehículo particular a una pasajera, por intermedio de una plataforma de servicios de transporte no regulados, quien al ser requerido en la terminar de transporte Salitre, le manifestó a la funcionaria el acuerdo celebrado por una remuneración por el servicio de \$15.000, sin que exista contradicción entre lo plasmado en el documento y lo testificado por la mencionada servidora.

En ese orden de ideas, no se acreditó las vulneraciones al principio *in dubio pro administrado*, o a la presunción de inocencia, pues al contarse con medios de prueba suficientes para imputar una infracción a las normas de tránsito, le correspondía al investigado proponer o aportar los medios de prueba pertinentes, conducentes y útiles para desvirtuar la imputación efectuada, situación que no ocurrió o no se probó en el trámite administrativo sancionatorio ni sede judicial.

- No se demostró ni que el testigo hubiese auspiciado alguna situación anormal o afectara los intereses del demandante, quien a pesar de tener la posibilidad no tachó de falsas, las manifestaciones realizadas, ni que la agente de tránsito hubiera ejercido abusivamente sus facultades, toda vez que, entre otros aspectos, en ningún momento se ha establecido la existencia de alguna relación entre el conductor y su acompañante para afirmar que la infracción era inexistente y que esta última quien de manera libre y espontánea le informó a la funcionaria que tomó el servicio mediante plataforma tecnológica.

En suma, el juzgado de primera instancia, tras el análisis de los cargos formulados por la parte demandante, determinó que la interpretación y aplicación de las normas realizada por la Secretaría Distrital de Movilidad para imponer la infracción D-12 fue correcta y ajustada a derecho. Consideró que la norma aplicable es autónoma, no requiere interpretación complementaria con otras disposiciones sobre servicio público de transporte y se configura con la simple verificación del uso o destinación no autorizada del vehículo, sin que sea necesario probar una retribución económica.

Asimismo, el analizó la valoración probatoria realizada en el proceso contravencional, encontrando que la entidad demandada cumplió con las garantías procesales y que se acreditó probatoriamente la comisión de la infracción, refiriendo que el testimonio de la funcionaria de policía que presencié los hechos, quien documentó el nombre de la usuaria del servicio y recopiló información que permitiera concluir que el conductor había destinado el vehículo a un servicio diferente al autorizado en su licencia de tránsito.

En tal medida, expresó que el demandante conoció oportunamente la infracción, participó en el procedimiento y pudo controvertir las pruebas y presentar alegatos, sin que se evidenciara violación al debido proceso ni a su derecho de defensa. Además, concluyó que la sanción impuesta por la Secretaría Distrital de Movilidad se fundamentó en un material probatorio suficiente, sin que la parte demandante lograra desvirtuar la prueba testimonial aportada.

Respecto a las presuntas irregularidades en la inmovilización del vehículo, el Juzgado estableció que dicha medida tenía fundamento legal conforme al artículo 125 de la Ley 769 de 2002, por lo que no se requería una decisión sancionatoria previa, ya que se trata de una medida preventiva.

En virtud de todo lo anterior, al no evidenciarse irregularidades sustanciales que afectaran la validez de los actos administrativos cuestionados, el Juzgado negó las pretensiones de la demanda y confirmó la legalidad de las resoluciones expedidas por la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD.

### ***1.5 Recurso de apelación.***

La parte demandante interpone recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, argumentando que los actos administrativos sancionatorios no fueron expedidos conforme a derecho, insistiendo que en los mismos se incurrió en una indebida valoración probatoria, vulneración del debido y falsa motivación.

Sostiene que la sentencia impugnada interpretó de manera aislada el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, omitiendo considerar lo dispuesto en los artículos 2 de la misma ley y 3 de la Ley 105 de 1993, que regulan los elementos del servicio público de transporte. Alega que para imputar la infracción D-12, la administración debió probar la existencia de una contraprestación económica, dado que este es el factor diferenciador entre el servicio de transporte público y el particular.

Cuestiona la valoración probatoria efectuada en el proceso sancionatorio, señalando que el testimonio de la agente de tránsito que impuso la orden de

comparendo es incoherente e insuficiente, pues no evidenció directamente la comisión de la infracción. Asegura que el soporte de la sanción fue lo manifestado por un tercero anónimo, del cual no se conoce identificación, calidades ni otros datos verificables, lo que pone en duda la veracidad de la imputación.

Asimismo, señala que la orden de comparendo fue impuesta sin que la funcionaria policial verificara personalmente el supuesto pago por el servicio de transporte. Indica que, en el conainterrogatorio realizado en el trámite contravencional, la agente admitió no haber observado directamente la transacción económica ni contar con pruebas que la acreditaran, lo que, a juicio del apelante, desvirtúa la solidez de la sanción impuesta.

En relación con el derecho de defensa y el debido proceso, la parte apelante argumenta que la prueba testimonial del agente de tránsito no fue debidamente contrastada y que la administración basó su decisión exclusivamente en una manifestación de un tercero, sin darle al demandante la oportunidad de controvertir o confrontar dicha declaración. Alega que se invirtió la carga de la prueba, exigiéndole al sancionado desvirtuar hechos que no fueron demostrados con certeza por la autoridad de tránsito, lo que vulnera el principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

Por otro lado, argumenta que la orden de comparendo No. 11001000000023524487 no cumplió con los requisitos exigidos en la Resolución 3027 de 2010 ni con lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, lo que generó una falta de claridad sobre los hechos y circunstancias en que se fundamentó la sanción. En este sentido, sostiene que la duda sobre la configuración de la infracción debe resolverse en favor del investigado, conforme al principio de favorabilidad.

Con fundamento en lo anterior, solicita que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de los actos administrativos impugnados.

## **II. TRÁMITE PROCESAL SURTIDO EN SEGUNDA INSTANCIA**

Mediante Auto No. 2025-01-006 del 23 de enero de 2025 se admitió el recurso de apelación presentado contra la Sentencia del 30 de septiembre de 2024 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, aclarando que, al no haber lugar al decreto y práctica de pruebas en esta instancia, no se correría traslado para alegar de conclusión.

Así mismo, se informó al Ministerio Público delegado ante el Tribunal Administrativo que podría emitir concepto desde que se admitió el recurso y hasta antes de que ingresara el proceso al despacho para sentencia, sin pronunciamiento de dicha autoridad respecto al debate de referencia.

Para resolver, las Sala desarrolla las siguientes,

## **III. CONSIDERACIONES**



### 3.1 Competencia.

En virtud de lo establecido en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal es competente para conocer del recurso de apelación presentado, en atención a que *“Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos...”*, como quiera que en el presente caso se trata de la impugnación de una sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá, que pertenece al Distrito Judicial Administrativo que preside el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### 3.2. Legitimación para recurrir.

La parte demandante se encuentra legitimada para recurrir en la presente actuación, por cuanto la decisión emitida en primera instancia resultó adversa a sus intereses<sup>1</sup>, al negarse la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

Por último, se precisa que el presente trámite del recurso de apelación, en donde se trata de un apelante único, conmina a que el pronunciamiento de la segunda instancia sea exclusivamente sobre lo que es materia de impugnación, tal y como lo dispone el artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable en virtud de la remisión expresa contenida en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, por lo que las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación delimitan la competencia funcional del juez de segunda instancia a esos argumentos concretamente y por tanto, no puede esta Judicatura manifestarse frente a los pronunciamientos que no fueron objeto de impugnación.

### 3.3 Planteamiento del Problema Jurídico principal y sus asociados.

En ese orden de ideas, para la Sala el **problema jurídico principal** consiste en determinar si las Resoluciones del 15 de septiembre de 2020 (proceso contravencional 7523) y 511-02 del 26 de enero de 2021 (que resolvió el recurso de apelación), fueron expedidas con infracción de las normas en las que debía fundarse, falsa motivación y desconocimiento del debido proceso.

Además, establecerse si los perjuicios solicitados por la parte demandante se encuentran debidamente sustentados y por ende deben ser reconocidos, para de esa forma, analizar si se revoca, modifica o confirma la decisión de primera instancia.

### 3.4. Resolución del problema jurídico en el caso concreto: Exposición de razonamientos legales de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios y análisis crítico de las pruebas obrantes en el plenario.

Para resolver la Sala abordará: i) procedimiento ante la comisión de una infracción a las normas de tránsito; ii) marco normativo y jurisprudencial del derecho al debido proceso y a la defensa; iii) la falsa motivación y iv) análisis del caso concreto.

---

<sup>1</sup> Artículo 320 del Código General del Proceso.

### 3.4.1 Procedimiento ante la comisión de una infracción a las normas de tránsito.

El derecho a la libre circulación de personas y vehículos por las vías del país se encuentra previsto en el artículo 24 Constitucional, no obstante, este se encuentra sujeto a ciertas reglas por razones de seguridad y adecuado uso de la estructura vial. (artículo 1 Ley 769 de 2002)

Es así, como el Código Nacional de Tránsito Ley 769 de 2002 plantea las disposiciones a las cuales deben ajustarse todos los actores viales, esto es, los peatones, ciclistas, motociclistas, conductores, pasajeros, entre otros, en materia de circulación para la preservación del ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

En concordancia, establece las conductas que se constituyen en trasgresión o violación de las normas de tránsito, las cuales pueden ser simples o complejas, según la producción de daño material y aplicar las sanciones a que haya lugar para los infractores de las normas de tránsito<sup>2</sup>.

Así mismo, se prevé la existencia de un permiso para conducción vehicular, que se constituye en un documento público de carácter personal e intransferible expedido por autoridad competente, mediante el cual se autoriza a una persona para la conducción de vehículos (Art. 2 Ley 769 de 2002), permiso que puede ser suspendido o incluso cancelado bajo circunstancia específicas (Art. 26 *ibidem*).

En tal medida, el Código Nacional de Tránsito en sus artículos 135 a 140 modificados por la Ley 1383 de 2010 artículos 22 y 24, dispone respecto del procedimiento ante la comisión de una infracción a las normas de tránsito, lo siguiente:

***“Artículo 135. Modificado por la Ley 1383 de 2010, artículo 22. Procedimiento.***  
*Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:*

*Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.*

*Para el servicio además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.*

*La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su*

---

<sup>2</sup> Nota de la Corte: Ver Sentencias C-530 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-931 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-144 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

*cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere.*

*No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.*

*El Ministerio de Transporte determinará las características técnicas del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculpado o del testigo que lo haya suscrito por este.*

**Parágrafo 1°.** *La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta.*

*Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.*

**Parágrafo 2°.** *Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el cobro de las multas.*

**Artículo 136. Modificado por el Decreto 19 de 2012, artículo 205, con excepción de los parágrafo 1° y 2°.** *(Nota: Ver Sentencia C-849 de 2012, respecto al artículo 205.). Reducción de la Multa. Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá, sin necesidad de otra actuación administrativa:*

*1. Cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro Integral de Atención. Si el curso se realiza ante un Centro Integral de Atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a éste se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o*

*2. Cancelar el setenta y cinco (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un organismo de tránsito o en un Centro Integral de Atención. Si el curso se realiza ante un Centro Integral de Atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a éste se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o*

3. Si aceptada la infracción, ésta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculpado deberá cancelar el cien por ciento (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.

Si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles.

Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado. Si fuere declarado contraventor, se le impondrá el cien por ciento (100%) de la sanción prevista en la ley.

Los organismos de tránsito de manera gratuita podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas y podrán establecer convenios con los bancos para este fin. El pago de la multa a favor del organismo de tránsito que la impone y la comparencia, podrá efectuarse en cualquier lugar del país.

**Parágrafo 1°.** En los lugares donde existan inspecciones ambulantes de tránsito, los funcionarios competentes podrán imponer al infractor la sanción correspondiente en el sitio y hora donde se haya cometido la contravención respetando el derecho de defensa.

**Parágrafo 2°.** Adicionado por la Ley 1843 de 2017, artículo 7°. Cuando se demuestre que la orden de comparendo por infracción a las normas de tránsito detectada por sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos, no fue notificada o indebidamente notificada, los términos establecidos para la reducción de la sanción comenzarán a correr a partir de la fecha de la notificación del comparendo.

**Artículo 137. Información.** En los casos en que la infracción fuere detectada por medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor el comparendo se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo.

La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo.

Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se registrará la sanción a su cargo en el Registro de Conductores e infractores, en concordancia con lo dispuesto por el presente código.

**Parágrafo 1°.** El respeto al derecho a defensa será materializado y garantizado por los organismos de tránsito, adoptando para uso de sus inculpados y autoridad, herramientas técnicas de comunicación y representación de hechos sucedidos en el

*tránsito, que se constituyan en medios probatorios, para que en audiencia pública estos permitan sancionar o absolver al inculpado bajo claros principios de oportunidad, transparencia y equidad.*

**Artículo 138. Comparecencia.** *El inculpado podrá comparecer por sí mismo, pero si designa apoderado éste deberá ser abogado en ejercicio. El Ministerio Público podrá intervenir en los procesos, de acuerdo con las funciones que le sean propias.*

**Parágrafo.** *Si resultare involucrado un menor de edad en la actuación contravencional, deberá estar asistido por su representante legal, o por un apoderado designado por éste, o por un defensor de familia.*

**Artículo 139. Notificación.** *La notificación de las providencias que se dicten dentro del proceso se hará en estrados.*

**Artículo 142. Recursos.** *Contra las providencias que se dicten dentro del proceso procederán los recursos de reposición y apelación.*

*El recurso de reposición procede contra los autos ante el mismo funcionario y deberá interponerse y sustentarse en la propia audiencia en la que se pronuncie.*

*El recurso de apelación procede sólo contra las resoluciones que pongan fin a la primera instancia y deberá interponerse oralmente y sustentarse en la audiencia en que se profiera.*

*Toda providencia queda en firme cuando vencido el término de su ejecutoria, no se ha interpuesto recurso alguno o éste ha sido negado.*

De otra parte, la Ley 1843 de 2017 “por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones”, establece:

**“Artículo 8°.** *Procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento que se describe a continuación:*

*El envío se hará por correo y/o correo electrónico, en el primer caso a través de una empresa de correos legalmente constituida, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la validación del comparendo por parte de la autoridad, copia del comparendo y sus soportes al propietario del vehículo y a la empresa a la cual se encuentra vinculado; este último caso, en el evento de que se trate de un vehículo de servicio público. En el evento en que no sea posible identificar al propietario del vehículo en la última dirección registrada en el RUNT, la autoridad deberá hacer el proceso de notificación por aviso de la orden de comparendo.*

*Una vez allegada a la autoridad de tránsito del respectivo ente territorial donde se detectó la infracción con ayudas tecnológicas se le enviará al propietario del vehículo la orden de comparendo y sus soportes en la que ordenará presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, contados a partir del recibo del comparendo en la última dirección registrada por el propietario del vehículo en el Registro Único Nacional de Tránsito, para el inicio del proceso contravencional, en los términos del Código Nacional de Tránsito.(...)*

**Parágrafo 2°.** *Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el recaudo y cobro de las multas.*

**Parágrafo 3°.** *Será responsabilidad de los propietarios de vehículos actualizar la dirección de notificaciones en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), no hacerlo implicará que la autoridad enviará la orden de comparendo a la última dirección registrada en el RUNT, quedando vinculado al proceso contravencional y notificado en estrados de las decisiones subsiguientes en el mencionado proceso. La actualización de datos del propietario del vehículo en el RUNT deberá incluir como mínimo la siguiente información:*

- a) Dirección de notificación;*
- b) Número telefónico de contacto;*
- c) Correo electrónico; entre otros, los cuales serán fijados por el Ministerio de Transporte.”*

En suma, conforme las disposiciones normativas referidas, cuando el desconocimiento de la norma de tránsito se evidencia de manera directa por la autoridad de tránsito, esta ordenará la detención del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que indicará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

Por su parte, ante la comisión de una contravención detectada por sistemas de ayudas tecnológicas, la autoridad de tránsito deberá dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la validación del comparendo por parte de la autoridad, enviar por correo a través de una empresa de correos certificados y/o correo electrónico, copia del comparendo y sus soportes al propietario del vehículo, y en el evento que se trate de un vehículo de servicio público a la empresa a la cual se encuentra vinculado, en la cual se le ordenará presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo contados a partir del recibo, en la última dirección registrada por el propietario del vehículo en el Registro Único Nacional de Tránsito, para el inicio del proceso contravencional, en los términos del Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002), el cual consta de cuatro etapas fundamentales, esto es: *a)* la orden de comparendo, *b)* la presentación del inculpado en los términos de ley, *c)* la audiencia de pruebas y alegatos, y *d)* la audiencia de fallo.

En tal medida, el procedimiento sancionatorio de tránsito parte de la imposición de un comparendo entendido este como la notificación formal para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción<sup>3</sup>.

En relación con la implementación de tecnologías el artículo 4° de la Resolución No. 003027 del 26 de julio de 2010 *“Por la cual se actualiza la codificación de las infracciones de tránsito, de conformidad con lo establecido en la Ley 1383 de 2010, se adopta el Manual de Infracciones y se dictan otras disposiciones”*, prevé:

---

<sup>3</sup> Ley 769 del año 2002. “(...) Artículo 2°. DEFINICIONES. Para la aplicación e interpretación de este Código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:  
(...) Comparendo: Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción.”

*“ARTICULO 4. NUEVAS TECNOLOGÍAS. Las autoridades competentes podrán implementar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan la captura, lectura y almacenamiento de la información contenida en el formulario Orden de Comparendo Único Nacional, e igualmente deberán implementar medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora y demás datos establecidos en el formulario de comparendo único nacional.”*

En virtud de lo anterior, las autoridades competentes podrán implementar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan la captura, lectura y almacenamiento de la información contenida en el formulario orden de comparendo único nacional y deberán implementar medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones a contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora y demás datos establecidos en este formulario.

Ahora bien, conforme lo previsto en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, el presunto infractor puede rechazar la comisión de la infracción, compareciendo ante el funcionario en audiencia pública para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles y si el contraventor no comparece sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes cuando la infracción es detectada de manera directa por la autoridad de tránsito y once (11) días cuando es a través de sistemas automáticos semiautomáticos y otros medios tecnológicos a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito después de 30 días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

En esa medida, el procedimiento sancionatorio de tránsito debe salvaguardar el debido proceso, y aunque no se predica el mismo rigor de otros procesos, no por ello puede inobservarse las garantías mínimas que deben estar inmersas en cualquier actuación administrativa sancionatoria.<sup>4</sup>

Finalmente, se destaca en torno al uso de herramientas tecnológicas, como cámaras corporales para los agentes de tránsito en la imposición de comparendos, que si bien no hay una normativa nacional que imponga de manera general la obligatoriedad de estas, éstas se han implementado en varias ciudades y municipios como una medida para mejorar la transparencia y reducir los conflictos o denuncias por presuntos abusos de autoridad, siendo un elemento que permite mejorar la convivencia ciudadana y afianzar la confianza de la ciudadanía; es así, como por ejemplo, la Secretaría de Movilidad Distrital de Bogotá mediante la Resolución 229969 de 2023 reglamentó el uso de cámaras corporales asignadas al Cuerpo de Agentes de Tránsito y Transporte adscrito a dicha secretaría, con lo cual se busca mejorar este tipo de procedimientos, contando además con un insumo de mayor precisión que permite a las autoridades administrativas como judiciales, al realizar un control de los mismos.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 530 de 2003 M.P Eduardo Montealegre Lynett

### 3.4.2 Falsa motivación.

El fundamento para la motivación de los actos administrativos parte del principio de publicidad contenido en el artículo 209 constitucional que además orienta las actuaciones y la función administrativa al plasmar las razones de hecho y de derecho que los preceden. En ese sentido, se convierte en un elemento fundamental para determinar la voluntad de la administración que se manifiesta a través de esos actos y cumple un papel clave en la interdicción de la arbitrariedad en el Estado Constitucional de Derecho.

En esa medida, la falsa motivación concretamente implica un error en la escogencia o determinación de las condiciones de hecho y de derecho que se invocan, conllevando a una decisión que no es congruente con lo que se acredita dentro de una actuación administrativa y que vician el acto, en tanto las razones de hecho y/o de derecho que invoca para decidir no corresponden con la verdad procesal del expediente o jurídica del ordenamiento normativo en el que se produce, configurándose una causal de nulidad autónoma prevista en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora, la carga de la prueba frente a la falsa motivación que pueda predicarse de un acto administrativo está en cabeza del demandante, quien deberá acreditar la divergencia de esas circunstancias de hecho y de derecho y en esa medida, demostrar que las razones que se expresan en el acto como fuente del mismo no son reales, no existen o están distorsionadas para invalidar el acto y desvirtuar su presunción de legalidad.

Al respecto el Consejo de Estado ha señalado:

*“Por ello, ha explicado que el vicio de nulidad es el que afecta el elemento causal de la decisión, relacionado con los antecedentes de hecho y derecho que facultan su expedición y, por lo tanto, el impugnador tiene la carga de demostrar que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad.*

*Según lo precedente, esta Corporación ha afirmado que la falsa motivación del acto ocurre cuando: i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración pública; ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien sea por error o por razones engañosas o simuladas; iii) porque el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y iv) en razón a que los motivos que sirven de fundamento al acto no justifiquen la decisión.”<sup>5</sup>*

### 3.4.2 Marco normativo y jurisprudencial del derecho al debido proceso y a la defensa.

El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia dispone que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, presupuesto que se traduce en el conjunto de garantías previstas por el ordenamiento jurídico para la protección del individuo el cual se debe aplicar con el fin de que todos los integrantes de la comunidad, en virtud del cumplimiento

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp 11001-03-25-000-2012-00457-00(1899-12), providencia del 24 de agosto de 2018, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.



de los fines esenciales del Estado, puedan defender y preservar el valor de la justicia.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el debido proceso administrativo como:

*“(…) (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”<sup>6</sup>*

Del mismo modo ha señalado que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes:

*“(…) (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”<sup>7</sup>*

En consonancia, el Consejo de Estado ha considerado que: *“(…) el derecho al debido proceso se erige como una garantía a todas las personas según la cual su intervención en una actuación administrativa o judicial está regida por reglas previamente establecidas por el legislador, que a su vez le permiten defenderse y solicitar las pruebas tendientes a demostrar lo que afirma, sin que la voluntad del funcionario público pueda tener alguna injerencia en las distintas etapas del proceso(…)”<sup>8</sup>*

Bajo estos presupuestos, se destaca que las garantías propias del debido proceso adquieren una mayor relevancia en los procesos administrativos sancionadores, en los cuales la posibilidad de ejercer el *ius puniendi* del Estado no puede sobreponerse a los derechos de los investigados so pretexto de obtener la corrección de una conducta reprochable.<sup>9</sup>

Así las cosas, es pertinente mencionar que la Corte Constitucional ha reconstruido los elementos que conforman el debido proceso administrativo, afirmando que se trata de un mega derecho que comprende todo un conjunto de garantías tanto en

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Consejo de Estado - Sección Primera - Expediente radicado N° 68001-23-33-000-2014-00413-01. Sentencia de tutela del 21 de agosto de 2014.

<sup>9</sup> *Ibidem*

sede administrativa como jurisdiccional, y respecto de la primera enunció las siguientes:

*“(…) hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”<sup>10</sup>*

Ahora, respecto a las garantías específicas que hacen parte de la presunción de inocencia dicho Cuerpo Colegiado<sup>11</sup> ha precisado que en el ámbito de la administración

*(i) solo se puede imponer una sanción a la persona a través de un proceso en el que se haya demostrado su culpabilidad, (ii) la carga de la prueba acerca de la responsabilidad recae sobre la acusación y (iii) el trato a las personas bajo investigación por un delito, debe ser acorde con este principio. La Corte Constitucional hace énfasis en el proceso penal como parte de los procesos sancionadores (del *ius puniendi* del Estado), del cual hacen parte el policivo o contravencional, el disciplinario y el procedimiento administrativo sancionatorio (que comprende una matriz general y otra especializada por temática o sector: desde el aduanero, ambiental, educación, laboral, protección de consumidores y usuarios, tecnologías e información, tributario, salud etc.) siendo el más severo y por tanto, de mayor exigencia del principio de legalidad y de las garantías el penal, aduciendo respecto de éste que “(…) La presunción de inocencia implica que la carga de demostrar la culpabilidad de la persona recae en el Estado:*

*“En un Estado Social de Derecho corresponde siempre a la organización estatal la carga de probar que una persona es responsable de un delito, produjo el daño, o participó en la comisión del mismo, lo que se conoce como principio *onus probandi incumbit actori*”.*

*De esta manera, para ser desvirtuada la presunción de inocencia se requiere la convicción o certeza, más allá de una duda razonable, basada en el material probatorio que establezca los elementos del delito y la conexión del mismo con el acusado. Por lo anterior, en virtud de este axioma se debe aplicar el principio del *in dubio pro reo*, según el cual toda duda debe resolverse en favor del acusado. La actividad probatoria que despliegue el organismo investigador debe entonces encaminarse a destruir la presunción de inocencia de que goza el acusado; a producir una prueba que respete las exigencias legales para su producción, de manera suficiente y racional, en el sentido de acomodarse a la experiencia y la sana crítica. Así pues, no le incumbe al acusado desplegar ninguna actividad a fin de demostrar*

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-121 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva)

**su inocencia, lo que conduciría a exigirle la demostración de un hecho negativo, pues por el contrario, es el acusador el que debe demostrarle su culpabilidad**<sup>12</sup>

A su turno, el Honorable Consejo de Estado<sup>13</sup>, confirma la tesis antes planteada por la Corte Constitucional y aplica dichos aspectos al trámite administrativo indicando que, dentro de la garantía de la presunción de inocencia, está contenido en principio de *in dubio pro administrado*, en los siguientes términos:

**“La presunción de inocencia va acompañada de otra garantía: “el in dubio pro administrado”, toda vez que si *el Estado no cumple con la carga probatoria que le corresponde y existen dudas razonables respecto de la responsabilidad de quien está siendo objeto de investigación, la única respuesta posible es la exoneración.***

No obstante lo anterior, es indispensable señalar que los principios de presunción de inocencia y de “in dubio pro administrado”, **admiten modulaciones en derecho administrativo sancionatorio que incluso podría conducir a su no aplicación, es decir procedimientos administrativos sancionatorios en los que se parte de la regla inversa: *se presume la culpabilidad, de forma tal que la carga de la prueba se desplaza al presunto infractor y para que éste no sea declarado responsable debe demostrar durante la actuación administrativa que actuó diligentemente o que el acaecimiento de los hechos se dio por una causa extraña (fuerza mayor, caso fortuito o intervención de un tercero).*** No se trata de un régimen de responsabilidad objetiva sino de una reasignación de la carga probatoria, la responsabilidad sigue siendo subjetiva porque como se desprende de lo afirmado existe la posibilidad de exoneración comprobando un comportamiento ajustado al deber objetivo de cuidado.

Es necesario indicar que **la posibilidad de excepcionar el principio de presunción de inocencia sólo corresponde en nuestro sistema al legislador**, quien en el momento de regular las particularidades de los diferentes procedimientos administrativos sancionadores, **debe hacer un juicio constitucional de razón suficiente para delimitar aquellos supuestos en los que la inversión de la carga de la prueba se justifica al servir de instrumento de protección de intereses colectivos** y, por ende, evitar que la infracción desemboque en daños irreversibles o en motivos relacionados con el correcto obrar de la administración pública y el cumplimiento de deberes impuestos a los ciudadanos. En el primer caso encontramos el supuesto del **procedimiento sancionatorio ambiental desarrollado en el artículo 5° de la ley 1333 de 2009** y en el segundo la regulación realizada en el procedimiento sancionatorio tributario. Así las cosas, en materia contractual **al no existir una norma que se ocupe de la garantía a la que se está haciendo referencia, se impone al operador la carga de demostrar los elementos de la infracción pues, se insiste, a éste no le es permitido crear excepciones no previstas en el ordenamiento jurídico.**

Por contera, el no pronunciamiento expreso por parte del legislador no habilita a la administración para excepcionar la aplicación del principio de presunción de inocencia, pues su imperatividad se desprende del artículo 29 constitucional y ahora del artículo 3.1 de la Ley 1437 que como ya ha tenido oportunidad de señalar la Sala en esta sentencia, **consagra el procedimiento administrativo sancionatorio general, lo cual conlleva que ante una omisión de la ley sectorial, a la autoridad administrativa no le queda otro camino distinto a llenar las lagunas existentes con las**

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-121 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva)

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 22 de octubre de 2012. Rad: 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738) CP. Enrique Gil Botero

**disposiciones consagradas de forma general para el ejercicio de potestad punitiva”**

Posteriormente, el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo reafirma la posición respecto de la obligación que tiene el Estado de acreditar la comisión de la infracción administrativa, esta vez, en el ámbito tributario, indicando que:

*(...)**es indudable que en virtud de la presunción de inocencia, también elemento propio del debido proceso (CP art. 29), corresponde al Estado y, en particular a la administración tributaria, probar que la persona no ha cumplido con su deber de presentar la declaración tributaria para poder imponer las sanciones previstas por la ley***<sup>14</sup>

De los extractos jurisprudenciales anteriormente transcritos, es claro que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han precisado que las garantías propias del debido proceso, entre ellas, el principio *in dubio pro administrado* y la presunción de inocencia del administrado, deben ser observados en los trámites administrativos sancionatorios como el debatido a través del presente medio de control, máxime si se tiene en cuenta que este tipo de procesos se llevan a cabo en ejercicio del poder punitivo del Estado a través de la administración pública y que el legislador no consagró causal exceptiva para su aplicación. En ese orden de ideas, es a esta última la que tiene no solo el deber de probar la comisión de la infracción por parte de aquel, sino hacerlo de manera suficiente y con ello desacreditar la presunción, a fin de imponer la sanción que como consecuencia jurídica que corresponda.

#### **3.4.4 Caso concreto.**

Sostiene la parte demandante que la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD habría interpretado aislada y erróneamente lo previsto en el literal D12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, pues a su consideración debió hacer una lectura conjunta de lo allí dispuesto con lo previsto en el artículo segundo de la misma norma, junto con lo estipulado por el artículo 3 de la Ley 105 de 1993; análisis conforme el cual estima, debía demostrarse en la actuación administrativa que se hubiese efectuado el pago del canon o tarifa que se habría pagado para tal fin.

Considera que la declaración de la agente de tránsito es insuficiente e incoherente respecto a los supuestos facticos que describieron la comisión de la conducta, ya que en su concepto está absolutamente probado que la funcionaria no evidenció de forma directa los hechos que sustentaron la falta endilgada, por lo tanto, para el demandante está probado que la citada funcionario impuso la orden de comparendo por lo informado por un acompañante de quien se desconoce sus datos e identificación, de igual manera manifiesta que la agente de tránsito notificó al demandante de la orden de comparendo de forma directa, informando situaciones fácticas irregulares de las cuales no tuvo conocimiento, notificando información imprecisa e incierta.

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de septiembre de 2017. Rad: 68001-23-33-000-2013-00687-01(20910) CP. Stella Jeannette Carvajal Basto

Concluye que la anotación en la casilla 17 de la orden de comparendo fue consignada con información imprecisa, puesto que, no existe prueba alguna de que las personas que transportaba la demandante hayan pagado por un servicio de transporte, dado que las manifestaciones de estas personas no fueron ratificadas dentro del procedimiento administrativo sancionatorio y señala que en el caso de estudio la declaración de la agente de la Policía es un testigo de oídas.

Reitera que la comisión de la conducta se impartió por sugerencia y referencia errónea de un presunto ocupante a quien nunca se hizo parte en el proceso administrativo, por tanto, en su concepto es inviable que se haya sancionado a la demandante por cuanto no se registra evidencia certera que demuestre más allá de toda duda razonable, la presunta responsabilidad en la infracción que se imputó basándose en una declaración testimonial que contiene contrariedades en los hechos y que no fueron comprobados con otro medio de prueba.

Así las cosas, sea lo primero indicar que de acuerdo con lo expuesto en el acta de audiencia por infracción a las normas de tránsito del 15 de septiembre de 2020, la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ declaró contraventor al señor EDWIN FUENTES SUÁREZ, imponiéndole una sanción en la modalidad de multa, siendo esta un tipo de sanción prevista en el artículo 122 de la Ley 769 de 2000 por incurrir en la conducta prevista en el literal D-12 del artículo 131 *ibidem*, modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, que dispone:

*“ARTÍCULO 131. MULTAS. <Artículo modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así: (...)*

*D. Será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes (smlgv) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones: (...)*

*D.12. Conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días.” (Subrayado fuera de texto)*

La norma transcrita establece con precisión que será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes, el conductor o propietario que conduzca un vehículo automotor que se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene la licencia de tránsito, además plantea como consecuencia la imposición de orden de comparendo y la inmovilización del vehículo.

En tal medida, el procedimiento sancionatorio de tránsito parte de la imposición de un comparendo<sup>15</sup> al presunto infractor de una norma de tránsito, con el cual se le convoca a: i) si acepta la comisión de la infracción realizar el pago de la multa correspondiente, concediéndole ciertos beneficios por pronto pago o ii) rechazar

---

<sup>15</sup> Ley 769 del año 2002. “(...) Artículo 2º. DEFINICIONES. Para la aplicación e interpretación de este Código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:  
(...) Comparendo: Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción.”

la comisión de la infracción, caso en el cual deberá comparecer ante el correspondiente organismo de tránsito para adelantar el procedimiento administrativo previsto en los artículos 134, 135 y 136 de la Ley 769 de 2002, esto es, acudir a audiencia pública en la que se valorarán las pruebas decretadas a solicitud de parte u de oficio, analizadas las cuales se arribara a la conclusión de declararle contraventor e imponerle el pago del cien por ciento de la multa, o absolverle de la comisión de la conducta que se le acusa, a través de fallo que será notificado en estrados<sup>16</sup>

En esa medida, vale la pena destacar que el artículo 5° de la Resolución No.003027 del 26 de julio de 2010 “Por la cual se actualiza la codificación de las infracciones de tránsito, de conformidad con lo establecido en la Ley 1383 de 2010, se adopta el Manual de Infracciones y se dictan otras disposiciones”, expedida por el Ministerio de Transporte señala frente al formato y elaboración del formulario de comparendo, lo siguiente:

*“ARTÍCULO 5°. FORMATO Y ELABORACIÓN DEL FORMULARIO DE COMPARENDO.*

*Adóptese el formulario de Comparendo único Nacional anexo a la presente resolución y que hace parte integral de la misma, el cual deberá ser utilizado una vez se agoten las existencias en cada Organismo de Tránsito.*

*Los organismos de tránsito ordenarán la impresión y reparto del formulario Orden de Comparendo Único Nacional- el cual deberá contener la codificación de las infracciones y demás datos y características descritas en la presente resolución...”*

De otra parte, el Manual de Infracciones al Tránsito, en su Título II Capítulo 4, las obligaciones y responsabilidades de los miembros de cuerpos de control, así:

*“(...) Diligenciar correctamente la orden de comparendo único nacional, con letra legible y suministrar la información suficiente al usuario respecto a la infracción cometida y procedimiento a seguir.*

*Diligenciar la orden de comparendo de acuerdo con la realidad de los hechos acaecidos y observados.*

**Verificar minuciosamente la identificación del conductor para evitar suplantaciones, corroborando con la cédula de ciudadanía y en lo posible con las bases de datos de las diferentes centrales de radio o demás medios tecnológicos implementados para este fin.**

*Verificar que el conductor no haya alterado la orden de comparendo en especial, algún número de la cédula, para que erróneamente se cargue a otra persona.*

*No modificar o alterar la orden de comparendo una vez haya sido elaborada y entregada, esto indica agregar información, suprimirla, enmendarla, tacharla, sobrescribir utilizando cualquier medio, tales como lapiceros, tinta, bisturís, corrector entre otros.*

*Entregar inmediatamente copia de la orden de comparendo, al presunto infractor, así éste niegue a firmar.*

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Susana Buitrago Valencia. Bogotá 22 de enero de 2015. Radicación número: 11001-03-15-000-2013-02588-01(AC).

*Entregar el comparendo original ante la oficina radicadora de documentos o comandante de ruta, en casos de comparendos realizados en carretera, a más tardar al finalizar cada turno. En todo caso dicho tiempo no podrá exceder las doce horas siguientes a la elaboración del mismo.*

**Comparecer ante la autoridad que lo solicite, para la ratificación de la orden de comparendo o aclaración de tiempo, modo y lugar que dio origen a la imposición del mismo.** (...) *Subrayado y negrilla fuera de texto.*

En virtud de lo anterior, resulta claro que el Manual de Infracciones al Tránsito adoptado por la Resolución No. 3027 de 2010, fue expedido con el propósito de hacer más entendible el formato para elaborar la orden de comparendo, para la autoridad de tránsito y el presunto infractor; en esa medida, el agente de tránsito deberá diligenciar con letra legible la orden de comparendo de acuerdo con la realidad de los hechos acaecidos y observados, evitando que la información contenida se enmendada, suprimida, tachada, sobrescrita utilizando cualquier medio, tales como lapiceros, tinta, bisturís, corrector entre otros y suministrar la información suficiente al usuario respecto a la infracción cometida y el procedimiento a seguir, así como de verificar minuciosamente la identificación del conductor para evitar suplantaciones y además que este no haya alterado la orden de comparendo en especial, algún número de la cédula, para que erróneamente se cargue a otra persona.

Bajo esta premisa, la orden de comparendo busca identificar al conductor, determinar la infracción cometida, identificación del vehículo, los datos de la inmovilización del automotor, lugar, fecha y hora de la infracción, identificación del agente de tránsito que emite la orden de comparendo; por su parte, el Manual de Infracciones de Tránsito, precisa los escenarios que se presentan antes, durante y posterior a imponer la orden de comparendo, que para el presente caso nos aplicaría lo siguiente:

«Durante:

*Verificados los documentos, el miembro del cuerpo operativo de control de tránsito procede a diligenciar el formulario de Orden de Comparendo Único Nacional, a través del cual, le ordenará al presunto infractor, presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.*

*El presunto infractor deberá suministrar los datos fidedignos y verídicos requeridos para el correcto diligenciamiento del citado formulario, entre los que se citan, la edad, dirección, número telefónico celular o fijo, dirección de correo electrónico entre otras.*

*Diligenciado el formulario, el agente de control operativo firmará bajo la gravedad de juramento y solicitará al conductor la respectiva firma, sin que este acto constituya de alguna forma, la aceptación de la falta o de la posterior sanción, toda vez que, **firmar dicho documento, significa que éste quedó debidamente notificado y que se iniciará una actuación administrativa en la cual puede ser considerado como responsable. No obstante, si el conductor se negare a firmar, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y el teléfono si lo tuviere.** (...)»(negrilla y subrayas fuera de texto)*

Del análisis normativo, se advierte que el Agente de Tránsito debe acudir en la actuación administrativa para que ratifique la orden de comparendo impuesta y aclare las circunstancias de tiempo, modo y lugar, el cual constituye un medio de prueba con plena validez, teniendo en cuenta, que legislador no establece una tarifa legal probatoria en los procesos contravencionales de tránsito, de suerte que pueden emplearse cualquiera de los medios dispuestos en el artículo 165 del Código General del Proceso, en *verbi gratia*, el testimonio del referido patrullero.

Por lo anterior, la Sala pone de presente que las declaraciones de los agentes de tránsito, además, de dar claridad sobre la comisión de una presunta infracción, resultan en una garantía al derecho de defensa a quien se considera contraventor, para que este se pronuncie y controvierta las manifestaciones del patrullero que lleven a la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD a advertir sobre la ausencia de responsabilidad del conductor, bajo esta perspectiva, el análisis de las manifestaciones realizadas por el patrullero, el presunto infractor y demás los demás testigos que pudieron ser decretados, deben ser analizados bajo las reglas de la sana crítica y la coherencia del relato, siendo un aspecto fundamental establecer si el interrogado percibió de forma directa con sus sentidos la ejecución de la conducta o por el contrario, tuvo conocimiento de la infracción por la transmisión que de la misma le hubiere realizado de otra persona (testigo de oídas), declaración que deberá ser analizado de manera conjunta con los demás medios probatorios.

Conforme el material probatorio obrante en el plenario, se tiene que al señor FUENTES SUÁREZ se le impuso el día 04 de agosto de 2019 orden de comparendo N° 11001000000023524487 por la presunta comisión de la infracción D12 al encontrarse conduciendo presuntamente el vehículo MKS199 para la prestación de un servicio público de transporte, siendo dicho automotor autorizado para servicio particular de transporte y la licencia del demandante otorgada únicamente para la conducción de vehículo particular; consignándose en la casilla 17 que aquel transportaba a la señora Yadira del Carmen Fuentes Planco CC 37.934.641, desde Galán hasta la Terminal por un valor de \$15.000 pesos, conforme indicó el acompañante. Veamos:



ORDEN DE COMPARENDO UNICO NACIONAL N° 1100100000023524487																							
1. FECHA Y HORA																							
AÑO					MES					HORA					MINUTOS								
2019					08					04					00								
DIA					05					09					12								
04					09					16					20								
2. LUGAR DE LA INFRACCIÓN (VIA, KILOMETRO O SITIO, DIRECCIÓN.)																							
VIA PRINCIPAL										VIA SECUNDARIA										MUNICIPIO		LOCALIDAD O COMUNA	
TIPO DE VIA										TIPO DE VIA										Bogotá		9-FONTIBON	
22c										68f													
3. PLACA (MARQUE LETRAS)																							
A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z																							
A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z																							
A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z																							
4. PLACA (MARQUE NUMERO)										LETRAS (MOTOS)					5. CODIGO DE INFRACCIÓN								
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9										A B C D					A B C D E F G H I J								
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9										A B C D					0 1 2 3 4 5 6 7 8 9								
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9										A B C D					0 1 2 3 4 5 6 7 8 9								
MATRICULADO EN:										6. CLASE DE SERVICIO													
bogota										DIPLOMATICO OFICIAL PARTICULAR X PUBLICO													
7. TIPO DE VEHICULO										8. RADIO DE ACCION					9. MODALIDAD DE TRANSPORTE								
BICICLETA O TRICICLO CAMION										NACIONAL MUNICIPAL PASAJEROS MIXTO CARGA					9.1 TRANSPORTE DE PASAJEROS								
TRACCION ANIMAL VOLQUETA										COLECTIVO INDIVIDUAL MASIVO ESPECIAL					ESCOLAR ASALARIADO DE TURISMO OCASIONAL								
AUTOMOVIL X TRACTOCAMION																							
CAMPERO MOTOCICLO																							
CAMIONETA MOTOTRICICLO																							
MICROBUS MOTOCARRO																							
BUSETA MOTOCICLETA																							
BUS CUATRIMOTO																							
BUS ARTICULADO REMOLQUE/SEMIREM.																							
11. TIPO DE INFRACTOR										10. DATOS DEL INFRACTOR													
CONDUCTOR X										TIPO DE DOCUMENTO NUMERO DE DOCUMENTO DE IDENTIDAD													
PEATON PASAJERO										C.C. T.J. C.E. PASAP. 8 0 2 1 5 3 1 0													
										LICENCIA DE CONDUCCION NUMERO CATEG.													
										8 0 2 1 5 3 1 0 B 1													
										EXP. VENC. X													
										2 1 0 6 2 4 FUENTES SUAREZ EDWIN													
										DIRECCION													
										EDAD TELEFONO Fijo Y/O CELULAR MUNICIPIO													
										35 DIRECCION ELECTRONICA bogota													
12. LICENCIA DE TRANSITO										13. DATOS DEL PROPIETARIO													
ORG. DE TFO NUMERO DEL DOCUMENTO										TIPO DE DOCUMENTO No. DE DOCUMENTO DE IDENTIDAD NOMBRES Y APELLIDOS													
1 1 0 0 1 1 1 0 0 1 0 9 6 7 0 2										C.C. T.J. C.E. PASAP. 5 3 1 2 2 4 9 7 CAMARGO PEREZ JENNY JOHANNA													
14. DATOS DE LA EMPRESA										15. DATOS DEL AGENTE DE TRANSITO													
NOMBRE DE LA EMPRESA: TARJETA DE OPERACION N°										APELLIDOS Y NOMBRES COMPLETOS: PLACA ENTIDAD													
NIT:										GALVEZ OSPINA KATHERINE 187393 SETRA-MEBOG													
										NOTA: EL AGENTE DE TRANSITO QUE RECIBA DIRECTA O INDIRECTAMENTE DINERO O DADIVAS PARA RETARDAR U OMITIR ACTO PROPIO DE SU CARGO, O DE IGUAL FORMA, AL EXTENDER DOCUMENTO PÚBLICO, CONSIGNE UNA FALSEDADE O CALLE TOTAL O PARCIALMENTE LA VERDAD INCURRIRA EN LA SANCION PREVISTA EN EL CODIGO PENAL (CONCUSION-COHECHO O FALSEDADE IDEOLOGICA EN DOCUMENTO PUBLICO).													
16. DATOS DE LA INMOVILIZACION										17. OBSERVACIONES DEL AGENTE DE TRANSITO													
PATIO N° Alamos (Servicio Particular) GRUA NUMERO: 167 CONSECUTIVO N°										Si transporta la sra yadira del carmen fuentes polanco de cc 37934641 del galan al terminal por valor de \$													
DIRECCION DEL PATIO: Transversal 93 No. 52-03 PLACA GRUA: esn889 48270										15000 pesos Abordado como transporte informal													
18. DATOS DEL TESTIGO EN CASO DE QUE APLIQUE																							
NOMBRE Y APELLIDOS COMPLETOS C.C. No DIRECCION TELEFONO:																							
FIRMA DEL AGENTE DE TRANSITO FIRMA DEL PRESUNTO INFRACTOR FIRMA DEL TESTIGO																							
GALVEZ OSPINA KATHERINE 187393										C.C. No 80215310													
BAJO LA GRAVEDAD DEL JURAMENTO																							

ORIGINAL

Seguidamente, se tiene que el 06 de agosto de 2019, en ejercicio de su derecho de contradicción el libelista impugnó el referido comparendo y rindió versión libre en la que manifestó:

“PREGUNTADO: Sírvase hacer un relato de los hechos sucedidos el 4 DE AGOSTO DE 2019 que originaron la notificación de la orden de comparendo N° 11001000000235244891 por la infracción D12. CONTESTÓ: la noche del domingo iba pasando por el terminal de salitre, una persona se baja del vehículo a lo que yo observo en la entrada del terminal una policía, empieza a interrogar a la persona, yo inicio la marca y más adelante una agente me requiere y me empieza a interrogar un poco hostil me pide los documentos, acto seguido llega la otra agente y cambian de una forma hostil me dice que me va a poner un comparendo y me va a inmovilizar el vehículo por transporte ilegal y me da una tirilla. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al despacho quienes eran sus acompañantes CONTESTO: me reservo. PREGUNTADO: Sírvase manifestarle al despacho si con a las personas relacionadas en la casilla 17 de la orden de comparendo. CONTESTADO: me reservo. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al si tiene algo más que agregar, corregir, enmendar, solicitar, suprimir o prueba que aportar. CONTESTADO: no.”

En esta misma diligencia, la autoridad de tránsito decretó como pruebas el testimonio de la agente PT. KATHERINE GALVEZ OSPINA, así como el certificado de

estudio en técnico en seguridad vial de la patrullera que impuso el comparendo, con la finalidad de verificar su idoneidad.

En audiencia de 18 de febrero de 2020, la mencionada policial rindió su testimonio, en los siguientes términos:

**“(…) PREGUNTADO:** Indique a este Despacho si usted fue el funcionario que realizó la orden de comparendo de referencia, el cual en el acto se le pone de presente.

**CONTESTO:** Sí, señora.

**PREGUNTADO:** Sírvase hacer un relato de los hechos que originaron la imposición de la orden de comparendo No. 110010000000 23568909. **CONTESTO:** Me encontraba en el terminal de transportes del Salitre, observé que en frente de donde me encuentro se estaciona un vehículo de placas de la referencia, del cual desciende un acompañante, quien se acerca a la parte posterior del vehículo a retirar su equipaje y nuevamente vuelve a la ventanilla del vehículo, se acerca y le entrega dinero al conductor. Me dirijo a donde se encuentra, pero el señor, al observarme, arranca rápidamente. Le solicito a una unidad que se encuentra más adelante que por favor me apoye con la detención del vehículo. Mientras tanto, mantengo un diálogo con el acompañante, quien me indica venir desde el Galán hasta el Terminal y me confirma que el dinero que observé que le entregaba al conductor fue por la cancelación de un servicio, donde le cobran un valor de \$15.000 pesos. Llego donde se encuentra el señor conductor, le explico lo sucedido y el conductor me manifiesta que, por favor, le colabore, que lo realiza por necesidad. Se le notifica la orden de comparendo y la inmovilización del vehículo.

**PREGUNTADO:** Indique a este despacho cómo estableció usted que la señora Edwin Fuentes Suárez se encontraba inmersa en la infracción D12 para el día de los hechos.

**CONTESTO:** Ya que realizó un cambio de servicio para el cual no está autorizado.

**PREGUNTADO:** Sírvase informar al Despacho al momento de solicitar los documentos del conductor, ¿qué categoría tenía permitida en su licencia de conducción?

**CONTESTO:** B1.

**PREGUNTADO:** Sírvase informar al Despacho, al requerir los documentos del vehículo, ¿qué servicio tenía autorizado en su Licencia de Tránsito? **CONTESTO:** Particular.

**PREGUNTADO:** Sírvase informar al Despacho si usted evidenció algún tipo de pago o contraprestación por el servicio. **CONTESTO:** Sí, señora.

**PREGUNTADO:** Sírvase informar al despacho si ratifica el procedimiento realizado por usted el día de los hechos. **CONTESTO:** Sí, señora.

Siendo el momento procesal oportuno para correr traslado de la anterior declaración juramentada al apoderado del impugnante, con el fin de que ejerza el derecho de defensa y contradicción, quien manifiesta: deseo hacer preguntas.

**PREGUNTADO:** Manifieste a este despacho inicialmente por qué detuvo el vehículo.

**CONTESTO:** Porque el vehículo estaba estacionado en frente de donde me encontraba y observé que el acompañante le entrega dinero al conductor.

**PREGUNTADO:** Manifieste a este despacho de qué forma evidencia el pago al cual hace referencia. **CONTESTO:** El señor se acerca a la ventanilla del vehículo y le entrega dinero.

**PREGUNTADO:** Sírvase decir al despacho cómo supone que la entrega de este dinero hace parte de la entrega de un servicio. **CONTESTO:** Ya que el acompañante es quien me indica que lo que observo es un pago por el servicio.

**PREGUNTADO:** Manifieste a este despacho si aparte de lo dicho por el acompañante, usted cuenta con algún otro medio probatorio que evidencie dicho pago. **CONTESTO:** No, señora, fotos y videos no.

**PREGUNTADO:** Manifieste a este despacho si usted evidenció el uso de algún aplicativo o plataforma de servicio. **CONTESTO:** No, señor.

**PREGUNTADO:** Manifieste a este despacho si usted recibió apoyo o colaboración de otro agente de tránsito para el procedimiento. **CONTESTO:** Para el procedimiento como tal, no, señor.

**PREGUNTADO:** Manifieste a este despacho si usted evidenció la comisión de otra infracción de tránsito por parte del conductor del vehículo. **CONTESTO:** No, señor.

**PREGUNTADO:** Manifieste a este despacho si usted le entregó copia del orden de comparendo al presunto infractor. **CONTESTO:** Se le entregó al señor infractor.

**PREGUNTADO:** Manifieste a este despacho si existe más notificación en la que obra en el expediente. **CONTESTO:** No, señor.

**PREGUNTADO:** Manifieste a este despacho si diligenció en su totalidad las casillas del comparendo. **CONTESTO:** Sí, señora.

**PREGUNTADO:** Manifieste a este despacho si usted le realizó preguntas al acompañante. **CONTESTO:** No, señor.

**PREGUNTADO:** Manifieste a este despacho las facultades que ostenta usted al momento de imponer el tipo de comparendo. **CONTESTO:** Todo el procedimiento como tal, la imposición de la orden de comparendo ya que se observó la infracción. (...)”

Así las cosas, del análisis de las pruebas recaudadas, se evidencia que existen dos versiones de los hechos, la primera, expuesta por el señor FUENTES SUÁREZ quien asegura que fue abordado por la policial luego de dejar a su acompañante y quien niega haber prestado un servicio de transporte y la segunda, la indicada por la servidora pública quien manifestó haber presenciado el automotor en el momento preciso en que el pasajero descendía del vehículo, al observar que había entregado dinero al conductor.

En ese contexto, para la Sala no resulta clara la forma en que se surtió el procedimiento por parte de la agente de tránsito PT. KATHERINE GALVEZ OSPINA, en tanto ésta afirma observó que del vehículo del señor FUENTES SUÁREZ descendió una persona que voluntariamente le habría indicado que se trataba de un servicio de transporte público pagando una tarifa por dicho servicio; no obstante, quien detuvo la marcha del vehículo conducido por el demandante fue otra funcionaria policial, quien efectuó verificación de documentos, momento en el que éste se encontraba solo, siendo posteriormente sorprendido por la agente GALVEZ OSPINA quien le expuso que le impondría una orden de comprando por transporte ilegal, consignando en la orden de comprando información presuntamente aportada por un tercero que se reitera no es encontrada con el señor FUENTES al momento de dar inicio al trámite policial, razón por la que por demás no pudo el demandante presenciar la supuesta conversación y lo manifestado por aquel.

Dadas tales circunstancias, no puede tenerse como suficiente para dar por acreditada la comisión de la infracción endilgada, el testimonio rendido por la agente de tránsito, pues el procedimiento tal como se indica, fue indebidamente adelantado, pues lo cierto es, que en el momento en que es solicitado el conductor se encuentra solo en su vehículo, basándose la orden de comparendo en la supuesta manifestación de un tercero, de la cual no fue partícipe, razón por la cual, no tuvo la oportunidad de conocer o contradecir lo manifestado por éste en conversación presuntamente sostenida con la patrullera y que, originaron la imposición del comparendo.

En vista de lo anterior, y dado que las únicas pruebas obrantes en el expediente son el testimonio de la patrullera y su certificado de estudio en técnico en seguridad vial, en el *sub examine*, no se encuentra acreditada la comisión de la infracción endilgada, ya que no existe certeza que quien impuso la orden de

comparendo haya percibido de forma directa la conducta sancionable, pues lo cierto es, que al momento en que fue requerido por la autoridad para realizar verificación de documentos, se encontraba solo; estando además acreditado que quien realizó dicha verificación fue una agente de policía distinta a quien impuso la orden de comparendo, estando dicha decisión sustentada además en las manifestaciones de un tercero, que no fue posible para el demandante controvertir o aclarar, pues no estuvo presente al momento en que éste fue interrogado.

Este último elemento cobra una mayor importancia dentro del trámite administrativo, ya que, se desconoce el sentido de las manifestaciones de este presunto acompañante, y sin que otorgara la oportunidad al demandante para controvertir lo referido por aquel, por ejemplo, cuestionar si la señora CARMEN FUENTES POLANCO era su acompañante o, por el contrario, se encontraba en un vehículo de similares características. Distinto es, como lo ha analizado la Sala en ocasiones anteriores, con toda seguridad se demuestre que el Agente de Tránsito presencié directamente la conducta, por ejemplo, que el Patrullero en el ejercicio de sus competencias detenga algún vehículo particular y corrobore de manera inmediata la ocurrencia de la infracción D-12, mediante el diálogo con los presuntos pasajeros e incluso el reconocimiento del conductor.

Sin embargo, en este asunto en particular, se insiste que dadas las circunstancias que rodearon el procedimiento contravencional, persiste la **duda** si aquel impuso el comparendo después de conversar con un tercero y perseguir al conductor endilgándole una infracción, sin confrontar tal información con los involucrados.

De aceptar lo anterior, podría llevar a la imposición de multas injustas, por ejemplo, que un ciudadano, ya sea por mala fe o equivocación, informe que determinado vehículo con determinadas características (color, modelo y marca) le prestó un servicio, cuando no fue así, razón por la cual, para este Cuerpo Colegiado de acuerdo con sus manifestaciones realizadas, el procedimiento adelantado por la PT GALVEZ OSPINA no presta certeza de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan concluir que el señor FUENTES SUÁREZ incurrió en la infracción D-12, ya que ésta conforme lo descrito en su declaración se limitó a escuchar sobre la presunta prestación de un servicio de transporte informal por parte de un tercero, que no se encontraba presente en el momento en que se realizó verificación de documentos al demandante, quien por demás se encontraba solo, por lo que, al no haberse llevado a cabo la conversación del agente con la persona que presuntamente puso en conocimiento la infracción, no pudo el conductor efectuar manifestación alguna, de manera que la agente dio por ciertas tales manifestaciones sin realizar las gestiones necesarias para su verificación.

Por ende, al interior de la actuación administrativa no se probó la comisión de la conducta sancionable y por tanto esa duda, debe resolverse a favor del administrado.

Bajo esa perspectiva, se revocará la decisión del a quo de negar las pretensiones las solicitudes y es su lugar se dispondrá la declaratoria de nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones del 15 de septiembre de 2020 (proceso contravencional 7523) por medio de las cuales se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor EDWIN FUENTES SUÁREZ y 511-02 del 26

de enero de 2021 que resolvió el recurso de apelación confirmando la decisión inicial y se ordenará el correspondiente restablecimiento del derecho.

### Restablecimiento del derecho

En atención a la nulidad de los actos administrativos demandados, como restablecimiento del derecho, se ordenará a la **SECRETARIA DE MOVILIDAD** se abstenga del cobro de la multa impuesta o en caso de haberse pagado la sanción pecuniaria, se **DEVUELVA** la suma de **OCHOCIENTOS VEINTIOCHO MIL CIEN PESOS M/CTE. (\$828.100)** y lo cancelado por concepto de grúa, debidamente indexado mediante la aplicación de la siguiente fórmula financiera:

$$VR = Vh \times \frac{IPC \text{ final}}{IPC \text{ inicial}}$$

Donde:

VR = Valor a reintegrar

Vh = Valor histórico,

IPC Final = Índice de precios al consumidor del mes inmediatamente anterior a la fecha de esta providencia.

IPC Inicial = Índice de precios al consumidor para la fecha en que se realizó el pago

Lo anterior, como quiera que en el expediente no obra prueba de dichas consignaciones.

### 3.5. Condena en Costas

Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, y su liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso:

*“Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”.*

En virtud de lo anterior, si bien la parte demandada resultó vencida como quiera que se declaró la nulidad los actos administrativos demandados y que por ende el extremo actor no debe pagar la multa impuesta, al seguir los nuevos parámetros establecidos por la legislación procesal, que el Tribunal interpreta con criterios de equidad e igualdad frente a todos los extremos de la *litis* precisamente por la interpretación conforme a la Carta constitucional del artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, por lo que no resulta procedente la condena en costas en esta instancia pues no se acreditó que la contestación del libelo se haya presentado con manifiesta carencia de fundamento legal, toda vez que: i) el extremo pasivo estaba en ejercicio de su derecho de defensa al presentar escrito oposición a la demanda en la que se cuestionaba legalidad de los actos administrativos a través de los cuales se les impuso una multa al demandante y que el ii) el escrito fue presentado contenía fundamentos de hecho y derecho, así como argumentos razonables y concordantes con las circunstancias fácticas expuestas, diferente que esas razones

no hayan prosperado a la luz de los medios de pruebas y de los fundamentos esgrimidos en esta providencia.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**PRIMERO.** - **REVOCAR** la sentencia del 30 de septiembre de 2024, proferida por el Juzgado Tercero (3) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

**SEGUNDO.** - **DECLARAR** la nulidad de Resoluciones del 15 de septiembre de 2020 (proceso contravencional 7523) por medio de las cuales se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor EDWIN FUENTES SUÁREZ y 511-02 del 26 de enero de 2021 que resolvió el recurso de apelación confirmando la decisión inicial y se ordenará el correspondiente restablecimiento del derecho.

**TERCERO:** Así mismo, a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la **SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD** se abstenga del cobro de la multa impuesta o en caso de haberse pagado la sanción pecuniaria, se **DEVUELVA** la suma **OCHOCIENTOS VEINTIOCHO MIL CIEN PESOS M/CTE. (\$828.100)** y lo cancelado por concepto de grúa, debidamente indexado mediante la aplicación de la siguiente fórmula financiera:

$$VR = V_h \times \frac{IPC \text{ final}}{IPC \text{ inicial}}$$

Donde:

VR = Valor a reintegrar

Vh = Valor histórico,

IPC Final = Índice de precios al consumidor del mes inmediatamente anterior a la fecha de esta providencia.

IPC Inicial = Índice de precios al consumidor para la fecha en que se realizó el pago

**CUARTO - ABSTENERSE DE CONDENAR** en costas a la Secretaría Distrital de Movilidad

**QUINTO** -Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZON**

**Magistrado**

(Firmado electrónicamente)

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**

(Firmado electrónicamente)

(Firmado electrónicamente)

Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA y goza de plena validez conforme al artículo 7 de la Ley 527 de 1999.