



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

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Expediente: 11001-33-34-002-2022-00498-00  
Demandante: Henry Javier Rodríguez León  
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 Henry Rodríguez León en contra del Distrito Capital de Bogotá – Secretaría de Movilidad.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

*“PRIMERA: Que se declare la nulidad del Acto Administrativo No. 587 del 21 de mayo de 2021 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor HENRY JAVIER RODRÍGUEZ LEÓN”, expedido por BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, dentro del expediente No. 587, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso, al derecho de defensa y al principio rector de legalidad; y, además, adolece de falsa motivación y, en general, por cualquier otra causa que se encuentre probada en el proceso.*

*SEGUNDA: Que se declare la nulidad del Acto Administrativo No. 1163-02 del 29 de abril de 2022 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 587”, expedida por BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, por cuanto el mismo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho al debido proceso, al derecho de defensa y al principio rector de legalidad; y, además, adolece de falsa motivación y, en general, por cualquier otra causa que se encuentre probada en el proceso.*

*TERCERA: Que a título de restablecimiento de derecho se ordene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD dejar sin efectos el Acto Administrativo No. 587 del 21 de mayo de 2021 “Por medio del cual se declara como contraventor de la infracción D-12 al señor HENRY JAVIER RODRÍGUEZ LEÓN” y Acto Administrativo No. 1163-02 del 29 de abril de 2022 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del expediente No. 587”,*

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

*QUINTA: Como consecuencia de la pretensión anterior, se condene a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD a restituir al señor HENRY JAVIER RODRÍGUEZ LEÓN el pago realizado por concepto de grúa y parqueaderos, lo cual corresponde a la suma de QUINIENTOS OCHO MIL DOSCIENTOS PESOS (\$508.200 M/CTE).*

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

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

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

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

## **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 actúo 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.

## **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 y omitió diligenciar casillas que eran obligatorias en la mencionada orden

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.

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.

#### **2.4 “Caducidad de la facultad sancionatoria”**

Adujo que la resolución que decidió el recurso de apelación en contra del acto sancionatorio habría sido notificada 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 el 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.

Además, aseguró que el procedimiento adelantado por la policía de tránsito que le extendió el comparendo consistió en una entrevista a los ocupantes del vehículo, la cual corresponde con su función de vigilancia y no constituye ningún vicio.

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 8 de noviembre de 2022, el Juzgado admitió la demanda y ordenó las correspondientes notificaciones.

El 23 de junio de 2023, la Secretaría Distrital de Movilidad contestó la demanda.

El 12 de septiembre 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 10 de octubre 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**

Las partes presentaron sus alegatos de conclusión, en los que reiteraron los argumentos esgrimidos en el escrito de demanda y contestación.

## **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 Henry Rodríguez León 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. Así mismo refirió la presunción de legalidad de los actos acusados, la falta de prueba de las pretensiones y la inexistencia de caducidad.

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 12 de septiembre 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; en tanto el agente de tránsito que impuso el comparendo debía demostrar la existencia de una contraprestación económica, para acreditar el cambio de servicio?**

**2. ¿Expidió, la entidad demandada, 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 in dubio pro administrado; d) aplicó una responsabilidad objetiva; e) invirtió la carga de la prueba?**

**4. ¿Expidió, la autoridad demandada, los actos administrativos acusados cuando ya se había configurado el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria?**

## **1.2. Caso concreto**

**1.2.1 ¿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; en tanto el agente de tránsito que impuso el comparendo debía demostrar la existencia de una contraprestación económica, para acreditar el cambio de servicio?**

El actor aseguró 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 para considerar que se presentó un cambio en la modalidad del servicio, esto es, prestó un servicio público de transporte sin autorización. Entonces, adujo, como en el presente asunto la demandada no habría acreditado tal elemento, la infracción que se le reprochó no se configuró.

De esa manera, deberá analizarse 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, ha de 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 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...”

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 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 dichos artículos solamente se encuentra definido qué se debe entender 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, pues, para la tipificación de dicha falta, únicamente, se exige acreditar la

conducción de un vehículo para un servicio no autorizado en la licencia de tránsito. De ahí que solo deba demostrarse la ejecución de tal conducta.

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 erróneamente parece entenderlo el actor.

Por tanto, de tales reflexiones puede colegirse que no era necesario probar tal contraprestación. Sin embargo, el argumento planteado por el demandante en su demanda resulta contradictorio con las probanzas que obran en la actuación administrativa. Pues, como más adelante se explicará con mayor detalle, de todos modos, se demostró la existencia de una contraprestación económica a cambio del servicio de transporte prestado a personas con las que no tenía una relación de parentesco.

Para terminar, en cuanto al razonamiento, relacionado con la infracción de lo prescrito en el artículo 107 del Código General del Proceso, este estrado judicial aclara que, examinado el escrito de demanda, el actor no aludió a la vulneración de esa norma, razón por la que no hay lugar a proferir un pronunciamiento al respecto.

**1.2.2. ¿Expidió, la entidad demandada, 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 primer lugar, antes de resolver los anteriores cuestionamientos, se advierte que en este cargo también se estudiarán los disensos atinentes a que: (i) se habría aplicado un régimen de responsabilidad objetiva y (ii) se habría invertido la carga de la prueba.

En segundo lugar, y para dar respuesta a los interrogantes, en torno a las deficiencias probatorias que habrían rodeado el procedimiento contravencional surtido en el expediente administrativo, cabe hacer las siguientes disquisiciones:

Del razonamiento realizado en el cargo anterior ha quedado dilucidado que, en el caso de marras no era necesario probar la contraprestación económica, pues la

norma solo exige acreditar la conducción de un vehículo para un servicio que no se encuentra acreditado en la licencia de tránsito.

Ahora, ha de considerarse, conforme a las probanzas obrantes en el expediente administrativo, que la autoridad demandada decidió declarar contraventor al señor Rodríguez León, por haber incurrido, el 10 de febrero de 2020, 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.

Del mismo modo, es claro que a tal conclusión se llegó a través de la declaración de la agente de tránsito Edna Julieth Medina Losada, quien, en audiencia del 19 de abril de 2021, declaró:

*“(…) Me encontraba de servicio en el aeropuerto internacional el dorado realizando segundo turno, el cual observo el vehículo de la referencia que va transitando en ese momento, le hago la señal de pare, él se detiene al instante, me acerco hacia el conductor y le solicito los documentos pertinentes, del vehículo y de el mismo, luego observo a una persona que se encuentra en calidad de pasajera, me acerco a ella, y le solicito documentos de identificación, ella se identifica con pasaporte, ya que es una persona de nacionalidad extranjera originaria de México, en ese momento descienden del vehículo ambas personas y se sostiene una conversación libre y espontánea, donde la señora pasajera, manifiesta haber solicitado el servicio, por una aplicación tecnológica, el cual, manifiesta que en su país, es un servicio corriente, y que no hay inconveniente en tomarlo, en este caso me dirijo hacia la señora, explicándole que en Colombia, en el código nacional de tránsito, se tiene una infracción que es la D12 en donde, el cambio no autorizado del servicio del vehículo, y la inmovilización que esto conlleva, y se le notificara, un orden de comparendo al señor conductor. Que se evidencia dicha infracción siendo ella la pasajera del vehículo de la referencia, se le impondrá una orden de comparendo quien la transporta por lo manifestado que solicita el servicio y cancela por el mismo se le aclara a la señora pasajera, que ella no queda involucrada directamente sobre el procedimiento en ese momento el señor conductor, interviene en la conversación, aceptando así la comisión de la infracción y haciendo referencia al pago de la señorita el señor conductor, pide como ayuda que no se le realice la orden de comparendo y la inmovilización del vehiculo luego, se le entrega el pasaporte a la señora pasajera ara que continua con su camino y me quedo con el señor conductor explicándole el procedimiento y la infracción para luego notificarle la orden de comparendo y la inmovilización del vehículo, se solicita la grua, para dicha inmovilización. posterior a eso, se le entrega los documentos y la tinilla informativa de dicho comparendo.*

*(…)”<sup>1</sup>*

De esa manera, la decisión sancionatoria tuvo como fundamento la declaración de la agente de tránsito Medina Losada, quien manifestó que extendió una orden de comparendo al demandante, al corroborar que éste habría prestado un servicio público de transporte a personas con las que no tenía una relación de parentesco.

La anterior versión resulta consecuente y consistente con lo vertido en la casilla 17 del comparendo No. 11001000000025202834 del 22 de enero de 2020, cuando la

---

<sup>1</sup> Página 28 PDF antecedentes administrativos

citada agente dejó el día de los hechos la siguiente constancia: “Si transporta a la señorita celeste Jocelyn Medellín Cepeda de nacionalidad mexicana identificada con pasaporte Ndeg g36501749 prestándole un servicio desde la calle 24#64 hasta el aeropuerto internacional el dorado por el valor de \$20.000. Abordado como transporte informal”<sup>2</sup>.

Aunado a lo anterior, debe agregarse que, en audiencia del 14 de febrero de 2020<sup>3</sup>, el apoderado del actor solo se limitó a solicitar dos pruebas: el testimonio de la agente antes referida y el Certificado de Estudio Técnico en Seguridad de dicho uniformada.

En este punto, debe resaltarse que, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>4</sup>, en un caso similar en el que se presentó un cambio en la modalidad de servicio, a un servicio público, sin que exista autorización para ello, refirió:

*“(…) Por tanto, tampoco se entiende el por qué, el señor Carlos Alberto Hernández, no solicitó ninguna prueba con miras a probar su dicho, esto es, que no se encontraba prestando un servicio de transporte. Las pruebas que solicitó fueron: i) declaración del agente de tránsito Sonia Liliana Blanco Angarita, ii) certificado de estudio en técnico en seguridad vial. **Las mencionadas pruebas no tienen el alcance ni la fuerza de ley suficiente para demostrar su no responsabilidad en la comisión de la infracción, así como tampoco lograron desvirtuar lo consignado en la orden de comparendo y que después fue ratificado por la agente de tránsito en el testimonio rendido donde relató lo sucedido en el procedimiento policial. Se reitera entonces, que las pruebas solicitadas no estuvieron encaminadas a corroborar lo dicho por el demandante;** hubiera sido esperable, que se solicitara el testimonio de su acompañante, la cual, habiendo sido llamada al proceso, hubiera podido constatar su dicho y la relación o vínculo que la une con el demandante, (sin haber entrado en detalles pertenecientes únicamente a la esfera personal de los mismos) lo cual podría haber llegado a desvirtuar la prestación del servicio público de transporte. Por el contrario, al solicitar el testimonio de la agente de tránsito que impuso el comparendo, la administración solamente contaba con dos testimonios para ser analizados en la contravención que hoy se estudia, y en donde, la carga de la prueba de demostrar la no comisión de la infracción, correspondía al demandante, con fundamento en el artículo 167 del Código General del Proceso<sup>5</sup> y en virtud a que el procedimiento contravencional de tránsito se encuentra regulado por el régimen general del derecho administrativo y por tanto, opera el principio de “justicia rogada” entendido como que sobre los hechos que afirman las partes, recae sobre ellos la exclusividad y necesidad de probar los argumentos expuestos”. (Se destaca).*

De esa forma, es claro que para la Corporación en cita, no basta con que el administrado haya solicitado el testimonio del agente de tránsito que impuso la infracción y el certificado de estudios de ese uniformado, pues es quien se encontraba en el deber de allegar pruebas que sean idóneas para demostrar la no comisión de la infracción que se le reprocha.

<sup>2</sup> Página 3 PDF antecedentes administrativos

<sup>3</sup> Página 4 del PDF de antecedentes administrativos

<sup>4</sup> Sentencia con Rad. No. 11001-3334-002-2022-00092-01 del 10 de noviembre de 2023 M.P. Felipe Solarte Maya

En ese panorama, 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 inocencia<sup>5</sup>, a juicio de esta instancia, ello no releva al investigado de contradecir las pruebas que militan en su contra.

Así, en el presente caso se hace palpable el desinterés de la parte demandante en sede administrativa y judicial, para controvertir la prueba en que la Secretaría Distrital de Movilidad sustentó la infracción que originó la expedición de los actos acusados, aún más si se tiene en cuenta que era el señor, Rodríguez León, quien estaría en mejor posición para controvertir el testimonio del agente de tránsito a que se ha hecho referencia, por ejemplo, a través del testimonio de las personas que lo acompañaban ese día en su vehículo. Pues, fue claro que el actor, en el momento de los hechos se encontraba dejando a un pasajero, frente a quienes 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 Medina Losada.

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. Menos, que se hubiera aplicado un régimen de responsabilidad objetiva, como tampoco se invirtió la carga de la prueba; como quiera, se insiste, la decisión sancionatoria fue debidamente fundamentada en una declaración consistente y consecuente que no fue desvirtuada, ni en sede administrativa como tampoco judicial, con otra prueba por parte del accionante.

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 vía administrativa y judicial los medios probatorios que desvirtuaran la prueba testimonial de la agente de tránsito Medina Losada.

Adicionalmente, es dable referir que el Consejo de Estado<sup>6</sup>, en cuanto a controversias relacionadas con el decreto de pruebas en sede administrativa, ha sido claro en decir que en los procesos de nulidad no solo debe demostrarse que

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C.038 de 2020.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Providencia del 23 de julio de 2009, Radicado No. 11001032500020040021201 (4493-04), C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

*En esta oportunidad, se dijo: “[...] No es entonces causal de nulidad de la actuación la ausencia objetiva de la prueba, si no se acredita que por esa ausencia se distorsionó sustancialmente el juicio del sentenciador disciplinario en este caso, al punto de llevarlo a un resultado contraevidente, si se admitiera que la simple ausencia de la prueba anula la actuación, quedarían las partes del proceso administrativo relevados de procurar la prueba e insistir en su práctica, para dejar vacíos que dieran al traste con la actuación administrativa al amparo de la simple conjetura de lo que pudieron decir las pruebas. Se insiste en que no basta la ausencia material de la prueba, sino que es menester acreditar la trascendencia que ella tendría en la decisión, es decir que lo que ella demostraría hubiera cambiado radicalmente el sentido del fallo [...]” (Se resalta).*

dichas pruebas faltaron, “[...] sino que el contenido de ellas, de haber sido llevado oportunamente al proceso hubiera cambiado radicalmente la decisión [...]” de manera que “[...] no es la simple ausencia de la prueba causa para anular la actuación administrativa, sino que es menester superar la simple conjetura, para demostrar que la prueba omitida era trascendente en grado sumo, tanto, que dada su fuerza de convicción la decisión hubiera tomado otro rumbo”.

Por tanto, este estrado judicial colige que no se acreditó lo esgrimido en el concepto de violación sobre el cargo de falsa motivación, en relación con la supuesta falta de pruebas para acreditar la conducta reprochada al demandante, la indebida valoración probatoria ni la insuficiencia y contradicción de las pruebas.

**1.2.3. ¿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 in dubio pro administrado; d) aplicó una responsabilidad objetiva; e) invirtió la carga de la prueba; y g) se diligenció inadecuadamente la orden de comparendo?**

Para comenzar, ha de señalarse que el actor en el concepto de violación de la demanda le endilgó a la Secretaría de Movilidad algunas falencias en el desarrollo del trámite contravencional en mención, a saber:

a) omisión de pronunciarse sobre todos los argumentos de defensa que presentó el demandante, especialmente, los atinentes a la “postulación normativa concreta” y el “precedente aplicable”; b) desconocimiento del principio *indubio pro administrado*; c) extralimitación del agente de tránsito en el ejercicio de sus funciones, pues, éste habría aceptado que realizó preguntas propias de un interrogatorio, recibió declaraciones de terceros y omitió diligenciar casillas que eran obligatorias en la mencionada orden; d) adelantamiento de juicio anticipado de responsabilidad, dado que el agente de tránsito en cuestión le habría impuesto una sanción anticipada, inmovilizando su vehículo; e) se habría aplicado un régimen de responsabilidad objetiva.

En este punto se resalta que, dado que en el cargo anterior se resolvieron los argumentos atinentes a que se habría invertido la carga de la prueba y la aplicación de un régimen de responsabilidad objetiva, el Juzgado no volverá a pronunciarse sobre estos.

Precisado lo anterior, este Juzgado considera:

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

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.

De otro lado, 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 del 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 que el actuar de la 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<sup>7</sup>, 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.

---

<sup>7</sup> 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 oír sus descargos y explicaciones, decretará y practicará las pruebas que sean conducente, y sancionará o absolverá al inculgado”<sup>7</sup>.*

*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”<sup>7</sup>.*

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.

Elucidado lo anterior, 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 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.

En suma, se sigue los problemas jurídicos bajo estudio se pueden responder de la manera que sigue: No se acreditó que la Secretaría Distrital de Movilidad profiriera los actos administrativos demandados con infracción del debido proceso. En esa razón, los cargos de nulidad se niegan.

#### **1.2.4 ¿Expidió, la autoridad demandada, los actos administrativos acusados cuando ya se había configurado el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria?**

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 declaró contraventor al actor, le habría sido notificado el 21 de mayo de 2021, esto es, luego de haber transcurrido más de un (1) año, computado desde el momento en que ocurrieron los hechos objeto de reproche (22 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.

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 22 de enero de 2020.

Por ende, es claro que la autoridad demandada, en principio, tenía hasta 22 de enero de 2021 para ejercer su facultad sancionatoria.

Empero, debe advertirse que tal término de caducidad fue suspendido 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 8 de julio de 2021.

Entonces, dado que la decisión sancionatoria se notificó en audiencia del 21 de mayo de 2021<sup>8</sup>, 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.

---

<sup>8</sup> Página 60 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: **c3116f91e3aa5ed7b9558c1ae6e1020197e03f2c6018f455acf13194e5a7f9ca**

Documento generado en 24/11/2023 03:08:13 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**