



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

Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Expediente: 11001-33-34-002-2022-00029-00
Demandante: José William Cubillos Olarte
Demandado: Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Movilidad
Tema: Contravención de Tránsito

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró el señor, José William Cubillos Olarte en contra del Distrito Capital de Bogotá – Secretaría de Movilidad.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 8954 del 7 de febrero de 2020 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor JOSÉ WILLIAM CUBILLOS OLARTE”, expedido por la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ - SUBDIRECCIÓN DE CONTRAVENCIONES, dentro del EXPEDIENTE No. 8954, 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 Resolución No. 588-02 del 27 de enero de 2021 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del EXPEDIENTE No. 8954 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 Resolución No. 8954 del 7 de febrero de 2020 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor JOSÉ WILLIAM CUBILLOS OLARTE” y Resolución No. 588-02 del 27 de enero de 2021 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del EXPEDIENTE No. 8954 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 JOSÉ WILLIAM CUBILLOS OLARTE 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 JOSÉ WILLIAM CUBILLOS OLARTE el pago realizado por concepto de grúa y parqueaderos, lo cual corresponde a la suma de SEICIENTOS TREINTA Y OCHO MIL SEICIENTOS PESOS MCTE (\$638.600 M/CTE).

SEXTA: Que se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ a pagar a JOSÉ WILLIAM CUBILLOS OLARTE 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”.

2. Cargos

El demandante consideró que los actos administrativos acusados se encontrarían viciados de nulidad, con sustento en los siguientes cargos:

2.1. “Infracción de las normas en que debía fundarse”

Manifestó 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 comparendo que tenía con su acompañante en el momento del procedimiento policial.

Agregó que dicho agente habría efectuado preguntas propias de un interrogatorio, recibió declaraciones de terceros, omitió diligenciar casillas que eran obligatorias en la mencionada orden y actuó junto a otro compañero que no solo fue testigo del operativo, sino un partícipe activo dentro del mismo.

Indicó, que la Secretaría demandada 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. Así, dijo, se omitió efectuar una interpretación sistemática de los mencionados preceptos.

Explicó, 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. Entonces, adujo, como en el presente asunto la demandada no habría acreditado tal elemento, la infracción no se habría configurado.

Mencionó, de otro lado, que durante el procedimiento adelantado en su contra se interpretó erradamente lo previsto en el artículo 107 del Código General del Proceso, debido a que la Administración le trasladó la carga de contar con los medios audiovisuales para la grabación de las audiencias.

2.2. “Falsa motivación”

Sostuvo que no habría certeza sobre lo que motivó al agente en cuestión a determinar que hubo un cambio en la modalidad del servicio autorizado en la licencia de conducción. Además, aseveró que no se habrían valorado todas las pruebas que existían en el plenario.

Afirmó, que las decisiones acusadas de nulidad carecerían de un sustento probatorio sólido, puesto que únicamente se sustentarían en el testimonio del agente de tránsito que diligenció la orden de comparendo respectiva. Dijo que en esta declaración se hizo alusión a las manifestaciones de un ciudadano que no fue vinculado al procedimiento contravencional, cuya veracidad no se encontraría respaldadas en ninguna otra prueba.

Refirió, que no estaría claro si la información vertida en la Casilla 17 de la orden de comparendo correspondía con lo directamente observado por el agente o sería una interpretación de este. También, que lo allí incluido resultaría contradictorio con la prueba testimonial y la versión libre que rindió.

Agregó, que la autoridad de tránsito demandada incurrió en falsa motivación, porque en los actos acusados se consideró que no era necesario demostrar que se realizó el aludido cobro para probar la configuración de la infracción endilgada; circunstancia que conllevó, también, que la Administración se relevara de la carga de acreditar que se recibió tal remuneración e invirtiera tan obligación.

2.3. “Vulneración del derecho fundamental al debido proceso”

Manifestó que la Administración omitió pronunciarse sobre todos los argumentos de defensa que esgrimió en las etapas del proceso contravencional que se adelantó en su contra, especialmente los relacionados con la “postulación normativa concreta” y el “precedente aplicable”.

Reiteró que en la declaración que rindió el agente de tránsito que elaboró la orden de comparendo se evidenció una extralimitación en el ejercicio de sus funciones, pues aceptó que realizó preguntas propias de un interrogatorio y con invasión de su órbita personal, recibió declaraciones de terceros, omitió diligenciar casillas que eran obligatorias en la mencionada orden y actuó junto a otro compañero que no solo fue testigo del operativo, sino un partícipe activo dentro del mismo.

Agregó que se pretermitió lo prescrito en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, según el cual cuando el presunto infractor se niega a firmar el comparendo, se debe acudir a la figura de un testigo; empero, el agente notificador de dicho documento, en un acto arbitrario, decidió tener como tal al conductor a otro policía, lo que conllevó a que la imparcialidad del procedimiento resultara desconocida.

Aseveró que el agente de tránsito en cuestión le impuso una sanción anticipada sin que previamente se adelantara un juicio de responsabilidad, esto es, la inmovilización de su vehículo. Esto, dijo, pese a que el literal D12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 no prevé la facultad para sancionar con anterioridad al esclarecimiento de los hechos, lo cual solo es procedente luego de haberse llevado el respectivo juicio de responsabilidad contravencional.

Señaló que en la actuación fue desvirtuado suficientemente el único elemento probatorio en que se sustentó la decisión sancionatoria, esto es,

la declaración del agente de tránsito, puesto que durante el ejercicio de contradicción se evidenciaron inconsistencias, contradicciones e incongruencias que rodearon el trámite policial para la imposición del comparendo. Así, aludió que dicha prueba resultó insuficiente.

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

Finalmente, dijo que la accionada no habría tenido en cuenta el Manual de Infracciones de Tránsito para el correcto diligenciamiento de las casillas del comparendo.

2.4 “Caducidad de la facultad sancionatoria”

Adujo que el recurso de apelación propuesto en contra de la resolución sancionatoria habría sido notificado por fuera del término previsto en el artículo 161 de la Ley 769 del 2002, lo que a su juicio, derivaría en la pérdida de la facultad sancionatoria de la Administración.

3. Contestación de la demanda

La Secretaría Distrital de Movilidad contestó la demanda y manifestó oponerse a la prosperidad de todas las pretensiones invocadas por el censor. Esto, por considerar que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados.

Expresó que, en el procedimiento sancionatorio, se acreditó que el demandante incurrió en la infracción reprochada, esto, conforme la declaración que rindió la agente de tránsito que elaboró la correspondiente orden de comparendo. Dijo que, en efecto, dicha uniformada indicó que, el día de los hechos, el actor conducía un vehículo en compañía de otro pasajero que dijo haber contratado ese servicio mediante una aplicación móvil sujeto a una contraprestación económica.

Aseguró que el investigado no presentó ninguna autorización para prestar un servicio diferente al particular, de orden público. También, adujo, que en su versión libre no presentó ninguna otra prueba para respaldar sus aseveraciones, por manera que únicamente acreditado que la licencia del automotor únicamente era para la prestación de un servicio particular.

Manifestó 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, aseguró que le correspondía al censor

aportar aquellas que acreditaran sus aseveraciones y, aunque tuvo la oportunidad de hacerlo, se abstuvo de llegar alguna.

Estableció que el procedimiento adelantado por la policía de tránsito que le extendió el comparendo consistió en una entrevista a los ocupantes del vehículo, procedimiento que se encontraba acorde con su función de vigilancia.

Refirió que, según la normativa de tránsito, el mero cambio de servicio es suficiente para configurar la conducta sancionada. Entonces, dijo, como el actor no presentó ninguna autorización para prestar un servicio diferente al de su licencia, la infracción se probó con la declaración del aludido agente, prueba que es conducente, fue sujeto del respectivo proceso de contradicción y no fue tachada en forma alguna.

Enunció, adicionalmente, que la investigación en cuestión no era para determinar la existencia de los elementos del servicio público de transporte, entre estos, un contrato de ese tipo o el pago de una contraprestación, sino la mera desnaturalización del servicio particular permitido al vehículo conducido por el censor.

Indicó 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.

4. Actividad procesal

El 7 de marzo de 2022, el Juzgado admitió la demanda y ordenó las correspondientes notificaciones.

El 20 de junio de 2023, la Secretaría Distrital de Movilidad contestó la demanda.

El 1 de agosto de 2023, el Despacho anunció a las partes que dentro del asunto sería proferida sentencia anticipada, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. Así, procedió a fijar el litigio e incorporar como pruebas los documentos que fueron allegados al proceso en la oportunidad pertinente.

El 29 de agosto de 2023, se corrió traslado a las partes para que, en el término de diez (10) días, presentaran alegatos de conclusión. De igual forma, para que el ministerio público, si a bien lo tuviera, allegara el correspondiente concepto.

5. Alegatos de conclusión

La parte demandante presentó sus alegatos de conclusión, en los que reiteró los argumentos esgrimidos en el escrito de demanda.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que existe causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por el señor José Cubillos Olarte en contra del Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Movilidad.

1. Sentencia

Con la finalidad de proferir sentencia dentro del presente asunto, se tendrá en cuenta el siguiente derrotero: i) asunto preliminar, (ii) problema jurídico; iii) caso concreto; iv) conclusiones; y v) condena en costas.

1.1. Asunto preliminar

En este punto debe advertirse que la Secretaría accionada propuso como “*excepción de mérito*” la inexistencia de causal de nulidad y ausencia de título jurídico que fundamente el restablecimiento del derecho.

Sin embargo, al estudiar los argumentos del demandado se deduce que, no se tratan propiamente de excepciones, sino de postulados que defienden la legalidad de los actos expedidos, por lo que estos deberán ser analizados cuando se resuelva el fondo del asunto.

1.2 Problemas jurídicos

Los problemas jurídicos planteados en auto del 1 de agosto de 2023, son los siguientes:

1. *¿Profirió, la Secretaría Distrital de Movilidad, los actos administrativos demandados con infracción de las normas en que debían fundarse, falsa motivación y violación al debido proceso, toda vez que se habría:*
 - a) *Efectuado una lectura aislada del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, sin considerar lo previsto en el artículo 2 de esa misma disposición y el artículo 5 de la Ley 105 de 1993, en tanto el agente de tránsito que impuso el*

comparendo debía demostrar la existencia de una contraprestación económica, para acreditar el cambio de servicio.

b) Afirmado, durante el trámite administrativo, que no era necesario demostrar, por parte del agente de tránsito, la existencia del pago de una contraprestación económica o cobro de una tarifa.

c) Omitido acreditar la veracidad de lo dicho por el ciudadano que acompañaba al demandante durante la imposición del comparendo, aún más cuando esta persona no fue vinculada al procedimiento sancionatorio.

d) Configurado un defecto fáctico por indebida valoración probatoria, pues de la prueba testimonial practicada en el procedimiento contravencional, no se tendría certeza sobre lo que motivó al agente a establecer que efectivamente se presentó un cambio de servicio.

e) Abstenido de pronunciarse de todos los argumentos de defensa esgrimidos durante la actuación administrativa.

f) Dado aplicación de un régimen de responsabilidad objetiva, en lo relacionado con la inmovilización del vehículo del demandante.

g) Demostrado que el único elemento probatorio en que se sustentó la decisión sancionatoria, esto es, la declaración del agente que impuso el comparendo, no tuvo la suficiencia necesaria.

h) Desconocido que, según lo previsto en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, la Administración tendría la carga de la prueba en los procesos por contravenciones de tránsito.

i) Omitido aplicar la garantía del “indubio pro administrado”

j) Omitido tener en cuenta que la información consignada en la casilla 17 de la orden de comparendo resultaría contradictoria

k) Pretermitido considerar que el comparendo no fue firmado por el actor, sino por una persona que no reunía las calidades de testigo?

l) Omitido tener en cuenta que no se habrían diligenciado, las casillas del comparendo, atendiendo a lo dispuesto en el Manual de Infracciones de Tránsito?

2. ¿Expidió, la autoridad demandada, el acto administrativo sancionatorio fuera del término previsto en el artículo 161 de la ley 769 de 2002?

1.2. Caso concreto

1. ¿Profirió, la Secretaría Distrital de Movilidad, los actos administrativos demandados con infracción de las normas en que debían fundarse, falsa motivación y violación al debido proceso, toda vez que se habría:

a) Efectuado una lectura aislada del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, sin considerar lo previsto en el artículo 2 de esa misma disposición y el artículo 5 de la Ley 105 de 1993, en tanto el agente de tránsito que impuso el comparendo debía demostrar la existencia de una contraprestación económica, para acreditar el cambio de servicio.

b) Afirmado, durante el trámite administrativo, que no era necesario demostrar, por parte del agente de tránsito, la existencia del pago de una contraprestación económica o cobro de una tarifa.

c) Omitido acreditar la veracidad de lo dicho por el ciudadano que acompañaba al demandante durante la imposición del comparendo, aún más cuando esta persona no fue vinculada al procedimiento sancionatorio.

d) Configurado un defecto fáctico por indebida valoración probatoria, pues de la prueba testimonial practicada en el procedimiento contravencional, no se tendría certeza sobre lo que motivó al agente a establecer que efectivamente se presentó un cambio de servicio.

e) Abstenido de pronunciarse de todos los argumentos de defensa esgrimidos durante la actuación administrativa.

f) Dado aplicación de un régimen de responsabilidad objetiva, en lo relacionado con la inmovilización del vehículo del demandante.

g) Demostrado que el único elemento probatorio en que se sustentó la decisión sancionatoria, esto es, la declaración del agente que impuso el comparendo, no tuvo la suficiencia necesaria.

h) Desconocido que, según lo previsto en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, la Administración tendría la carga de la prueba en los procesos por contravenciones de tránsito.

i) Omitido aplicar la garantía del “indubio pro administrado”

j) Omitido tener en cuenta que la información consignada en la casilla 17 de la orden de comparando resultaría contradictoria

k) Pretermitido considerar que el comparendo no fue firmado por el actor, sino por una persona que no reunía las calidades de testigo?

l) Omitido tener en cuenta que no se habrían diligenciado, las casillas del comparendo, atendiendo a lo dispuesto en el Manual de Infracciones de Tránsito?

Procede el Juzgado a pronunciarse de fondo sobre el problema jurídico que se puso de presente con antelación. Para ello, analizará los argumentos planteados en el concepto de violación, agrupándolos entre aquellos que se cimientan sobre premisas en común.

En primer lugar, se estudiarán aquellos razonamientos relacionados con la infracción de las normas en que debían fundarse los actos acusados. Con este fin se recuerda que el demandante indicó que la Secretaría demandada interpretó aisladamente lo previsto en el literal D12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, sin tener en cuenta lo prescrito en los artículos 2 de la Ley 769 de 2002 y 3 de la Ley 105 de 1993.

Explicó que de haberse analizado sistemáticamente esas normas se hubiera colegido que resulta obligatorio acreditar el cobro de una contraprestación económica para colegir que hubo un cambio en la modalidad del servicio particular al público, sin autorización. Entonces, dijo, como en el presente asunto la demandada no acreditó tal elemento, la infracción reprochada no se configuró.

De esa manera, debe examinarse por esta judicatura, si como lo sostiene el censor, para la correcta tipificación de la falta endilgada al actor debió haberse realizado una interpretación sistemática en la que debió acudir a los contenidos normativos de otras dos normas, esto es, de los artículos: 2 de la Ley 769 de 2002 y 3 de la Ley 105 de 1993.

Así, se comenzará por considerarse que el literal D12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 prevé lo siguiente: “[...] *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...”*

De otro lado, se evidencia que la definición contenida en el artículo 2 de la Ley 769 de 2002 prescribe que un vehículo de servicio público es aquel “[...] *automotor homologado, destinado al transporte de pasajeros, carga o ambos por las vías de uso público mediante el cobro de una tarifa, porte, flete o pasaje”*.

Además, se advierte que el artículo 3 de la Ley 105 de 1993 preceptúa que el “[...] *transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica [...]*”.

Por consiguiente, de la lectura de las normas en cita, para el Despacho no resulta afortunada la interpretación realizada por el censor en su concepto de violación, pues no se evidencia cómo los artículos 2 y 3 aludidos, se encuentren llamados a complementar lo preceptuado la disposición contentiva de la sanción.

En efecto, en ellos solamente se encuentra definido qué debe entenderse por transporte y vehículo de servicio público, por lo que el literal D12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, juicio de esta instancia, resulta suficiente por sí mismo. Esto, dado que en él únicamente se exige acreditar que se condujo un vehículo para un servicio no autorizado en la licencia de tránsito. De ahí que solo deba demostrarse la ejecución de tal actividad.

Y lo dicho resulta evidente cuando se observa que el literal D en cuestión solo exige: “**Conducir un vehículo** que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito [...]” (Se destaca).

De esa manera, la primera inferencia a la que llega este Juzgado, conforme a las citadas normas, consiste en que para la tipificación de la conducta prevista en el literal d) del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 no se requiere de otro precepto normativo que la complemente o adicione, como lo entiende el actor.

En segundo, esta instancia pasará a considerar aquellos argumentos que giran en torno a presuntas deficiencias probatorias en el procedimiento administrativo contravencional que se llevó a cabo en contra del demandante y que finalizaron la expedición de los actos acusados con una supuesta falsa motivación.

Para ello, es del caso recordar que en el concepto de violación se aseguró que la Secretaría demandada no habría logrado acreditar que el actor cobró una contraprestación económica y que así mutó la modalidad del servicio privado al público de transporte con su vehículo. También, aseguró que no se tendría certeza sobre lo que motivó a la agente de tránsito a indicar que dicho cambio de modalidad se presentó, aún más, cuando no se habrían valorado todas las pruebas existentes en el plenario.

De igual forma, fue manifestado que la decisión sancionatoria no tendría sustento probatorio sólido, pues se limitó al testimonio de la agente de tránsito que elaboró el correspondiente comparendo y allí únicamente se haría alusión a manifestaciones de un tercero que no fue vinculado al procedimiento contravencional, cuya veracidad no se podría respaldar a través de otra prueba.

Se agregó que no sería claro si lo plasmado en la Casilla 17 del comparendo correspondería directamente a lo observado por la agente o sería una interpretación suya. Así mismo, se dijo que lo allí incluido resultaría contradictorio con los otros medios de pruebas y la versión libre rendida por el demandante.

Así, se indicó que el único elemento probatorio aludido fue desvirtuado en el ejercicio de contradicción de esa prueba, en el que se evidenciaron inconsistencias, contradicciones e incongruencias, que demostraron la insuficiencia de esa prueba para demostrar la ocurrencia de la infracción.

Teniendo en cuenta lo expresado en la demanda, para analizar la veracidad de estos argumentos, el Juzgado encuentra necesario acudir al contenido del acto administrativo sancionatorio, proferido en la audiencia del 7 de febrero de 2020, en el que se observa que la Secretaría demandada decidió declarar contraventor al señor, Cubillos Olarte con sustento en la prueba testimonial que rindió la agente de tránsito Jennifer Mayorga Ballesteros.

A partir de ese medio probatorio la Administración aseguró lo siguiente:

"[...] el señor JOSE WILLIAM CUBILLOS OLARTE condujo el rodante de placas GRH408, prestando un servicio no autorizado en la Licencia de Tránsito del citado vehículo, al transportar a una (1) persona plenamente identificada, por una contraprestación económica, situaciones ambas que quedan incursas irremediablemente en lo tipificado en la Resolución 3027 de 2010, código D12, denominada prestación de un servicio no autorizado, es decir, desempeñó una función no autorizada por la Licencia de Tránsito incorporada al rodante de placas GRH408.; esa conducta se llama "Prestación de un servicio no autorizado"

En efecto, de la lectura del Acta de la Audiencia Pública, llevada a cabo el 3 de febrero de 2020, se evidencia que la agente Mayorga Ballesteros declaró lo siguiente:

"[...] me encontraba en la avenida circunvalar con calle 22. sentido norte sur, observó un vehículo el cual el conductor iba acompañado de una señora al realizarle la señal de pare hace caso omiso, por tal motivo por el radio de comunicación le modulo a un compañero que se encontraba más adelante exactamente frente a la taquilla de Monserrate, el detiene

el vehículo de inmediato llego al lugar e identifico al conductor y a su acompañante la señora manifiesta tener mucho afán y que le ayude a coger un vehículo que la lleve al lugar hacia donde se dirigía, por voluntad propia manifestó que no conoce al conductor del vehículo y que tomo el servicio mediante una aplicación por cuestiones de seguridad, el conductor pide que le colabore en el procedimiento y que haga caso omiso del mismo, manifiesta que el vehículo pertenece a un policía y que no va a dejar hacer el procedimiento se le explica el procedimiento y se le notifica la orden de comparendo por la infracción D12. [...]"

Conforme lo anterior, la Secretaría de Movilidad dedujo que el señor Cubillos Olarte condujo el vehículo de placas GRH408 para prestar un servicio no autorizado en la licencia de tránsito del mismo, de carácter público.

Según lo anterior, se observa que, en el caso bajo estudio, que la autoridad demandada aseveró haber acreditado que el demandante prestó un servicio público de transporte en un vehículo cuya licencia no le autorizaba para ello, Lo anterior, a partir de la declaración de la agente de tránsito que entregó la orden de comparendo el día de la ocurrencia de los hechos.

Ahora bien, respecto al diligenciamiento de la casilla 17, se desprende que en ella se ingresó la misma información puesta de presente en el testimonio, así: “[...] *si transporta a la señora Andrea Torres Martínez cc 52297205 desde chapinero hasta la notaria 59 cobrando por el servicio. Abordado como transporte informal*”¹. De ahí que la declaración rendida es consistente con lo registrado en el comparendo.

Al descender al fondo del asunto, de confrontar lo dicho en el concepto de violación y el contenido de los actos acusados, el Despacho advierte que en la demanda no fue esgrimido ningún razonamiento en el que se explicara por qué el testimonio de la mencionada agente de tránsito no resultaría suficiente o idóneo para comprobar la ocurrencia de la infracción en cuestión.

Adicionalmente, se echa de menos que el demandante solicitara ante esta sede judicial algún medio de prueba tendiente a desacreditarlo. En otras palabras, el señor Cubillos Olarte se limitó a decir que la declaración resultaría contradictoria e insuficiente, pero no expuso las razones de ello ni aportó prueba que así lo demostrara.

En efecto, en la audiencia adelantada el 9 de septiembre de 2019, en la que la autoridad de tránsito se pronunció sobre las pruebas peticionadas por el entonces investigado, se evidencia que él únicamente solicitó el testimonio

¹ Página 3 PDF antecedentes administrativos

de la agente Jennifer Mayorga Ballesteros y la incorporación de su Certificado de Estudio Técnico en Seguridad Vial.

Igualmente, aunque en audiencia del 3 de febrero de 2020 el apoderado del actor solicitó como prueba “*la minuta de servicio que autorizó a la patrullera para efectuar el control y verificación de vehículos el día y la hora de la imposición de la orden de comparendo*”, prueba que fue negada, debe decirse que, aunque se hubiere decretado, no tendría la entidad para desvirtuar lo acreditado por la agente de tránsito

De otro lado, al evidenciarse que la decisión sancionatoria tuvo como sustento la prueba testimonial aludida con antelación, para el Juzgado no es dable colegir, como se indicó en el concepto de violación, que se configuró una falta de sustento probatorio ni un defecto fáctico por indebida valoración de la misma.

Lo anterior, en consideración a que en dicha declaración la agente de tránsito, que entregó la orden de comparendo, señaló que el propio acompañante del actor, el día de los hechos, le manifestó que se le prestaba un servicio de transporte que contrató a través de una aplicación móvil, a cambio de una contraprestación económica a pagar mediante tarjeta de crédito.

En este sentido, se evidencia que sí hubo una prueba que dio sustento a lo decidido por la demandada, la cual, al no haber sido desvirtuada, controvertida o tachada de forma alguna por el censor y debido a que la misma guarda relación con la orden de comparendo elaborada, para el Juzgado resulta idónea para acreditar la comisión de la conducta infractora.

Con todo, el Juzgado encuentra necesario recordar que al analizar las normas cuya interpretación errónea y falta de aplicación se denunció, se dedujo que ni siquiera era necesario probar que se materializó el pago de la contraprestación mencionada, sino únicamente que se dio un uso diferente al autorizado en la licencia del vehículo.

Aunado a lo expuesto, el Juzgado encuentra pertinente señalar que, aun cuando en materia sancionatoria la carga de la prueba pesa sobre la entidad estatal, en virtud de la presunción constitucional de inocencia², a juicio de esta instancia, ello no releva al investigado de desvirtuar las pruebas que la Administración pone en su contra.

Así, en el presente caso solamente se hace palpable el desinterés de la parte demandante en sede administrativa y judicial, para controvertir la

² Corte Constitucional, Sentencia C.038 de 2020.

prueba en que la Secretaría Distrital de Movilidad sustentó la infracción que originó la expedición de los actos acusados.

Es más, se considera que sería el señor José Cubillos quien estaría en mejor posición para controvertir la prueba a que se ha hecho referencia, por ejemplo, a través del testimonio de la persona que lo acompañaba ese día en su vehículo, frente a quien el accionante debió pedir su declaración para aclarar las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodearon el acompañamiento, y desvirtuar así, lo dicho por la agente. Esto, aún más, si se tiene en cuenta que la demanda se dijo que se encontraba satisfaciendo una necesidad personal del acompañante.

Por tanto, las reflexiones líneas atrás permiten colegir sin asomo de duda, que no se evidenciaron falencias de orden probatorio en la expedición de las resoluciones atacadas.

De esa manera, el Despacho debe recalcar que al demandante no le bastaba con aseverar que las pruebas tenidas en cuenta para decidir el procedimiento contravencional no eran suficientes para acreditar el cambio de la modalidad del servicio de transporte.

Por el contrario, le correspondía aportar y solicitar en esta sede judicial los medios probatorios que desvirtuaran la prueba testimonial de la agente de tránsito, acompañada de una exposición argumentativa en la que explicara la forma en que dicha declaración no resultó suficiente ni adecuada. Sin embargo, no efectuó tal actuación.

En tercer lugar, es del caso que el Juzgado se pronuncie sobre los razonamientos en los que se sustentó la aseveración que los actos acusados fueron expedidos con violación al debido proceso. Al respecto, el Despacho considera lo siguiente:

En torno al planteamiento según el cual la demandada habría transgredido el derecho al debido proceso, por no haberse pronunciado sobre todos los argumentos puestos de presente por el censor, encuentra que en la demanda no se identificaron con precisión y claridad cuáles serían esos argumentos, como tampoco en qué etapa fueron puestos de presente ante esa Secretaría.

En efecto, únicamente se mencionó que versarían sobre una “postulación normativa concreta” y un “precedente aplicable al caso contravencional”, sin individualizar en forma alguna a qué norma y cuál antecedente haría referencia; circunstancias que imposibilita que este Despacho pueda pronunciarse al respecto, esto, aunado al hecho a que ni siquiera se especificó en qué momento se esgrimieron los aludidos argumentos.

Esclarecido lo de precedencia, y frente al argumento según el cual debía darse aplicación al principio *in dubio pro administrado*, este Juzgado se remite a las reflexiones vertidas anteriormente en el sentido de ratificar que la decisión sancionatoria fue sustentada en un testimonio del agente que diligenció el citado comparendo que no ofreció duda sobre su credibilidad y que no fue desvirtuado con otra prueba por parte del investigado.

Lo propio ocurre, en cuanto a la aseveración que la Secretaría Distrital de Movilidad, presuntamente, invirtió la carga de la prueba, desconoció lo prescrito en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002 y aplicó un régimen de responsabilidad objetiva, pues, como se dedujo, esta autoridad cumplió con su carga de demostrar, a través del testimonio practicado al agente de tránsito, la ocurrencia de la infracción imputada; deducción que, se reitera, no fue desacreditada de ninguna manera y se encontró consistente y consecuente.

Adicionalmente, en cuanto a la configuración de la arbitrariedad reprochada por el demandante en el trámite de la firma del comparendo, el Juzgado debe indicar que el inciso cuarto del artículo 135 de la Ley 762 de 2002 prevé que “[...] *[!]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*”.

Al respecto, al volver sobre las pruebas aportadas al expediente, en la Orden de Comparendo 11001000000023566715 del 3 de septiembre de 2019, se evidencia que la misma no fue suscrita por el conductor demandante, y quien la firmó fue el señor Fredy Venegas, en su calidad de testigo, quien, dijo la parte demandante no actuó como un ciudadano, sino policía.

No obstante, al presente proceso no fue allegada ninguna prueba tendiente a demostrar que el señor Venegas, realmente fue un interviniente determinante en el trámite de elaboración comparendo al demandante, de manera que la imparcialidad de las partes se viera comprometida.

Además, en este punto se estima importante tener en cuenta que según lo previsto en el artículo 2 de la Ley 769 de 2002 y la jurisprudencia del Consejo de Estado³, la orden de comparendo es un mero acto de

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejera ponente: Susana Buitrago Valencia. Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015). Rad. 11001-03-15-000-2013-02588-01 (AC).

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Cesar Hoyos Salazar. Bogotá, D.C., tres (3) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997). Rad. 993.

notificación, es decir, una citación para que el presunto contraventor acuda a una audiencia pública, en la que será acreditada o desvirtuada la infracción que se le endilgó en tal documento.

En este sentido, como quiera que el aquí demandante compareció al proceso contravencional, solicitó la práctica de pruebas e interpuso los recursos que consideró pertinentes, se sigue que la finalidad del comparendo se cumplió a cabalidad. Así, un hecho relacionado únicamente con presuntas falencias en el trámite de diligenciamiento del mismo, no tiene el valor suficiente para viciar de nulidad los actos acusados.

De otro lado, concierne al Despacho responder si en el procedimiento de la referencia se habría llevado a cabo un supuesto juicio anticipado de responsabilidad, por haberse inmovilizado el vehículo en el momento en que se extendió el respectivo comparendo, el Juzgado debe precisar que el actor pretende se declare la nulidad de los actos acusados, al controvertir la legalidad de una actuación previa a la expedición de los mismos, esto es, la aludida medida de inmovilización; circunstancia que de forma alguna sirvió como sustento para la decisión definitiva del proceso administrativo.

Además, con relación a este aspecto, es preciso señalar que el artículo 125 de la Ley 769 de 2002 prevé que la inmovilización de vehículos a que se refiere esa normativa “[...] consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público [...] hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen”.

Por su parte, el artículo 131 de la Ley 769 de 2002 señala la inmovilización del vehículo, por un término de cinco (5), veinte (20) o cuarenta (40) días, como medida adicional de la imposición de una sanción equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se incurra en “[...] conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito”.

De las normas en comento, esta instancia colige que la medida de inmovilización en cuestión no tiene la naturaleza de una sanción en sentido estricto, sino que se trata de una medida complementaria, dirigida a evitar

En estas oportunidades la Corporación adujo que la orden de comparendo es “[...] una citación de carácter policivo que se hace al presunto infractor de una norma de tránsito o a las personas involucradas en un accidente de tránsito, para que concurran a una audiencia ante la autoridad competente, en la cual ésta oír sus descargos y explicaciones, decretará y practicará las pruebas que sean conducente, y sancionará o absolverá al inculgado”³.

En consonancia, señaló que el “[...] comparendo es un medio de prueba, por cuanto no constituye un documento idóneo para demostrar la ocurrencia de los hechos, ya que como lo dice la misma definición, es sencillamente una orden formal de citación al presunto contraventor y es en la audiencia pública realizada ante la autoridad de tránsito competente, que se decretan y se practican las pruebas que sean conducentes para determinar la verdad de los hechos”³.

que se perpetúe la conducta infractora de ejercer un servicio diferente al que se autoriza en la licencia de tránsito.

Así, entonces, se evidencia un error en la construcción del planteamiento esbozado por el actor, pues pretende desvirtuar, su responsabilidad como contraventor de las normas de tránsito, al atacar aisladamente la medida de inmovilización del vehículo, pero no la infracción propiamente dicha. De ahí que su argumento atinente a la inmovilización resulta impertinente para atacar los fundamentos sobre los que la demandada edificó su responsabilidad

Finalmente, se observa que la censora precisó que la agente de tránsito no habría diligenciado casillas de índole obligatoria. Sin embargo, no indicó cuáles serían esas casillas y las razones de su importancia. En gracia de discusión, debe decirse que el Manual de Infracciones de Tránsito-Resolución 3027 de 2010 en lo referente al formato y elaboración del formulario de comparendo, estableció que se adoptaría un formulario de comparendo único y que este debía ser utilizado por los organismos de tránsito. En tal sentido se prevé: *“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”*.

Sin embargo, de la revisión del referido manual no se advierte que en este se haya establecido alguna obligación en cabeza de las autoridades de tránsito, y tampoco se establece alguna consecuencia jurídica ante la omisión del diligenciamiento de casillas o el diligenciamiento errado de las mismas. Por lo tanto, el argumento expuesto por la parte actora no puede ser acogido. Corolario de lo esgrimido, los cargos estudiados deben negarse.

2. ¿Expidió, la autoridad demandada, el acto administrativo sancionatorio fuera del término previsto en el artículo 161 de la ley 769 de 2002?

En lo concerniente, se rememora que el actor adujo que, según lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 y 161 de la Ley 769 de 2002, en el presente asunto se había configurado el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, en consideración a que el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación contra la resolución sancionatoria, le habría sido notificado el 19 de julio de 2021, esto es, luego de haber transcurrido más de un (1) año, computado desde el momento en que fue propuesto (7 de febrero de 2020).

En este punto, conviene observar el contenido del artículo 161 en mención, que prevé lo siguiente:

“Artículo 161 CADUCIDAD. La acción por contravención de las normas de tránsito, caduca al año (1), contado a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella. En consecuencia, durante este término se deberá decidir sobre la imposición de la sanción, en tal momento se entenderá realizada efectivamente la audiencia e interrumpida la caducidad.

La decisión que resuelve los recursos, de ser procedentes, deberá ser expedida en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición, si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente. [...].”

De esta norma, se extrae sin lugar a interpretaciones que la acción de contravención de las normas de tránsito caduca al año, contado a partir de la ocurrencia de los hechos que le dieron origen, así como que se interrumpe en el momento que se decide sobre la imposición de la correspondiente sanción.

Igualmente, se desprende que la decisión que resuelve los recursos debe ser expedida dentro del año siguiente a la interposición de los mismos.

Precisado lo anterior, se advierte que, de los antecedentes administrativos aportados al proceso, se encuentra acreditado que, el comparendo se diligenció el 3 de septiembre de 2019.

Posteriormente, en audiencia del 7 de febrero de 2020 se declaró contraventor al actor, en esa misma diligencia el señor Cubillos Olarte propuso recurso de apelación.

Por ende, es claro que la autoridad demandada, en principio, tenía hasta 7 de febrero de 2021, para resolver el recurso propuesto.

Empero, debe advertirse que tal término de caducidad se suspendió en virtud de lo previsto en las Resoluciones 103, 115, 123, 127, 128, 140 153, 159, 169, 186, 197 y 240 de 2020, expedidas por la Secretaría Distrital de Movilidad en las que dicha determinación se adoptó respecto de los procedimientos originados por la presunta transgresión a las normas de tránsito y transporte, desde el 17 de marzo hasta el 2 de septiembre de 2020, es decir, por un lapso de 170 días.

En consecuencia, se sigue que el término de caducidad de un (1) año, de que trata la norma bajo estudio solo venció hasta el 16 de julio de 2021.

Entonces, dado que la decisión que resolvió el recurso de apelación se notificó el 15 de julio de 2021⁴, es evidente que en el presente asunto no se configuró el fenómeno de caducidad estudiado. Por consiguiente, el presente cargo de nulidad también se despacha desfavorablemente.

1.3. Conclusiones

En suma, como quiera que el demandante no logró probar la veracidad de los argumentos planteados en el concepto de violación que plasmó en el escrito introductorio, se sigue que la respuesta al problema jurídico planteado en la fijación del litigio es la que sigue: No se acreditó que la Secretaría Distrital de Movilidad profiriera los actos administrativos demandados con infracción de las normas en que debían fundarse, falsa motivación o violación al debido proceso. En esa razón, los cargos de nulidad se niegan.

1.4. Condena en costas

Advierte el Despacho que en el presente asunto hay lugar a condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, así como en los artículos 361 y 365 del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De igual manera, toda vez que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, el Despacho fijará el pago de las mismas, por el valor que resulte de aplicar el cinco por ciento (5%) al valor de las pretensiones, teniendo como tales las que fueron tasadas por la parte actora al momento de la presentación de la demanda, esto, teniendo en cuenta lo dispuesto para este punto en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5.1 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

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

FALLA

PRIMERO: Denegar las pretensiones de la demanda.

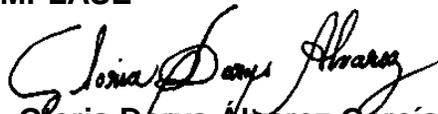
SEGUNDO: Condenar en costas a la parte vencida, las cuales deberán ser liquidadas por Secretaría.

⁴ Página 80 del PDF de antecedentes administrativos

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 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


Gloria Dorys Álvarez García
Juez

Firmado Por:
Gloria Dorys Álvarez García
Juez
Juzgado Administrativo
002
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **a138d362fa4815ac59f2d84d4bacacdcf07d8b092edfd233c2b2011bf581db88**

Documento generado en 10/11/2023 12:40:46 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>