



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

SENTENCIA N° 2024-11-295 NYRD

Bogotá D.C Veintiocho (28) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

EXP. RADICACIÓN: 11001333400220230001001
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: DAVID SOTO MUÑOZ
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 1 de diciembre de 2023, proferida por el Juzgado Segundo (2°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

"PRIMERO: Denegar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte vencida, las cuales deberían ser liquidadas por Secretaría.

TERCERO: A favor de la parte demandada, fijar como agencias en derecho el equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total de las pretensiones de la demanda al momento de la presentación de la misma, de conformidad con lo establecido los artículos 1, 2, 3, 4 y 5.1 del Acuerdo PSSAA16 - 10554 del Consejo Superior de la Judicatura.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente."

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 07 Cuaderno Principal - expediente digital)

El señor DAVID SOTO MUÑOZ, por conducto de apoderado interpuso demanda de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO con la Secretaría Distrital de Movilidad, solicitando se acceda a las siguientes pretensiones:

***PRIMERA:** Que se declare la nulidad del Acto Administrativo No. 92 del 19 de julio de 2021 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor DAVID SOTO MUÑOZ”, expedido por BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD , dentro del expediente No. 92, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso, al derecho de defensa y al principio rector de legalidad; 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 del Acto Administrativo No. 2049-02 del 1 de julio de 2022 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 92”, expedida por BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD , por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso, al derecho de defensa y al principio rector de legalidad; 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 dejar sin efectos el Acto Administrativo No. 92 del 19 de julio de 2021 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor DAVID SOTO MUÑOZ” y Acto Administrativo No. 2049-02 del 1 de julio de 2022 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 92”.*

***CUARTA:** Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, eliminar o cancelar la sanción impuesta a DAVID SOTO MUÑOZ en el Registro Único Nacional de Tránsito y dé 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 a restituir al señor DAVID SOTO MUÑOZ el pago realizado por concepto de grúa y parqueaderos, lo cual corresponde a la suma de QUINIENTOS OCHO MIL DOSCIENTOS PESOS (\$508.200 M/CTE).*

***SEXTA:** Como consecuencia de la pretensión cuarta, se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD a restituir al señor DAVID SOTO MUÑOZ el pago realizado por concepto del pago de la multa, lo cual corresponde a la suma de OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$877.800 M/CTE), en caso de haber sido efectuado el pago en el transcurso del proceso.*

***SÉPTIMA:** Que se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD a pagar a DAVID SOTO MUÑOZ el valor de la indexación causada sobre la suma que corresponde a las pretensiones QUINTA y SEXTA, hasta la fecha de la presentación de la demanda y desde esta fecha hasta que se verifique el pago total.*

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

NOVENA: *Que se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD 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 12 de octubre de 2020 le fue impuesta la orden de comparendo N° 11001000000027680197 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 DAVID SOTO MUÑOZ, mientras conducía el vehículo de placas ICP448.

2. El mencionado fue inmovilizado y enviado al parqueadero autorizado, debiendo cancelar para el retiro del vehículo la suma de QUINIENTOS OCHO MIL DOSCIENTOS PESOS (\$508.200 M/CTE) por concepto de parqueadero y grúa.

3. El día 6 de enero de 2020, el señor DAVID SOTO MUÑOZ impugnó el mencionado comparendo, ante la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá - Subdirección de Contravenciones, rindió su versión de los hechos y solicitó el decreto de pruebas. Con ello, se dio apertura al proceso contravencional con radicado de expediente N° 92.

4. El 14 de julio de 2021, se llevó a cabo audiencia de pruebas del proceso contravencional en mención, donde se practicó la prueba testimonial de 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. En audiencia pública de fallo del 19 de julio de 2021, la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá - Subdirección de Contravenciones, declaró como contraventor al señor DAVID SOTO MUÑOZ por la comisión de la infracción D12, decisión que fue apelada en estrados.

6. el Director de Investigaciones Administrativas de Tránsito y Transporte, a través del acto administrativo No. 2049-02 del 1 de julio de 2022 confirmó la decisión de declaratoria de responsabilidad contravencional en contra de DAVID SOTO MUÑOZ por la infracción D12.

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

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

El demandante argumenta que en el procedimiento contravencional quedó demostrado que el agente de tránsito que entregó la orden de comparendo se extralimitó en el ejercicio de sus funciones e invadió su órbita personal con el ánimo de determinar la relación de parentesco que tenía con su acompañante, en violación de su derecho a la intimidad, pese a que solo atendía una necesidad personal.

Sostiene que la Secretaría interpretó errónea y aisladamente lo previsto en el literal D12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, como quiera que le sancionó por la comisión de la infracción contenida en esa norma, sin tener en cuenta lo prescrito en los artículos 2 de la Ley 769 de 2002 y 3 de la Ley 105 de 1993, por lo tanto, omitió efectuar una interpretación sistemática de los mencionados preceptos.

También afirma que de analizar todas las normas mencionadas se colegiría como obligatorio acreditar el cobro de una contraprestación económica para considerar que se presentó un cambio en la modalidad del servicio, esto es, que se prestó un servicio público de transporte sin autorización. En consecuencia, dado que este elemento no se acreditó, entonces la infracción no se habría configurado.

2. Falsa motivación.

Plantea que las decisiones acusadas de nulidad carecen de un supuesto probatorio sólido, aún más cuando la demandada concluyó que hubo una “desnaturalización” del servicio de transporte, figura que no se encuentra regulada en la Ley, en contravía del principio de legalidad.

Manifiesta que no existe prueba alguna que determine de manera contundente y sin lugar a duda razonable la existencia de una contraprestación económica, como requisito esencial para configurara un cambio en la modalidad del servicio, esto, aún más cuando la decisión sancionatoria se sustentó en la suposición de un agente de tránsito o la versión de un tercero que no compareció al proceso y pro esto no se puede comprobar su veracidad.

Asimismo, enfatiza en que la autoridad de tránsito demandada incurrió en un falso raciocinio, porque en los actos acusados consideró que no era necesario demostrar que se realizó el aludido cobro de una contraprestación económica que conllevó a que la administración se relevara de la carga de acreditar que se recibió tal remuneración, pese a que se encontraba en mejor posición para hacerlo.

Señala que no es claro si la información vertida en la casilla 17 de la orden de comparendo correspondió con una suposición del agente de tránsito o una manifestación de un tercero. También indica que lo allí incluido resultara contradictorio con la prueba testimonial y la versión libre que rindió, hecho que debió resolverse a su favor.

Refiere que la orden de comparendo correspondiente no fue firmada, lo que provocó un diligenciamiento defectuoso y, en consecuencia, una indebida notificación de la actuación administrativa.

Por último, estima que la administración no analizó todas las pruebas que existían en el plenario de su conjunto, que significó una indebida valoración probatoria.

3. Vulneración del debido proceso.

La parte activa, expone que la administración omitió pronunciarse sobre todos los argumentos de defensa que esgrima en las etapas del proceso contravencional que se adelantó en su contra, especialmente los relacionados con la “Postulación normativa concreta” y el “precedente aplicable al caso contravencional”. Además, menciona que lo dicho en la versión libre que rindió en la actuación administrativa constituyó una negación indefinida.

Asimismo, indica que la administración no tuvo en cuenta ni se pronunció sobre el hecho de que el agente de tránsito que diligenció la orden de comparendo no actuó solo, como lo exige la ley, sino que lo hizo junto a otro de sus compañeros.

Adicionalmente, alude que en la actuación fue desvirtuado el único elemento probatorio en que se sustentó la decisión sancionatoria, el cual es la declaración del agente de tránsito, puesto durante el ejercicio de contradicción se evidenciaron inconsistencias, contradicciones e incongruencias que rodearon el trámite policial para la imposición del comparendo, por lo que según el demandante la prueba es insuficiente.

Afirma que quien tiene la carga de la prueba en procesos contravencionales en la administración según lo preceptuado en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002; entonces, como de las pruebas analizadas por la demandada, solo habrían surgido dudas e insuficiencias probatorias debió darse aplicación a la garantía del “*indubio pro administrado*”.

Al finalizar, sostiene que la Secretaría aplicó un régimen de responsabilidad contravencional objetivo, pese a que el procedimiento descrito en la Ley 769 de 2002 ello no se encuentra previsto.

1.2 Contestación de la demanda / argumentos de defensa y las excepciones propuestas (Archivo 013 cdno. ppal expediente digital):

La entidad efectuó pronunciamiento en torno a la demanda, manifestando su oposición a la prosperidad de las pretensiones formuladas en la misma.

Manifiesta que la decisión sancionatoria tuvo como fundamento la declaración del policía que notificó la orden de comparendo, a partir del cual quedó acreditado que el actor conducía un vehículo con un acompañante, quien manifestó libremente que se prestó un servicio de transporte no acreditado.

Asimismo, la Secretaría argumenta que el investigado no aportó ninguna prueba que respaldara su versión de los hechos. Adicionalmente, afirma que esto no allegó autorización alguna que le permitiera prestar un servicio diferente al autorizado en la licencia de tránsito del vehículo en el que se movilizaba.

Declara que, la diligencia de versión libre que rindió el demandante no es un elemento probatorio ni prima sobre las pruebas tenidas en cuenta en el procedimiento sancionatorio. Así, asegura que le corresponde al censor aportar aquellas que acrediten sus aseveraciones y, aunque tuvo la oportunidad de hacerlo, se abstuvo.

Advierte que, según la normativa de tránsito, el mero cambio de servicio es suficiente para configurar la conducta sancionada.

Sostiene que la orden de comparendo es apenas una citación para comparecer ante la autoridad de tránsito para discutir la existencia de una responsabilidad contravencional, por manera que lo importante es que formato contenga los datos necesarios para tener certeza de lugar, la fecha y la conducta endilgada, sin que resulte trascendental que se diligencia con algunas enmendaduras.

1.3 Alegatos de conclusión en primera instancia de las partes y concepto del Ministerio Público. (Archivos 025 y 027 Cdo Ppal expediente digital)

La ***parte demandante*** reitera los argumentos expuestos en la demanda, esto es que: i) en el procedimiento contravencional se demostró que el agente de tránsito se extralimitó en sus funciones, invadiendo su derecho a la intimidad al indagar sobre el parentesco con su acompañante, sin que ello tuviera relevancia para el procedimiento; ii) la Secretaría interpretó erróneamente el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, sancionándolo sin tener en cuenta los principios de interpretación sistemática establecidos en las leyes 769 de 2002 y 105 de 1993; iii) no se acreditó la contraprestación económica que era esencial para configurar el cambio en la modalidad del servicio, por lo que la sanción no correspondía, la cual, carecen de un fundamento probatorio sólido, no está prevista en la ley y se basa en suposiciones no corroboradas y iv) hubo una indebida valoración probatoria y un error en el diligenciamiento de la orden de comparendo, por ende, la administración no logró desvirtuar las dudas razonables sobre la infracción.

De otro lado, la ***parte demandada*** se opone a las pretensiones del demandante y defiende la legalidad de la sanción impuesta. Señala que la decisión sancionatoria se sustentó en la declaración del agente de tránsito que notificó la orden de comparendo, quien constató que el actor conducía un vehículo con un acompañante quien admitió haber prestado un servicio de transporte no autorizado.

El extremo pasivo también argumentó que el demandante no presentó pruebas que respaldaran su versión de los hechos ni mostró ninguna autorización para prestar un servicio distinto al previsto en la licencia de tránsito del vehículo, recalcando también, que la versión libre del demandante no constituye prueba válida y no puede prevalecer sobre las pruebas utilizadas en el procedimiento sancionatorio.

Por último, la entidad afirma que, de acuerdo con la normativa de tránsito, el simple cambio en la modalidad del servicio es suficiente para configurar la infracción y aun cuando la orden de comparendo contenía algunas enmendaduras, cumple con los requisitos esenciales de lugar, fecha y conducta imputada, y que

no es relevante que se hayan producido pequeños errores en su diligenciamiento.

Sobre este asunto, el *Ministerio Público* decidió guardar silencio.

1.4 Sentencia de primera instancia. (Archivo N° 029 Cdno Ppal expediente electrónico)

En sentencia proferida el 1 de diciembre de 2023, el Juzgado Segundo de Bogotá denegó las pretensiones de la demanda, en base a los siguientes argumentos:

Al analizar las normas de tránsito, considera incorrecta la interpretación del demandante en su primer argumento de violación, ya que no se observa cómo los artículos 2 y 3 de la Ley 769 de 2002 complementan la disposición que establece la sanción. Enfatiza que dichos artículos sólo definen el transporte público, por lo que el literal D12 del artículo 131 es suficiente por sí mismo para configurar la infracción, sin necesidad de acreditar el pago de una contraprestación económica, por lo que, el ordenamiento jurídico no obliga a demostrar la existencia de un elemento constitutivo del servicio público, como el cobro de un pago.

El *a quo* consideró que no hubo falsa motivación, ya que la prueba testimonial respaldó que el demandante prestó un servicio público de transporte a un tercero, mediante un vehículo cuya licencia no le autorizaba para ello. Se demostró que el servicio fue contratado a través de una aplicación tecnológica y que se recibió una contraprestación por ello, lo cual quedó acreditado a partir del testimonio del agente de tránsito. Además, subraya que el demandante no presentó una explicación sólida ni prueba alguna que refutara la declaración de la agente, la cual fue clave en la determinación de la infracción.

También se señala que, en sede administrativa y judicial, el demandante no hizo esfuerzos por desvirtuar el testimonio del agente de tránsito, limitándose a mencionar que la declaración era contradictoria, pero sin ofrecer razones específicas que sustentaran su afirmación. Se resalta que la única prueba solicitada por el actor fue el testimonio de otro agente de tránsito y su certificado técnico en seguridad vial.

Respecto al principio *in dubio pro administrado*, el juez aclara que, si bien la carga de la prueba recae en la administración, el demandante tuvo la oportunidad de refutar la evidencia presentada, pero no lo hizo de manera efectiva. Al analizar la casilla 17 de la orden de comparendo, se encontró que la información consignada coincidía con lo declarado por la agente de tránsito, lo que fortalece la validez de la sanción.

En cuanto a la alegación de vulneración del debido proceso, el juez considera que no hubo tal vulneración, ya que el demandante tuvo plena oportunidad de presentar pruebas y recurrir las decisiones dentro del proceso contravencional. Además, asegura que la orden de comparendo, aunque con algunas correcciones menores, cumplió su función de notificación y permitió que el actor ejerciera su derecho a defensa, igualmente, en la demanda no se identificaron con precisión y claridad cuáles los argumentos que no fueron analizados por la administración,

como tampoco en qué etapa fueron puestos de presente.

Finalmente, el juez refuerza que la medida de inmovilización del vehículo no constituye una sanción en sentido estricto, sino una medida preventiva para evitar la repetición de la infracción. Por lo tanto, la impugnación del demandante sobre esta medida es irrelevante, ya que no ataca la infracción misma, sino sólo la medida complementaria y concluye que no existe fundamento para considerar que la inmovilización fuera una forma de hostigamiento o que ello hubiera afectado la presunción de legalidad de los actos administrativos.

1.5 Recurso de apelación. (Archivo 28 Cdno Ppal expediente digital)

El apelante sostiene que las resoluciones impugnadas (92 del 19 de julio de 2021 y 2049-02 del 1 de julio de 2022) fueron emitidas con base en una interpretación errónea del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, sin considerar los artículos 2 de la misma ley y 3 de la Ley 105 de 1993, que definen los elementos del servicio público de transporte. Argumenta que para configurar la infracción, debe demostrarse el pago de una contraprestación económica, diferencia esencial entre el servicio público y el particular.

Respecto al análisis del juez de primera instancia, el recurrente cuestiona la prueba testimonial de la agente de tránsito, quien basó su declaración en información de un acompañante cuyo pago no fue probado. Además, destaca que la agente no presenció los hechos y que el testimonio fue vago, ya que el acompañante no fue identificado ni verificado. Asegura que la prueba no cumple con los estándares de validez, lo que infringe el principio de legalidad y el derecho a la presunción de inocencia.

También argumenta que la administración vulneró el principio de legalidad al aplicar una figura no prevista en la ley, como la "desnaturalización del servicio", y sostiene que la sanción carece de fundamento legal y señala un defecto fáctico en la valoración de la prueba, ya que la agente de tránsito no pudo corroborar el pago, y su testimonio se basó en una versión no verificada.

Por otro lado, el indica que la orden de comparendo No. 11001000000027680197 presenta inconsistencias, pues no cumple con los requisitos de la Resolución 3027 de 2010 ni con el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, ya que la falta de firmas en el documento y la imprecisión de los datos sobre lugar, tiempo y modo de la infracción generan duda razonable, lo que debió resolverse a favor del demandante.

En cuanto a las costas, impugna la condena impuesta, argumentando que no hubo mala fe ni temeridad en su actuación. Sostiene que la condena en costas debe basarse en pruebas objetivas de conductas procesales indebidas, y que, en este caso, su defensa fue legítima y razonable. Por ello, solicita la revocatoria de la condena en costas.

En resumen, solicita la nulidad de la decisión sancionatoria, al considerar que se basó en pruebas defectuosas, una interpretación errónea de la ley y una violación al debido proceso.

II. TRÁMITE PROCESAL SURTIDO EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante Auto del 19 de julio de 2024 se admitió el recurso de apelación presentado contra la Sentencia del 1 de diciembre de 2023 proferida por el Juzgado Segundo 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 (Archivo 07 expediente digital)

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 Quinto 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 intereses¹, al negar a 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.

En ese orden de ideas, se advierte que el apoderado judicial del extremo actor

¹ Artículo 320 del Código General del Proceso.

presentó un nuevo argumento relacionado con el indebido diligenciamiento de comparendo N° 11001000000027680197 *-puntualmente el desconocimiento de la Resolución 3027 de 2010 ni con lo dispuesto en el artículo 135 de la ley 769 de 2002, modificado por el artículo 22 de la ley 1383 de 2010-*, sin embargo, de ante mano la Sala advierte que no se pronunciara al respecto, pues el recurso de apelación no es la oportunidad procesal para enervar nuevos cargos de nulidad o añadir nuevos planteamientos, toda vez que sobre estos no se ha pronunciado la entidad demanda y su análisis configuraría una vulneración de las garantías de contradicción y defensa.

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 los actos administrativos No. 92 del 19 de julio de 2021 *“Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor DAVID SOTO MUÑOZ”* y 2049-02 del 1 de julio de 2022, que resolvió el recurso de apelación contra la anterior decisión, 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.

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 Transito 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 tránsito².

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 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

² 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.

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 comparecencia, 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 infracción³.

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:

“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.”

³ 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.”

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.⁴

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.

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

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C- 530 de 2003 M.P Eduardo Montealegre Lynett

el fin de que todos los integrantes de la comunidad, en virtud del cumplimiento 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”⁵

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.”⁶

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(...)”⁷*

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.⁸

3.4.3 Falsa motivación.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Consejo de Estado - Sección Primera - Expediente radicado N° 68001-23-33-000-2014-00413-01. Sentencia de tutela del 21 de Agosto de 2014.

⁸ *Ibidem*

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 yerro 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.”⁹

3.4.4 Caso concreto.

Procede la Sala a determinar si actos administrativos No. 92 del 19 de julio de 2021 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor DAVID SOTO MUÑOZ” y 2049-02 del 1 de julio de 2022, que resolvió el recurso de apelación contra la anterior decisión, fueron expedidas con infracción de las normas en las que debía fundarse, falsa motivación y desconocimiento del debido proceso, hay lugar a acceder al restablecimiento del derecho pretendido; para en

⁹ 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.

caso afirmativo, determinar si se confirma, revoca o modifica la decisión adoptada por el *a quo*.

En esa medida, se tiene que los reparos de la parte demandante en relación con la decisión adoptada en primera instancia, se ciñen a indicar entre otros aspectos, contrario a lo considerado por el *a quo*, la orden de comparendo no cumple con los requisitos de la Resolución 3027 de 2010 ni con el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, ya que la falta de firmas en el documento y la imprecisión de los datos sobre lugar, tiempo y modo de la infracción, generan duda razonable, lo cual debió resolverse a favor del demandante.

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 14 de julio de 2021, la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ declaró contraventor al señor DAVID SOTO MUÑOZ, 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 (smldv) 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 comparendo¹⁰ 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 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

¹⁰ 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.”

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 estrados¹¹

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 a la realidad de los hechos acaecidos y observados.
Verificar minuciosamente la identificación del conductor para evitar suplantaciones, corroborando con la cedula 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.
Entregar el comparendo original ante la oficina radicadora de documentos o comandante de ruta, en casos de comparendos realizados en carretera, a más tardar at 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.(...)

¹¹ 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).

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 del Despacho)*

Conforme lo anterior, es menester destacar que en el asunto se está ante la Orden de Comparendo 111001000000025180433 del 12 de octubre de 2020 impuesto al señor DAVID SOTO MUÑOZ, diligenciada por el agente de tránsito en los siguientes términos:

Arzendo
 Jehu
 Agudelo

ORDEN DE COMPARENDO UNICO NACIONAL N° 1100100000027680197

1. FECHA Y HORA

ANO	MES				HORA							MINUTOS		
2020	01	02	03	04	00	01	02	03	04	05	06	07	00	10
DIA	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	20	30	
12	09	10	11	12	16	17	18	19	20	21	22	23	40	50

2. LUGAR DE LA INFRACCIÓN (VIA, KILOMETRO O SITIO, DIRECCIÓN)

VIA PRINCIPAL		VIA SECUNDARIA		MUNICIPIO	LOCALIDAD O COMUNA
TIPO DE VIA	NUMERO O NOMBRE	TIPO DE VIA	NUMERO O NOMBRE	Bogotá	7-BOSA
AV. EL SALVADOR TR	71b	AV. CR. ALV. DE TR	57r		

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)

0	1	2	3	(4)	5	6	7	8	9
0	1	2	3	(4)	5	6	7	8	9
0	1	2	3	4	5	6	7	(8)	9
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9

5. CODIGO DE INFRACCIÓN

A	B	C	(D)	E	F	G	H	I	J
0	(1)	2	3	4	5	6	7	8	9
0	1	(2)	3	4	5	6	7	8	9

6. CLASE DE SERVICIO

DIPLOMATICO OFICIAL PARTICULAR PUBLICO

7. TIPO DE VEHICULO

TRACCION ANIMAL VOLQUETA

AUTOMOVIL TRACTOCAMION

CAMPERO MOTOCICLO

CAMIONETA MOTOTRIBICLO

MICROBUS MOTOCARRO

BUSETA MOTOCICLETA

BIUS CUATRIMOTO

BUS ARTICULADO REMOLQUE/SEMIREM.

8. RADIO DE ACCIÓN

NACIONAL MUNICIPAL PASAJEROS MIXTO CARGA

9. MODALIDAD DE TRANSPORTE

9.1 TRANSPORTE DE PASAJEROS

COLECTIVO INDIVIDUAL MASIVO ESPECIAL

ESPECIAL PASAJEROS DE TURISMO OCASIONAL

10. DATOS DEL INFRACCTOR

TIPO DE DOCUMENTO NÚMERO DE DOCUMENTO DE IDENTIDAD

(C.C.) T.J. C.E. PASAP. 0 0 8 0 4 3 8 3 4 7

LICENCIA DE CONDUCCIÓN NÚMERO CATEG.

0 0 0 8 0 4 3 8 3 4 7

EXP. VENC. NOMBRES Y APELLIDOS COMPLETOS

14 0 2 1 2 8 SOTO MUAOZ DAVID

DIRECCIÓN

COAD. TELEFONO FIJO Y/O CELULAR MUNICIPIO

DIRECCIÓN ELECTRONICA

11. TIPO DE INFRACCTOR

CONDUCTOR

PEAYON

PASAJERO

12. LICENCIA DE TRANSITO

ORG. DE TIT. NÚMERO DEL DOCUMENTO

1 1 0 0 1 1 1 0 0 2 0 9 8 8 5 5

13. DATOS DEL PROPIETARIO

TIPO DE DOCUMENTO No. DE DOCUMENTO DE IDENTIDAD NOMBRES Y APELLIDOS

(C.C.) T.J. C.E. PASAP. 0 3 2 4 7 2 6 0 pacheco romero alvaro

14. DATOS DE LA EMPRESA

NOMBRE DE LA EMPRESA: TARJETA DE OPERACIÓN N°

NIT:

15. DATOS DEL AGENTE DE TRANSITO

APELLIDOS Y NOMBRES COMPLETOS: PLACA ENTIDAD

Lizett Lorena Cruz Bernal 94333

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 FALSEAD O CALLE TOTAL O PARCIALMENTE LA VERDAD INCURRIRA EN LA SANCIÓN PREVISTA EN EL CODIGO PENAL (CONCLUSIÓN-COHECHO O FALSEAD IDEOLOGICA EN DOCUMENTO PUBLICO).

16. DATOS DE LA INMOVILIZACIÓN

PATIO N° Alamos (Servicio Particular) GRUA NUMERO: 146 CONSECUTIVO N°

DIRECCIÓN DEL PATIO: Transversal 93 No. 52-03 PLACA GRUA: eso146 2020

17. OBSERVACIONES DEL AGENTE DE TRANSITO

Si transporta al señor lovier barragan danderino CC 10130886933 desde bosa hasta kennedy cobrando \$ 9.548 por el servicio cambiando la modalidad del servicio APP DIDJ Solicitado por aplicacion tecnologica

18. DATOS DEL TESTIGO EN CASO DE QUE APLIQUE

NOMBRE Y APELLIDOS COMPLETOS C.C. No. DIRECCIÓN: TELEFONO:

FIRMA DEL AGENTE DE TRANSITO FIRMA DEL PRESUNTO INFRACCTOR FIRMA DEL TESTIGO

Lizett Lorena Cruz Bernal 94333

BAJO LA GRAVEDAD DEL JURAMENTO C.C. No. C.C. No.

ORIGINAL

92

11/9/03

24-05-21

2:30

5:30/4:30

1:30

Por su parte, el día 6 de enero de 2021, el señor DAVID SOTO MUÑOZ, rindió versión libre, en la que manifestó: “PREGUNTADO: Sírvase hacer un relato de los hechos sucedidos el día 7 de octubre de 2020, fecha en la que se originó la notificación de la orden de comparendo No. 1100100000027680197 por la infracción D12. CONTESTÓ: eso fue el 12 de octubre en las horas de la mañana, yo me dirigía a hacer una diligencia personal, me encontraba con una acompañante, y a la altura de la avenida Villavicencio con autopista sur, sin haber un dispositivo montado, por la policía, me detienen dos agentes. Me solicitaron los documentos, y nos hacen preguntas personales. Después sin entender por qué, uno de los agentes me dice, que me a inmovilizar el vehículo”

A su turno, El 14 de julio de 2021 se tomó el testimonio de la agente de tránsito PT. LIZTEH LORENA CRUZ BERNAL quien relató: “me encontraba en la localidad de

Bosa por orden de servicio, el día 12 de octubre de 2020...se le hace la parada al vehículo particular para verificación de antecedentes y el ocupante se baja y realiza un pago delante de mí al conductor indicando de manera libre y espontanea que solicitó el servicio mediante aplicación, puedo observar la aplicación delante del conductor en la que aparece la placa del vehículo, datos del conductor presente, destino y valor a pagar ... en ese momento el conductor manifiesta que le colabora que es su único ingreso por lo cual le notifica de la orden de comparendo”

Como se evidencia, si bien en la orden de comparendo figuran las presuntas circunstancias de tiempo, modo o lugar en las que se habría cometido la infracción de tránsito, aquella no solo tiene enmendaduras y anotaciones al margen, sino que carece de la firma del presunto infractor, sin que siquiera se señalara o afirmara que aquel se rehusó a suscribir tal documento ni en ese momento ni al interior de la actuación administrativa, por lo que no explica tampoco porque no reposan sus datos de notificación, de igual manera también se extraña la rúbrica de algún testigo que diera fe de lo suscrito o advertido por el agente de tránsito en relación al precio pagado por el acompañante o la solicitud del servicio de transporte a través de una aplicación tecnológica, sin que esta falencia pueda ser subsanable con la actuación posterior, pues tal como lo refieren las disposiciones normativas previamente traídas a colación, todas las casillas debieron ser consignadas *in situ*.

De ahí entonces que sea verosímil la declaración libre rendida por el demandante, quien refirió no le fue explicada la razón de la detención o inmovilización, y aun cuando la patrullera pudo solicitar a sus compañeros ratificaran con su firma lo señalado en la orden del comparendo, se limitó a consignar lo que creyó pertinente, por ende, no se tiene certeza si la orden de comparendo se notificó en debida forma, pues queda en duda si en efecto tal pieza fue o no diligenciada en presencia de alguien más allá de la uniformada, siendo incorrecto entonces darle solo credibilidad a la funcionaria.

En ese orden de ideas, se denota un abierto desconocimiento del artículo 135 de la Ley 769 de 2002; por lo que en el *sub lite* resulta palmaria la **violación al debido proceso** en que incurrió la Secretaría Distrital de Movilidad, lo anterior por cuanto si bien interpuso los recursos procedentes el hecho que no se tenga la seguridad que aquel estuvo presente al momento del diligenciamiento y que se le puso de presente lo allí consignado, deja duda de la espontaneidad del acompañante a la aludió la única autoridad firmante.

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 No. No. 92 del 19 de julio de 2021 *“Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor DAVID SOTO MUÑOZ”* y 2049-02 del 1 de julio de 2022, *Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 92* 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 *OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$877.800 M/CTE)* y lo cancelado por concepto de grúa, debidamente indexado mediante la aplicación de la siguiente fórmula financiera:

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

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.”.

No obstante, si bien no resultaron acogidos los argumentos de la parte demandante en su apelación, a juicio de la Sala no resulta procedente la condena en costas en esta instancia pues no se acreditó que el libelo se haya presentado con manifiesta carencia de fundamento legal como lo prevé el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 que adicionó el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que: i) la parte demandante estaba en ejercicio de su derecho de apelar la decisión que le fue adversa a sus intereses; y ii) el escrito de apelación presentado contenía fundamentos de hecho y derecho, así como argumentos razonables y concordantes con las circunstancias fácticas expuestas.

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 1 de diciembre de 2023, proferida por el Juzgado Segundo (2°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

SEGUNDO. - **DECLARAR** la nulidad de los actos administrativos No. No. 92 del 19 de julio de 2021 *“Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor DAVID SOTO MUÑOZ”* y 2049-02 del 1 de julio de 2022, *Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 92”*

TERCERO: Así mismo, a título de restablecimiento del derecho, se ordena 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 **OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$877.800 M/CTE)** 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

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 CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

Magistrado

(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.