JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	11001-33-34-002-2022-00153-00
Demandante:	Carlos Arturo Ramírez Borda
Demandado:	Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Movilidad
Tema:	Infracción de tránsito por servicio diferente

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 Carlos Ramírez Borda en contra de la Secretaría Distrital de Movilidad.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

"PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 928 del 6 de abril de 2021 "Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor CARLOS ARTURO RAMÍREZ BORDA", expedido por la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ - SUBDIRECCIÓN DE CONTRAVENCIONES, dentro del expediente No.928, 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. 2120-02 del 05 de agosto de 2021 "Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 928 del 2020", 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. 928 del 6 de abril de 2021 "Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor CARLOS ARTURO RAMÍREZ BORDA" y Resolución No. 2120-02 del 05 de agosto de 2021 "Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 928 del 2020".

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 CARLOS ARTURO RAMÍREZ BORDA 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 CARLOS ARTURO RAMÍREZ BORDA 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: Que se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ a pagar a CARLOS ARTURO RAMÍREZ BORDA 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

La 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"*

Señaló, que el agente de tránsito, que le notificó de la orden de comparendo en su contra, se extralimitó en ejercicio de sus funciones, toda vez que, durante dicho procedimiento, invadió su órbita personal con el fin de determinar la relación de parentesco que tenía con la persona que lo acompañaba en el vehículo.

Explicó, que los aludidos agentes, únicamente, están investidos con funciones investigativas cuando se está frente a la comisión de un hecho punible; circunstancia que en el asunto bajo examen no ocurrió.

Mencionó, que se configuró la infracción de las normas en que debían fundarse los actos acusados, por interpretación errónea de lo previsto en el literal D-12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, como quiera, dijo, la autoridad demandada habría sustentado la decisión sancionatoria a través de una lectura aislada de esa normativa y omitió efectuar una aplicación sistemática de la misma, junto a lo previsto en los artículos 2 de la Ley 769 de 2002 y 3 de la Ley 105 de 1993.

Adujo, en relación con lo anterior, que para determinar si en su caso efectivamente hubo un cambio, sin autorización, de la modalidad del servicio privado al público de transporte, debían acreditarse todos los elementos que definen este último, entre ellos, la existencia de un cobro o contraprestación económica, sea tarifa, porte, flete o pasaje. Empero, afirmó, la autoridad demandada consideró que no era obligatorio demostrar el pago de dicha contraprestación económica.

Precisó, entonces, que para configurarse la contravención prevista en el literal D-12 mencionado, debía probarse fuera de toda duda que hubo una contraprestación económica, por ser este el aspecto que diferencia un servicio particular de transporte de uno público, tal y como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C – 033 de 2014.

Indicó, 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 que se llevaron a cabo.

2.2. *"Falsa motivación de los actos impugnados"*

Manifestó,. que la Administración carecería de un sustento probatorio sólido para acreditar que, en su caso, hubo una desnaturalización del servicio particular de transporte. Esto, dijo, en consideración a que, únicamente, se contó con la prueba testimonial rendida por el agente de tránsito que elaboró la orden de comparendo, en la que se hizo alusión a la manifestación de un ciudadano, no vinculado al procedimiento, cuya veracidad no estaría respaldada por ninguna prueba documental.

Agregó que no sería claro si la información vertida en la Casilla 17 de la orden de comparendo, correspondería con lo observado por el agente de tránsito o en el teléfono personal de ciudadano que era pasajero en el momento de ocurrencia de los hechos, por lo que lo allí vertido resultó contradictorio con la prueba testimonial y la versión libre rendida dentro del procedimiento administrativo.

Refirió, que la Secretaría demandada incurrió en un falso raciocinio cuando lo declaró contraventor, pues al tomar esa decisión consideró que no sería necesario demostrar el cobro de una tarifa por la presunta prestación del servicio público de transporte. Por este motivo, dijo, la Administración se relevó de la carga que tenía de probar dicho cobro.

Sostuvo, que en los actos acusados se presentó una indebida valoración probatoria respecto de la materialización de la remuneración por la prestación del servicio en cuestión. Esto, adujo, debido a que no habría certeza sobre lo que motivó al agente de tránsito para determinar que hubo un cambio en la modalidad del servicio autorizado en la licencia, esto es, una desnaturalización del servicio particular de transporte.

Esbozó que la autoridad demandada únicamente contaba con la manifestación de un ciudadano que, además, no fue vinculado al procedimiento administrativo, motivo por el que dicha prueba, a su juicio, no serviría como sustento probatorio sólido de la sanción que le fue impuesta.

Adujo, por este motivo, fueron desconocidos los principios de presunción de inocencia e *in dubio pro administrado,* en consideración a que durante el trámite únicamente surgieron dudas que no permitieron determinar más allá de toda duda razonable su responsabilidad.

Afirmó, que la Secretaría de Movilidad incurrió en un defecto fáctico por indebida valoración probatoria, pues, al momento de decidir la actuación administrativa, se omitió apreciar todas las pruebas que reposaban en el plenario.

2.3. *"Vulneración del derecho fundamental al debido proceso"*

Manifestó ,que la Administración vulneró el debido proceso, toda vez que omitió pronunciarse sobre todos y cada uno de los argumentos de defensa que esgrimió en las etapas correspondientes del proceso contravencional, en especial, los relacionados con la "postulación normativa concreta" y el "precedente aplicable".

Aseguró, que en la declaración que rindió en agente de tránsito que elaboró la orden de comparendo se evidenció que este se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, pues, aceptó que realizó preguntas propias de un interrogatorio, recibió declaraciones de terceros, omitió diligenciar casillas que eran obligatorias en la mencionada orden y actúo, junto a otro compañero que no solo fue testigo del operativo, sino un participe activo dentro del mismo.

Adujo, que lo dicho en la versión libre que rindió en la actuación administrativa constituyó una negación indefinida y, por ende, no necesitaba ser probado, de manera que le correspondía a la Administración la carga de desvirtuar sus dichos, conforme lo prescribe el artículo 136 de la Ley 769 de 2002.

Indicó, 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.

Afirmó, al respecto, que la inmovilización de vehículos debe darse como consecuencia de un proceso sancionatorio y no su punto de partida, como ocurrió en su caso.

Señaló que en la actuación fue desvirtuado suficientemente el único elemento probatorio en que se sustentó la decisión sancionatoria, esto es, la declaración de agente de tránsito que diligenció el comparendo, puesto que, durante el ejercicio de contradicción, se evidenciaron inconsistencias 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 objetiva, pese a que en el procedimiento descrito en la Ley 769 de 2002 éste no se encuentra previsto.

2.4 "*Caducidad de la acción sancionatoria"*

Adujo que los actos enjuiciados se habrían proferido cuando operó el fenómeno de caducidad de la acción sancionatoria. Para explicar lo anterior indicó que, la

Administración habría sobrepasado el término contemplado en el artículo 161 de la Ley 769 de 2002, pues la notificación del acto sancionatorio se habría surtido después de un año de haberse originado los hechos motivo de sanción.

3. Contestación de la demanda

La Secretaría Distrital de Movilidad contestó la demanda y manifestó oponerse a la prosperidad de todas las pretensiones invocadas, al considerar que los actos acusados fueron expedidos con competencia, como resultado de un proceso contravencional que se adelantó conforme a las normas vigentes y con respeto a todas las garantías procesales del infractor.

Refirió que el demandante no explicó la forma en qué se presentó la violación a las normas superiores invocadas como transgredidas, pues, únicamente, habría indicado que el material probatorio allegado al procedimiento no resultaba suficiente para declararle contraventor.

Adujo, por el contrario, que la decisión sancionatoria tuvo como fundamento el testimonio de un agente de tránsito, como servidor público investido de funciones públicas para la imposición de órdenes de comparendo ante la violación de las normas de tránsito; prueba, que no fue desvirtuada por el investigado, quien no aportó ninguna prueba en contrario.

Mencionó que la Administración cumplió con la carga de demostrar la comisión de la infracción de tránsito endilgada al actor, esto es, la conducción de un vehículo que prestaba un servicio no autorizado en la licencia de tránsito, tal y como lo pudo verificar el aludido agente, quien rindió su testimonio al respecto.

Aseguró que, a partir del anterior medio de prueba, que dio fe sobre lo dicho por el acompañante del demandante en el momento de la comisión de la infracción, se acreditó la prestación de un servicio de transporte no autorizado, sin que fuera necesario que se evidenciara el pago de una contraprestación por parte del agente de tránsito, pues, la infracción se configura con la simple desnaturalización del servicio. Además, se logró evidenciar una promesa de pago.

Esbozó que en el momento en que el actor y su acompañante fueron requeridos por el agente de tránsito, estos no eran parte de ninguna investigación y las respuestas dadas a dicha autoridad no fueron producto de ningún tipo de constreñimiento, sino que obedecieron a manifestaciones espontáneas. Por este motivo, dijo, no existió extralimitación en las funciones del aludido agente.

Manifestó que no obra ninguna prueba en la que se acredite una violación al debido proceso durante el trámite de imposición de la orden de comparendo, aún más si se tiene en cuenta que el demandante compareció ante la autoridad de tránsito dentro de los cinco días siguientes, en la forma que lo prevé el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito.

Indicó, que en el procedimiento contravencional llevado en contra del censor fueron valorados todos los elementos probatorios allegados, así como las pruebas por él solicitadas. Adicionalmente, afirmó que la orden de comparendo que obraba dentro del plenario fue diligenciada en su totalidad, conforme lo prescribe el artículo 135

del Código Nacional de Tránsito; además, dijo que este documento constituye una orden formal de notificación, por lo que no constituye un medio de prueba propiamente dicho.

Agregó, que el aludido artículo 135 prevé que, una vez cometida la infracción D12, deberá extenderse la orden de comparendo al conductor, acción que conlleva de manera intrínseca a la inmovilización del vehículo, dado que la normativa no prevé que esta última acción deba ser resultado de un proceso sancionatorio como lo entiende la parte actora.

4. Actividad procesal

El 3 de mayo de 2022, el Juzgado resolvió admitir la demanda y, en consecuencia, ordenó que se realizaran las notificaciones de rigor.

El 20 de octubre de 2022, la Secretaría Distrital de Movilidad contestó la demanda.

El 6 de junio de 2023, se anunció a las partes y al Ministerio Público que en el asunto sería adoptada sentencia anticipada conforme lo prevé el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. Adicionalmente, se fijó el litigio y fueron incorporadas como pruebas los documentos que fueron aportados al proceso.

El 11 de junio de 2023, el Despacho corrió traslado a las partes, por el término común de diez (10) días, para que presentaran sus alegatos de conclusión.

5. Alegatos de conclusión

La parte demandada reiteró los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda. Por su parte, el demandante, además de insistir en los razonamientos que planteó en el concepto de violación de la demanda, expuso algunos nuevos con el ánimo de mejorar los primeros.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista 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, Carlos Ramírez Borda en contra del Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Movilidad.

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

2.1. Aspectos preliminares: Cargos no expuestos en la demanda

Antes de proseguir con la sentencia, el Despacho ha de aclarar que no se referirá a los nuevos argumentos puestos de presente por la actora en los alegatos de conclusión, como quiera que hacerlo significaría desconocer el alcance de la etapa

de fijación del litigio, el debido proceso del demandado y el principio de congruencia de las decisiones judiciales.

2. 2. Problemas jurídicos

Los problemas jurídicos formulados en la fijación del litigio planteada en la providencia del 6 de junio 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, por haber efectuado una interpretación aislada de lo previsto en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002 y, en consecuencia, haber omitido aplicar lo prescrito en el artículo 2 de esa misma norma y 3 de la Ley 105 de 1993; también, debido a que desconoció lo previsto en el artículo 107 del Código General del Proceso?*
>
> *2. ¿Expidió, la entidad demandada, con las resoluciones acusadas de nulidad, con falsa motivación, como quiera que habría: a) estimado que no era necesario acreditar una contraprestación económica para configurar el cambio en la modalidad del servicio reprochado; b) omitido probar adecuadamente la conducta sancionada; c) efectuado una indebida valoración probatoria; y d) tenido en cuenta pruebas que resultarían contradictorias e insuficientes?*
>
> *3. ¿Emitió, la Secretaría demandada, las resoluciones que se estiman nulas con violación al debido proceso, debido a que: a) omitió pronunciarse sobre todos los argumentos de defensa que presentó el demandante; b) llevó a cabo un juicio anticipado de responsabilidad; c) desconoció el principio indubio pro administrado; d) aplicó una responsabilidad objetiva; e) invirtió la carga de la prueba; y f) el agente de tránsito se habría extralimitado en el ejercicio de sus funciones?*
>
> *4. ¿Expidió, la autoridad demandada, los actos administrativos acusados cuando ya se había configurado el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria?*

2.3. Caso concreto

Procede el Juzgado a pronunciarse de fondo sobre los problemas jurídicos a los que se hizo referencia con antelación.

2.3.1. En este punto, se advierte los siguientes cuestionamientos serán resueltos a través de un único estudio, dado que sus argumentos se sustentan, mayoritariamente, sobre las premisas relativas a que en procedimiento contravencional que llevó la Secretaría Distrital de Movilidad en contra del señor Carlos Ramírez Borda, no fue acreditado que se cobró una tarifa como contraprestación de un servicio público de transporte prestado a un tercero y a que dicho elemento remunerativo sería imprescindible de demostrarse.

- ***¿Profirió, la Secretaría Distrital de Movilidad, los actos administrativos demandados con infracción de las normas en que debían fundarse, por haber efectuado una interpretación aislada de lo previsto en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002 y, en consecuencia, haber omitido aplicar lo prescrito en el artículo 2 de esa misma norma y 3 de la Ley 105 de 1993; también, debido a que desconoció lo previsto en el artículo 107 del Código General del Proceso?***

- ***¿Expidió, la entidad demandada, con las resoluciones acusadas de nulidad, con falsa motivación, como quiera que habría: a) estimado que no era necesario acreditar una contraprestación económica para configurar el cambio en la modalidad del servicio reprochado; b) omitido probar adecuadamente la conducta sancionada; c) efectuado una indebida valoración probatoria; y d) tenido en cuenta pruebas que resultarían contradictorias e insuficientes?***

En lo relacionado con las anteriores preguntas, se recuerda que el actor esbozó lo siguientes argumentos:

Indicó, que la Secretaría demandada interpretó 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 la existencia del cobro de una contraprestación económica, sea tarifa, porte, flete o pasaje, para considerar que se prestó un servicio público de transporte. Entonces, adujo, como en el presente asunto la demandada no habría acreditado tal elemento, la infracción que se le reprochó no se configuró, esto es, el cambio, sin autorización, de modalidad del servicio privado al público de transporte.

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.

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 diligenciar 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 documental.

Sostuvo, por lo anterior, que no habría certeza sobre lo que motivó al agente de tránsito en cuestión para 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.

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 en el teléfono personal del pasajero que le acompañaba en el momento en que se rellenó el comparendo, de manera que lo allí incluido resultaría contradictorio con la prueba testimonial y la versión libre que rindió.

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.

Teniendo en cuenta lo planteado por el actor, el Juzgado encuentra pertinente comenzar por analizar el argumento del actor relacionado con la interpretación indebida de las normas, por falta de un análisis sistemático de las leyes de tránsito.

En primer lugar, se observa 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 vigente (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".*

En segundo lugar, 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".*

En tercer lugar, se advierte que el artículo 3 de la Ley 105 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 tanto, 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 en el literal D12 en cuestión.

En efecto, en dichos artículos solamente se encuentra definido qué se debe entender por transporte y vehículo de servicio público. Por el contrario, el literal D12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, juicio de esta instancia, resulta suficiente por sí mismo, pues, 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 deducir 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 erróneamente parece entenderlo el actor.

Aclarado lo anterior, para continuar con la presente exposición, se estima pertinente poner de presente que, a partir de lectura del acto administrativo sancionatorio, contenido en la audiencia del 6 de abril de 2021, se reafirma que la autoridad demandada decidió declarar contraventor al señor Carlos Ramírez Borda, por haber incurrido en la infracción prevista en el aludido literal d) del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, reformado por el inciso 12 literal d) del artículo 21 de la Ley 1383 de 2010.

También, que esa decisión tuvo como fundamento la declaración de la agente de tránsito, Karen Hernández López quien manifestó que extendió una orden de comparendo al demandante, al corroborar que prestó un servicio público de transporte, pese a que tenía licencia, únicamente, para prestar servicio particular, esto, a cambio de la contraprestación económica, por un valor de $8.300 y por parte de una persona con quien no tenía relación de parentesco y que lo contrató a través de una plataforma tecnológica[1].

De otro lado, al revisar los antecedentes administrativos de los actos acusados, se evidencia que al proceso contravencional no fue aportada ni solicitada alguna otra prueba por parte del señor Ramírez Borda, tendiente a desvirtuar los dichos de la agente de tránsito.

Lo dicho es claro cuando se advierte que en audiencia del 5 de febrero de 2020[2], la autoridad de tránsito se pronunció sobre las pruebas peticionadas por el investigado y solamente decretó el testimonio de la agente Karen Hernández, así como la incorporación como tal del Certificado Técnico en Seguridad de dicha uniformada.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Juzgado percibe que, en el caso bajo estudio, la Secretaría demandada sí acreditó que el demandante recibió el pago de una tarifa, como contraprestación del servicio público de transporte que le prestó a un tercero,

---

[1] *Acta de la audiencia del 6 de abril de 2021, que puede apreciarse en los antecedentes administrativos de los actos acusados y en la que la Administración adujo lo siguiente:*

"[…]

De la declaración rendida por la agente de tránsito KAREN GINETH HERNANDEZ LOPEZ se extrae que el procedimiento realizado por la misma coincide con la información consignada en la casilla de observaciones de la orden de comparendo de la referencia y se desglosa que para el día de los hechos el conductor transportaba a dos personas.

Adicionalmente, es posible deducir que el conductor del vehículo y las personas que transportaba en el mismo no contaban con ningún parentesco, bien sea de afinidad, amistad o vinculo comercial; y por el contrario, los pasajeros, referenciados en la casilla de observaciones como SANTIAGO MARIN MARIN con cedula de ciudadanía No. 1012405/29, y, ERIKA BUSTOS con cedula de ciudadanía No. 1075660175, al entablar una conversación con la policial, le manifestaron voluntariamente que solicitaron el servicio por aplicación cancelando una suma de 8.300 pesos., situación que le permitió evidenciar la comisión de la infracción tipificada en el artículo 131 del código de transito literal D-12, de manera que la agente de tránsito procedió a notificar la orden de comparendo de la referencia, ya que el vehículo de placas HC0716, es un automotor de servicio particular destinado a satisfacer las necesidades privadas de movilidad de personas, animales o cosas y no un vehículo de servicio público como estaba siendo utilizado.
(…)".

[2] Página 4 del PDF de antecedentes administrativos

pese a que no tenía autorización para ello. Esto, se reitera, a partir de la declaración de la agente de tránsito que entregó la orden de comparendo al actor.

Eso bajo la aclaración que para este Despacho ni siquiera era necesario demostrar dicha contraprestación, pues bastaba solo probar el uso diferente al permitido en la licencia de tránsito.

De otro lado, se advierte que en la demanda no se esgrimió ningún razonamiento en el que se explicara por qué la declaración de la agente que extendió el referido comparendo no resultaría suficiente o adecuada para comprobar la ocurrencia de la infracción; ni que se solicitara en esta sede judicial algún medio de prueba diferente para desacreditarla. En efecto, el actor se limitó a decir que la prueba resultaría contradictoria e insuficiente, pero sin exponer las razones de ello.

Por este motivo, contrario a lo manifestado en el concepto de violación, se deduce que, a través de una prueba testimonial, en el procedimiento adelantado por la Secretaría demandada sí fue acreditada la configuración de la infracción y, además, la existencia de una contraprestación económica; medio probatorio cuya veracidad no fue desvirtuada en forma alguna por parte del demandante.

En este sentido, resulta patente que, aún cuando la motivación de los actos acusados solamente se hubiera efectuado con sustento en lo previsto en el literal D12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, sin tener en cuenta lo previsto en los artículos 2 de la Ley 769 de 2002 y 3 de la Ley 105 de 1993, ello no tiene ninguna incidencia frente a la falencia en la que el actor cimentó su cargo de nulidad, pues, se reitera existió una prueba sobre el pago de la contraprestación económica en referencia.

Con todo, en gracia de discusión, el Juzgado encuentra necesario insistir que al analizar los artículos cuya falta de aplicación se denunció, la interpretación efectuada demandante sobre la supuesta infracción de las normas por interpretación errónea y falta de aplicación, resulta errada. Ya que ni siquiera era necesario probar dicha contraprestación, solo un uso diferente al autorizado.

Por otro lado, se debe agregar que, debido a que la decisión adoptada por la Secretaría Distrital de Movilidad tuvo como sustento la prueba a que se ha hecho referencia y no directamente las manifestaciones de un tercero, tampoco es dable colegir, como se indicó en el concepto de violación, que se configuró la falta de sustento probatorio ni un defecto fáctico por indebida valoración del mismo, como lo sostuvo en censor.

Además, ha de ponerse de manifiesto la contradicción en la que se incurre en la demanda, pues intenta acreditar cómo, desde el punto de vista normativo, era necesario probar por la Secretaría de Movilidad la contraprestación económica por el servicio de transporte prestado. Sin embargo, este planteamiento resulta impertinente si se tiene en cuenta que en el presente caso se trata de una situación en la que fue demostrado que se realizó un pago para ser transportado.

Al margen de lo dicho, en cuanto al razonamiento, relacionado con la infracción de lo prescrito en el artículo 107 del Código General del Proceso, este estrado judicial considera que, aun de llegar a comprobarse que la Secretaría Distrital de Movilidad

le habría impuesto la carga al demandante de grabar las audiencias llevadas dentro del procedimiento sancionatorio que se adelantó en su contra, en el concepto de violación no se explicó por qué esta circunstancia comprometería negativamente la presunción de legalidad de los actos acusados.

Además, aún en gracia de discusión, el Despacho tampoco considera que la simple imposición de tal carga pudiera llegar a afectar alguna garantía fundamental que tenga el poder, y la virtualidad de comprometer los derechos de contradicción y defensa del investigado. Esto es, que imponer una carga en ese sentido pusiera en entredicho los fundamentos de la sanción.

Bajo esas consideraciones, ha de inferirse que los problemas jurídicos formulados en la fijación del litigio deben responderse así: No se acreditó que la Secretaría Distrital de Movilidad profiriera los actos administrativos demandados con infracción de las normas en que debían fundarse, por interpretación errónea de lo previsto en el artículo 131 de la ley 769 de 2002 y falta de aplicación de lo prescrito en el artículo 107 del Código General del Proceso; tampoco, con falsa motivación. En esa razón, los cargos de nulidad se niegan.

2.3.2. *¿Emitió, la Secretaría demandada, las resoluciones que se estiman nulas con violación al debido proceso, debido a que: a) omitió pronunciarse sobre todos los argumentos de defensa que presentó el demandante; b) llevó a cabo un juicio anticipado de responsabilidad; c) desconoció el principio in dubio pro administrado; d) aplicó una responsabilidad objetiva; e) invirtió la carga de la prueba; y f) el agente de tránsito se habría extralimitado en el ejercicio de sus funciones?*

En lo que corresponde, se rememora que el actor presentó los siguientes razonamientos para indicar que la Secretaría demandada vulneró el 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”.

Aseguró, que en la declaración que rindió en agente de tránsito que elaboró la orden de comparendo se evidenció que este se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, pues aceptó que realizó preguntas propias de un interrogatorio, recibió declaraciones de terceros, omitió diligenciar casillas que eran obligatorias en la mencionada orden y actúo junto a otro compañero que no solo fue testigo del operativo, sino un participe activo dentro del mismo.

Indicó, que la agente de tránsito en cuestión el 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.

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.

Señaló, que en la actuación fue desvirtuada suficientemente el único elemento probatorio en que se sustentó la decisión sancionatoria, esto es, la declaración de la 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.

Sin embargo, al descender al fondo del asunto, frente a la aseveración relativa a la extralimitación de las facultades del agente de tránsito, se observa que en la demanda solo se afirmó la ocurrencia de tal circunstancia sin aportar material probatorio que así lo acreditara; falta que se evidencia incluso en sede Administrativa, donde se recuerda que el sancionado únicamente solicitó como prueba la declaración de la agente de tránsito y el certificado de estudios técnicos en seguridad vial del mismo.

Igualmente, se echa de menos que el demandante expusiera la manera en qué el actuar del agente de tránsito en mención acarrearían la nulidad de los actos demandados. Y, esto cobra relevancia, si se tiene en cuenta que según lo previsto en el artículo 2 de la Ley 769 de 2002 y la jurisprudencia del Consejo de Estado[3], la orden de comparendo es un mero acto de 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 la entidad suficiente para viciar de nulidad los actos acusados.

De otro lado, en cuanto al 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 la inmovilización del automotor constituye una medida de orden accesorio, mas no constituye en estricto sentido una etapa estructural del procedimiento sancionatorio donde sí se haga un juicio de valor sobre la conducta del investigado.

---

[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.

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 oirá sus descargos y explicaciones, decretará y practicará las pruebas que sean conducente, y sancionará o absolverá al inculpado"[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].

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 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.

Ahora bien, frente a la presunta falta de pronunciamiento sobre los argumentos esgrimidos como defensa por el actor durante el procedimiento administrativo, este Despacho advierte que en el concepto de violación no se identificaron de manera específica cuáles serían dichos argumentos.

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, es decir, si se hizo en los alegatos de conclusión o en la interposición de los recursos interpuestos.

Del mismo modo, teniendo en cuenta lo expuesto en el acápite anterior sobre las pruebas que fueron tenidas en cuenta en los actos acusados, el Juzgado colige que en el asunto de la referencia tampoco se desconoció el principio *"indubio pro administrado",* dado que, se recuerda, este cargo se sustentó sobre la premisa que las pruebas recaudadas por la Administración no resultaron suficientes y serían contradictorias.

Lo propio ocurre, en cuanto a la aseveración que la Secretaría Distrital de Movilidad hubiera invertido la carga de la prueba, desconocido lo prescrito en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002 y aplicado un régimen de responsabilidad objetiva, pues, como se dedujo, esta autoridad cumplió con su carga de demostrar, a través del testimonio practicado a la agente de tránsito, la ocurrencia de la infracción imputada; deducción que, se reitera, no fue desacreditada.

En gracia de discusión debe decirse que, **siendo que la parte actora se encontraba en mejor posición para probar el presunto parentesco o relación que tendría con las personas que lo acompañaban en su vehículo, era a quien se le facilitaba pedir su declaración, pues, dada su cercanía contaba con los datos de contacto para pedir sus testimonios,** y, así**,** reforzar sus argumentos para desvirtuar una relación comercial con los acompañantes del citado vehículo.

De esa manera, es claro que el accionante no ejerció una actitud proactiva en materia probatoria, tendiente aclarar las circunstancias en que el mencionado acompañamiento se produjo.

En relación con lo dicho, 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 que diligenció el referido comparendo.

Por tanto, ha de deducirse como respuesta al problema jurídico bajo estudio que no se acreditó que la Secretaría Distrital de Movilidad expidiera los actos administrativos demandados con violación al debido proceso. De ahí que el cargo resulte impróspero.

2.3.3 *¿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 lo declaró contraventor, le habría sido notificado el 6 de abril de 2021, esto es, luego de haber transcurrido más de un (1) año, computado desde el momento en que se originaron los hechos de la investigación (31 de enero 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.

Precisado lo anterior, se advierte que, de los antecedentes administrativos aportados al proceso, se encuentra acreditado que, el comparendo se diligenció el 31 de enero de 2020.

Por ende, es claro que la autoridad demandada, en principio, tenía hasta el 31 de enero de 2021, para ejercer su facultad sancionatoria.

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 15 de julio de 2021.

Entonces, dado que la decisión que declaró contraventor al actor y le impuso una multa se profirió, el 6 de abril de 2021[4], y se notificó en audiencia ese mismo día, 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.

2.4. Conclusiones

Colofón de lo expuesto, el Despacho negará las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte del señor Carlos Ramírez Borda la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, proferidos por la Secretaría Distrital de Movilidad.

2.5. 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

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, sí hay lugar a imponer una condena en costas a la demandante. De ahí que se fijaran como agencias en derecho el equivalente al cinco por ciento (5%) del valor 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.

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,

[4] Página 18 del PDF de antecedentes administrativos

FALLA

PRIMERO. Denegar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Fijar como agencias en derecho, en contra del actor, y a favor de la demandada por el equivalente al cinco por ciento (5%) del valor 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.

TERCERO. Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Gloria Dorys Álvarez García
Juez

Firmado Por:
Gloria Dorys Alvarez Garcia
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: **6ec8aa134b09c3917797c24b6156c233768595a54ebc5170ff136fc1d81ff077**
Documento generado en 31/08/2023 03:20:19 PM

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