



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO

Cartago, Valle del Cauca, dos de diciembre de dos mil veinticuatro

Sentencia	No. 160
Medio de Control	Reparación Directa
Demandante	José Orlando Correa Romero
Demandados	Municipio de Cartago- Secretaría de Movilidad y Transporte Servicios Integrados y Especializados de Tránsito y Transporte -SIETT Cartago S.A.S.
Radicado	76147-33-33-003-2023-00128-00
Temas	<ul style="list-style-type: none">- Foto multas- Comparendo- Trámite proceso administrativo sancionatorio- Falla en el servicio- Elementos de la responsabilidad administrativa- Derechos convencional y constitucionalmente protegidos
Decisión	Concede súplicas parcialmente

I. ANTECEDENTES

Procede el Despacho a decidir en primera instancia la demanda de la referencia, que busca una decisión favorable de las siguientes:

1. PRETENSIONES

1.1. Que se declare administrativa y extracontractualmente responsable al Municipio de Cartago – Secretaria de Tránsito y Servicios Integrados Especializados en Tránsito y Transporte de Cartago S.A.S, por las actuaciones realizadas por agente de tránsito quien convalida la foto multa No. 76113001000030706585 del 5 de marzo de 2021, posteriormente sancionado mediante Resolución No. 1-06611 del 26 de enero de 2023, y todas las actuaciones de convalidación, envío y notificaciones realizadas por la empresa privada.

1.2. Como consecuencia de lo anterior, se condene al pago de los siguientes perjuicios:

1.2.1. Perjuicios materiales: En cuantía de \$210.000 correspondiente al valor del comparendo.

1.2.2. Perjuicios morales: A favor del demandante equivalente a 50 smlmv.

1.3. Que se condene en costas a los demandados. (f. 4 escrito de demanda).

2. HECHOS

2.1. El señor José Orlando Correa Romero encontró en el SIMIT una infracción a las normas de tránsito con No. 7614700000034819038 (fotomulta) de fecha 9 de noviembre de 2022.

2.2. El 12 de noviembre de 2022 elevó derecho de petición ante la Secretaria de Movilidad y Transporte de Cartago, solicitando audiencia de impugnación del comparendo No. 7614700000034819038 (foto multa) del 9 de noviembre de 2022.

2.3. El 7 y 9 de diciembre de 2022, se le da respuesta a la petición formulada, fijando audiencia para el 4 de mayo de 2023 a las 10:00 a.m. para el comparendo 7614700000034819038 (foto multa).

2.4. A finales del mes de enero de 2023, por mensajes de texto le indicaron que tenía una multa y que debía ponerse al día, y al verificar en la página del SIMIT, se encontró con Resolución No. 1-06611 del 26 de enero de 2023 que lo declaraba contravencionalmente responsable por la foto multa No. 7614700000034819038 de fecha 9 de noviembre de 2022.

2.5. Solicitó copia de la Resolución de sanción y el 17 de febrero de 2023 le dan respuesta, observando falsedades ideológicas en documento público al señalar que no compareció al organismo de tránsito cuando ya tenía fecha para la audiencia pública.

2.6. Interpuso denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación quedando con noticia criminal No. 768346000187202310537 en la Fiscalía 57 Seccional de Cartago.

2.7. El procedimiento de imposición de comparendo por medio electrónicos se encuentra en cabeza la concesión Servicios Integrados Especializados en Tránsito y Transporte de Cartago S.A.S.

2.8. Los actos administrativos expedidos contienen falsedades y violaron el debido proceso administrativo, causando daños materiales al demandante toda vez que no pudo renovar la licencia por encontrarse la multa activa, tuvo que pagar transporte de su hija mayor y no pudo realizar trámites ante cualquier Secretaría de Tránsito del país.

2.9. Que se causaron perjuicios morales al no poder realizar los trámites de renovación de licencia de conducción, y al recibir mensajes de cobro de multas al celular que generaron preocupación por los cobros coactivos que tienen por ley estas cargas tributarias, como el embargo de cuentas, viviendas, vehículos, entre otros.

2.10. En la Secretaría de Tránsito de Cartago, después de haber pagado los derechos del SIMIT, no se permitió al demandante realizar el trámite de la licencia de conducción por la multa impuesta. (fs. 1-4 ib.).

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. La **sociedad Servicios Integrados y Especializados de Tránsito y Transporte de Cartago -SIETT CARTAGO S.A.S**, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones y pronunciándose frente a los hechos planteados, con fundamento en lo siguiente:

Que la Concesión SIETT Cartago aportó evidencias de una presunta comisión de la infracción C-29 “exceder los límites de velocidad” ante la autoridad de tránsito, quien realiza el proceso de validación y expide por medio del agente de tránsito la orden de comparendo único Nacional No. 7614700000034819038 del 09 de noviembre de 2022.

Indica que el ciudadano no compareció de manera personal ante la autoridad de tránsito, como lo dispone la orden de comparendo y la ley 769 de 2002; no obstante, adoptó una decisión de impugnación, lo que se puede entender como una objeción y en garantía del derecho de defensa y contradicción se le informó por parte del

inspector que se le asignaría fecha y hora para la audiencia y que se realizaría de manera virtual el día 04 de mayo de 2023 a las 10:00 am.

Precisa que por contrato de Concesión 001 de 2015 entre la Secretaría de Movilidad y Transporte y la Sociedad SIETT Cartago S.A.S, se tiene dentro de uno de los objetos contractuales en materia de contravenciones el registro de infractores, esto es, la administración de la información del sistema misional, servicio de patios y grúa para vehículos inmovilizados por infracciones de tránsito, y específicamente aporte de pruebas por contravenciones al Código Nacional de Tránsito para que la Secretaría de Movilidad, a través de sus agentes de tránsito, libren las órdenes de comparendo, inicien el proceso de notificación y adelanten el proceso contravencional si a bien lo tienen. Es decir, en nada interfiere la Concesión SIETT Cartago S.A.S. sobre el procedimiento de imposición de la orden de comparendo o multa.

Afirma que ante el Organismo de Tránsito de Cartago, a través de la Concesión SIETT Cartago S.A.S., no se realizó solicitud de trámite de renovación de licencia de conducción del demandante, y para dicho trámite se debe tener previamente realizado, aprobado y cargado ante el RUNT, el examen físico, mental y de coordinación motriz que lo realiza un Centro de Reconocimiento de Conductores (CRC), sin ninguna limitación, al exigir únicamente contar con el documento de identidad original y realizar el pago de los derechos del trámite, con vigencia de 6 meses, y cumplido este requisito acercarse al organismo de tránsito donde desea realizar el trámite, por lo que es en ese momento donde se valida el examen aprobado y registrado en el RUNT, paz y salvo por concepto de multas e infracciones de tránsito, no tener sanciones por medidas correctivas, estar cargados los pagos por los derechos del trámite ante el RUNT y tener el registro la categoría de la licencia que desea renovar.

Que consultado en el Registro Único Nacional de Tránsito, el demandante solicitó el examen médico de aptitud física, mental y de coordinación motriz el 17 de agosto de 2023, sin observarse alguna solicitud anterior a esta.

Si bien es cierto, que el actor realizó una solicitud el 23 de febrero de 2023 de renovación, esta fue rechazada al no tener el examen médico de aptitud física, mental y de coordinación motriz.

Frente a los mensajes de cobros coactivos, embargo de cuenta, viviendas o

vehículos, no se ha probado que las entidades demandadas le enviaran mensajes de cobro persuasivo, mandamientos de pago, decretado medidas de embargo sobre bienes; no obstante, conforme el historial del SIMIT se encuentra que el actor ha incurrido reiterativamente en presuntas infracciones de tránsito tanto en Cartago como en otras ciudades.

Por lo anterior, aduce no existen pruebas de los perjuicios reclamados.

Se opone a la pretensión de pagar suma alguna al señor José Orlando Correa Romero, por no tener nexo causal para asumir dicha responsabilidad, además no se observa violación de la normativa en materia de tránsito y régimen sancionatorio, por lo que no se debe atender esta pretensión a título de reparación, pues no hay pago de comparendo o multa en favor de la sociedad, ni de la Secretaría de Movilidad y Transporte, quedando sin soporte fáctico y jurídico la pretensión, y segundo, porque no se demostró el nexo causal de la presunta falla o actuación administrativa con los perjuicios materiales y morales que reclama.

Propone como excepciones falta de legitimación por pasiva y las que tituló “inexistencia de nexo causal entre el presunto daño y la presunta conducta desplegada por el demandado (SIETT Cartago S.A.S)”, culpa exclusiva y determinante de la víctima, “buena fe”, “legalidad de los actos acusados - cumplimiento del debido proceso” y “falta de elemento configurativo de la falla del servicio”. (Archivo en índice No. 00015 de SAMAI).

3.2. El Municipio de Cartago, Valle del Cauca, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones y pronunciándose frente a los hechos planteados, con fundamento en lo siguiente:

Señala que no se presenta daño indemnizable, haciéndose un uso indebido del medio de control, toda vez que lo que se demanda es el contenido de un acto administrativo, y no se trae a colisión toda la actuación administrativa derivada del proceso contravencional en el cual el demandante, en función del derecho de defensa y contradicción y en audiencia pública fue exonerado de la orden de comparendo, sin que se demuestre el nexo causal del actuar de la Administración con los presuntos daños producto del acto administrativo.

Afirma que la Secretaría de Movilidad y Transporte no realizó cobro por dicha multa,

no inició proceso de cobro coactivo contra el demandante, ni existen medidas cautelares o cobros por parte de la Administración, no se embargaron cuentas o vehículos del señor José Orlando Correa Romero, lo que le permite la libre circulación en todo el territorio Nacional.

Explica que no se acreditan los presuntos perjuicios materiales y morales que cataloga como daños en no poder realizar los trámites de renovación de licencia de conducción por la orden de comparendo, pues se observa que el rechazo emitido por el RUNT fue por la causa de “no tener el certificado de actitud (sic) física, mental y de coordinación motriz para el tipo y número de identificación del solicitante, el cual se encontraba en estado utilizado”.

Indica que para febrero de 2023 el demandante no había realizado la solicitud de examen médico primer requisito para la renovación de licencia, el cual solo fue solicitado el 17 de agosto de 2023 mediante Nos. 216180873 y 216206465 y sin este examen en estado aprobado ningún ciudadano puede realizar el trámite de renovación, lo que pone en entredicho el actuar del demandante al afirmar que su rechazo fue por la multa impuesta por el organismo de tránsito.

No se observa que entre el 9 de noviembre de 2022 y el 9 de junio de 2023 cuando fue exonerado, alguna de las licencias se venciera y contará con el examen médico de aptitud aprobado, y según la información éste cuenta con tres categorías de licencia de conducción, la C1 que tenía vencida desde el 2017 sin ninguna solicitud o certificación medida antes de agosto de 2023 para renovación, la A2 que estaba vigente hasta el 20 de junio de 2023 y la B1 vigente hasta el 22 de febrero de 2024, esto es, posterior a las actuaciones administrativas y anterior a la fecha de expedición del acto administrativo No. 2-0922 del 9 de junio de 2023 que lo exoneró.

Precisa que durante el tiempo relacionado el demandante contaba con 2 licencias de conducción vigentes, lo que no impedía realizar los actos de conducción, y dado el caso si su decisión fue pagar por el transporte de su hija fue por voluntad propia porque tenía dos licencias vigentes, y si la categoría que pretendía renovar era la de A2 que tenía vencida desde el año 2017, es decir, hacía más de 5 años, lo primero que debió hacer fue el examen de aptitud médica y que este fuera aprobado.

Concluye que no se logran acreditar i) los efectos jurídicos del acto administrativo que toma como sustento de falsa motivación, ii) que durante el tiempo comprendido desde

la imposición de la orden de comparendo y la resolución exoneratoria, se le venciera una licencia de conducción y tuviera que haber pagado transporte de su hija y iii) que con dicho acto administrativo se negara cualquier trámite ante el RUNT.

Plantea como excepciones las que denominó “inexistencia del daño”, “inexistencia de nexo de causalidad”, “buena fe” y “legalidad de los actos administrativos e indebida utilización del medio de control”. (Archivo en índice No. 00016 de SAMAI).

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En audiencia de pruebas realizada el 16 de septiembre de 2024¹, se corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión. De conformidad con la constancia secretarial del 9 de octubre de 2024, las partes concurrieron de la siguiente forma:

4.1. La sociedad SIETT CARTAGO S.A.S, explicó que la orden de comparendo No. 76147000000034819038 del 9 de noviembre de 2022 fue impuesta con todos los requisitos legales, imponiendo orden de comparendo por una infracción a las normas de tránsito, consistente en exceder los límites de velocidad, sin que el demandante desvirtuara que el vehículo de su propiedad para el 9 de noviembre de 2022 fuera captado a una velocidad de 74 km/h cuando la permitida era 50 km/h.

Precisa que existió una irregularidad o vicio de nulidad dentro de proceso contravencional, la cual fue subsanada en audiencia y fallo exonerativo que derivó en la Resolución No. 2-0922 del 9 de junio de 2023, que declaró no contraventor al demandante y dejó sin efectos la orden de comparendo o multa y ordenó actualizar las bases de datos interna y externa, garantizando el debido proceso.

Indica que no está probado por el demandante el nexo causal entre la ilegalidad o ilicitud para obtener la reparación de perjuicios, los que tampoco están probados, pues no se ha demostrado cómo el SIETT Cartago con sus actuaciones de apoyo le generó gastos o limitación de derechos.

Que no existe daño o perjuicio material y/o moral, pues no está probado el pago de derechos del SIMIT que alega, pues al contrario la orden de comparendo no fue

¹ Archivo en índice No. 00027 SAMAI.

cobrada sino exonerado del pago, y tampoco se prueba pago por derechos de trámite ligado a renovación de licencia de conducción.

Que no está probado el supuesto pago por servicios de transporte para su hija, pues en primer lugar no está probado que tenga una hija, y no se relacionan gastos de transporte, su necesidad, factura, contrato o pagos, y que si existieran los mismos fueran a causa de negación de trámite por imposición de multa alguna. Y en todo caso, está probado que desde la imposición del comparendo hasta su exoneración, el ciudadano tenía vigentes 2 licencias de conducción categorías A2 y B1. (Archivo en índice No. 00028 SAMAI).

4.2. El demandante señaló que se encuentran probadas las falencias administrativas de las entidades demandadas, por una falla en el servicio al expedir la Resolución sancionatoria con falsedades en la parte motiva y que posteriormente reconocieron.

Que se probó el daño consistente en no poder renovar la licencia de conducción pues fue rechazado por la Secretaría de Tránsito de Andalucía por una sanción cargada al SIMIT por parte de la Secretaría de Tránsito de Cartago por una presunta infracción captada por medios electrónicos, la cual tenía fecha para audiencia y posteriormente fue exonerada.

Señala que “el nexo causal, fue el acto administrativo sancionatorio, sin el lleno de los requisitos legales”, conforme la Resolución No. 2-0922 del 9 de junio de 2023 con la cual fue declarado contravencionalmente no responsable, que demuestra que el acto sancionatorio se sustentó en falacias como el que no solicitó audiencia y no se presentó.

Arguye que las demandadas no desvirtuaron el daño y el nexo causal, ni demostraron una causa extraña como fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de un tercero, por el contrario, en el interrogatorio del representante legal del SIETT se evidencia no tenía conocimiento de cuáles eran las funciones que cumple la empresa, no sabía que contestaban los derechos, tutelas, entre otras, y tampoco tacharon de falsos los documentos de devolución de trámite y los demás aportados con la demanda. (Archivo en índice No. 00029 SAMAI).

4.3. El Municipio de Cartago, Valle del Cauca, reiteró las razones expuestas en la contestación de la demanda y replicó los alegatos de conclusión presentados por el SIETT Cartago S.A.S. (Archivo en índice No. 00029 SAMAI).

II.- CONSIDERACIONES

1.- COMPETENCIA

La competencia para conocer del presente asunto radica en este Juzgado dada su cuantía y especialidad, acorde a lo establecido en el artículo 155 numeral 6 y 156 numeral 6 de la Ley 1437 de 2011. Una vez agotado el trámite respectivo, y al no observar causal de nulidad procesal, se decidirá de fondo en primera instancia.

2.- PROBLEMA JURIDICO

El problema jurídico se centra en establecer si las entidades demandadas son administrativa y patrimonialmente responsables, por las presuntas fallas administrativas en el procedimiento administrativo de convalidación de foto multa No. 7614700000034819038 del 9 de noviembre de 2022, ocasionando perjuicios materiales y morales al señor José Orlando Correa Romero.

2.1. Tesis de la parte demandante

El procedimiento administrativo adelantado con ocasión de la foto multa No. 7614700000034819038 del 9 de noviembre de 2022, desconoció el debido proceso administrativo al declararlo responsable contravencionalmente sin tener en cuenta la impugnación y solicitud de audiencia, la cual se encontraba pendiente de celebrar cuando se profirió el acto administrativo sancionatorio.

2.2. Tesis de las entidades demandadas

Señala el **Municipio de Cartago**: Que no se encuentra acreditado el daño y la respuesta negativa a la renovación de la licencia de tránsito se dio por 2 requisitos, sin que se demuestre por el demandante la imposibilidad de realizar cualquier trámite ante el RUNT.

La **sociedad Servicios Integrados y Especializados de Tránsito y Transporte de Cartago -SIETT CARTAGO S.A.S**, sostiene que aportó evidencias de una presunta comisión de la infracción C-29 “exceder los límites de velocidad” ante la autoridad de tránsito, quien es la que realiza el proceso de validación y expide por medio del agente de tránsito la orden de comparendo único Nacional No. 7614700000034819038 del 09 de noviembre de 2022, sin que ante dicha entidad se adelantara procedimiento alguno.

2.3. Tesis del Despacho

Considera el Despacho que se presenta una falla del servicio por el desconocimiento al debido proceso administrativo dentro del proceso contravencional adelantado al señor José Orlando Correa Romero, con ocasión a la foto multa No. 7614700000034819038 del 9 de noviembre de 2022. Lo que generó afectación de los derechos constitucional y convencionalmente protegidos.

3.- EXCEPCIONES

La **sociedad Servicios Integrados y Especializados de Tránsito y Transporte de Cartago -SIETT CARTAGO S.A.S**, propuso como excepciones falta de legitimación por pasiva y las que tituló “inexistencia de nexo causal entre el presunto daño y la presunta conducta desplegada por el demandado (SIETT Cartago S.A.S)”, culpa exclusiva y determinante de la víctima, “buena fe”, “legalidad de los actos acusados - cumplimiento del debido proceso” y “falta de elemento configurativo de la falla del servicio”.

Por su parte, el **Municipio de Cartago, Valle del Cauca**, planteó las que denominó “inexistencia del daño”, “inexistencia de nexo de causalidad”, “buena fe” y “legalidad de los actos administrativos e indebida utilización del medio de control”.

En cuanto a la falta de legitimación material en la causa por pasiva, precisa este Juzgado necesario resolverla una vez se efectuó el análisis de responsabilidad que le pudiera llegar a asistir a las demandadas, y la imputación fáctica y jurídica que de allí surge frente a las demandadas.

Frente a la culpa exclusiva de la víctima, observa el Juzgado que constituye argumentos propios de causas extrañas eximentes de la responsabilidad

administrativa, cuyo análisis se realizará en las consideraciones y conforme al título de imputación aplicable al caso concreto.

En cuanto a las demás excepciones, observa el Despacho que no tienen el carácter de previas, por el contrario son argumentos de defensa referidos a la imputación del daño y los presupuestos de responsabilidad del Estado, por lo tanto su estudio quedará sujeto a las consideraciones de la presente sentencia.

4.- RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD APLICABLE

La responsabilidad patrimonial del Estado, se encuentra consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia², el cual dispone:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.”

Por su parte, el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que *“En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado”*.

La Corte Constitucional³, *“...ha señalado que el mandato imperativo que ordena al Estado responder patrimonialmente por los daños antijurídicos, parten de la base de aquellos daños antijurídicos que le sean fáctica y jurídicamente imputados por acción u omisión de las autoridades públicas o sus agentes en sentido amplio –que incluye ciertos*

² Hasta antes de la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991, no existía en el ordenamiento jurídico colombiano una cláusula que consagrara de manera específica la responsabilidad patrimonial del Estado. La responsabilidad estatal se concibe como una institución de origen netamente jurisprudencial a partir de la jurisprudencia desarrollada en sus inicios por la Corte Suprema de Justicia y posteriormente por el Consejo de Estado, con sustento en las disposiciones del Código Civil que regulaban el tema de la responsabilidad patrimonial en el ámbito del derecho privado. Respecto al aporte de la Corte Suprema de Justicia, este inicia con la sentencia de octubre 22 de 1896, donde se considera que a pesar de que las entidades estatales sean personas jurídicas y, por tanto, irresponsables penalmente por los daños que ocasionaran a los ciudadanos, sí se encontraban obligadas objetivamente a las reparaciones civiles por los perjuicios que resultaren de una conducta punible imputable a los funcionarios públicos. Con esta decisión se evidencian las modalidades concretas: la responsabilidad indirecta, la responsabilidad directa y la falla en el servicio, que acogerá posteriormente la jurisdicción contencioso administrativa. A partir de la expedición de la ley 167 de 1941, la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado inicia su proceso de evolución y consolidación jurídica, y se le reconoce competencia al Consejo de Estado para conocer de las acciones reparatorias que se inicien contra las instituciones públicas. La jurisprudencia del Consejo de Estado fijó como requisitos constitutivos de la responsabilidad patrimonial del Estado: (i) la existencia de un daño antijurídico, (ii) que la acción u omisión desplegada sea imputable a las entidades públicas y (iii) que se presente una relación de causalidad material entre el daño antijurídico y el órgano estatal. Fue a instancias del constituyente de 1991 que acogiendo los criterios jurisprudenciales fijados por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, se encargó de llenar ese vacío normativo respecto del instituto resarcitorio por actuaciones de los entes públicos y consagró en el artículo 90 de la Carta Política la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, por la acción o la omisión de las autoridades públicas, responsabilidad que se proyecta indistintamente en los ámbitos precontractual, contractual y extracontractual. (Sentencia C-644 de 2011)

³ Sentencia C-055 de 2016

particulares-, y respecto de los cuales exista una relación de causalidad material entre el daño antijurídico imputado al Estado y la acción u omisión de la autoridad pública o de sus agentes que lo hacen acreedor del deber de resarcir el daño ocasionado, según defina el juez en el marco de un proceso judicial...”.

La responsabilidad en el caso bajo estudio, se atribuye a las presuntas fallas administrativas en que incurrieron las entidades demandadas, en procedimiento administrativo de convalidación de foto multa No. 76147000000034819038 del 9 de noviembre de 2022.

Sobre el asunto, el Consejo de Estado ha indicado⁴:

“Falla en el servicio

27. El Estado es una persona jurídica que requiere de sus órganos para concretar los fines que lo justifican y, asimismo, demanda de agentes investidos de autoridad, bien sea administrativa, jurisdiccional o legislativa, para que ejecuten las actividades que tales fines requieren en los términos dispuestos en la Constitución y la ley. Sin embargo, la actividad estatal, a través de sus agentes, no siempre goza de ejecución perfecta y ajustada al ordenamiento jurídico y, en ocasiones, producto de una acción tardía, errada, defectuosa o simplemente, de una inacción, causa daños antijurídicos que las personas no están llamadas a soportar, pues supone el distanciamiento de las normas vigentes.

28. En estos escenarios, la jurisprudencia ha definido que el factor de atribución de responsabilidad que permite al perjudicado reclamar el resarcimiento del daño padecido es la falla en el servicio, de ahí que sea considerado desde antaño el título de imputación de responsabilidad por excelencia, por cuanto permite al juez administrativo identificar y exponer los defectos en los que incurre el Estado, con miras a que sean corregidos en el marco de un sistema democrático de división tripartita del poder estatal, sin perjuicio de la imposición del deber de indemnizar los daños causados.

29. En esta línea, para que se active la responsabilidad estatal por falla en el servicio, es necesaria la presencia de dos presupuestos: que exista un daño y que su origen provenga de una acción tardía o defectuosa o una inacción del Estado, de manera que aquél le resulte imputable.” (Negrillas del Despacho)

En este orden, se deberá analizar la actuación de la entidad accionada para determinar si incurrió en falla del servicio y, en todo caso, independiente del régimen de responsabilidad, se debe demostrar a través de pruebas debidamente allegadas al proceso, la imputación o atribución del daño a la actividad del Estado.

Con las precisiones anteriores se pasará a revisar el caso concreto.

5.- CASO CONCRETO

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, 9 de abril de 2021, Radicación No. 76001-23-31-000-2011-00964-01 (52508), Actor: Julio César Calero Mejía y otros, Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

Como material probatorio jurídicamente relevante, se tiene lo siguiente:

- Resolución No. 2-0922 del 9 de junio de 2023 expedida por la Inspección de Movilidad y Transporte de Cartago, Valle del Cauca, por medio de la cual se declara contravencionalmente NO RESPONSABLE al señor José Orlando Correa Romero frente al comparendo No. 7614700000034819038 del 9 de noviembre de 2022 y se abstiene de iniciar cobro o imponer sanción pecuniaria (fs. 11-15 escrito de demanda).
- Pantallazo mensaje de texto recibido de la página www.fcm.org.co, sin identidad de número remitente ni destinatario, con fecha “miércoles 22 de mar. ·8:48 a.m.” (f. 19 ib.).
- Derecho de petición- impugnación comparendo (fotomulta) No. 7614700000034819038, de fecha 12 de noviembre de 2022, dirigido a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Cartago, suscrito por el señor José Orlando Correa Romero, por medio del cual solicita audiencia para controvertir fotomulta (fs. 20-21 ib.).
- Comunicación de devolución solicitud trámite de refrendación de licencia de conducción No. 205163912 expedida por la Secretaría de Tránsito y transporte de Andalucía, Valle del Cauca, de fecha 23 de febrero de 2023, dirigido al señor José Orlando Correa Romero (fs. 25-27 ib.).
- Resolución No. 1-06611 del 26 de enero de 2023 expedida por la Inspección de Movilidad y Transporte de Cartago, Valle del Cauca, por medio de la cual se declara contravencionalmente responsable al señor José Orlando Correa Romero, por violación al Código Nacional de Tránsito informada en la orden de comparendo Único Nacional No. 7614700000034819038 del 9 de noviembre de 2022, consistente en conducir un vehículo a velocidad superior a la máxima permitida, e impone sanción por multa por 15 smlmv (fs. 45-53 ib.).
- Oficio No. Cacci No. 00009089 del 6 de diciembre de 2022, suscrito por el Inspector de Movilidad y Transporte de Cartago, y dirigido al señor José Orlando Correa Romero, por medio del cual se da respuesta a derecho de petición, fijando audiencia pública para el 4 de mayo de 2023 (fs. 60-65 ib.).

- Orden de Comparendo Único Nacional 7614700000034819038 de la Secretaría de Movilidad y Transporte de Cartago, placa: FCK102, nombre: José Orlando Correa Romero, lugar: ruta 2506 Andalucía / Cerritos (f. 73 ib.).
- Expediente Administrativo No. 94387043 a nombre del señor José Orlando Correa relacionado con la Orden de Comparendo Único Nacional 7614700000034819038 (archivo en índice No. 00008 SAMAI).

Con base en las pruebas obrantes en el proceso, corresponde a este Despacho establecer si las entidades demandadas son administrativamente responsables de los supuestos perjuicios sufridos por el demandante, con ocasión de la imposición y validación de la fotomulta No. 7614700000034819038 del 9 de noviembre de 2022, que se atribuye a presuntas fallas administrativas.

Como primera medida, se pasará a establecer la existencia del **daño**⁵ sobre el cual la Doctrina ha indicado:

*“1932. Se considera como tal la afectación, menoscabo, lesión o perturbación personal (carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades cuando se trata de persona natural)..., **que no es soportable por quien la padece bien porque es irrazonable**, o porque no se compadece con la afirmación de interés general alguno.*

1933. Así pues, daño antijurídico es aquel que la persona no está llamada a soportar puesto que no tiene fundamento en una norma jurídica, o lo que es lo mismo, es aquel que se irroga a pesar de que no existe una ley que justifique o imponga la obligación de soportarlo.

*1934. El daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar dos componentes: a) **el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, “el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio”**; o la “lesión de un interés o con la alteración in pejus del bien idóneo para satisfacer aquel o **con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que por lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de una cosa**”, y b) aquello que, derivado de la actividad, de la omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) **porque sea “irrazonable”, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos**, y iii) porque no se encuentra sustento en la prevalencia, respecto o consideración del interés general, o de la cooperación social.”⁶ (Negrilla fuera de texto).*

⁵ El daño es, entonces, el primer elemento de la responsabilidad, y de no estar presente torna inoficioso el estudio de la misma, por más que exista una falla del servicio. La razón de ser de esta lógica es simple: si una persona no ha sido dañada no tiene por qué ser favorecida con una condena que no correspondería sino que iría a enriquecerla sin justa causa. El daño es la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad civil. Estudiarlo en primer término es dar prevalencia a lo esencial en la figura de la responsabilidad. (Henoa, Juan Carlos. *El Daño análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho Colombiano y Francés*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1ª Ed. 1.998, p.36-37).

⁶ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 743 - 744.

En materia de responsabilidad extracontractual del Estado, por disposición del artículo 90 de la Constitución Política, el daño se edifica en el concepto de antijurídico, el cual se ha considerado como aquel que el ciudadano no está en la obligación de soportar.

Aduce la parte demandante que al imponérsele el comparendo No. 7614700000034819038 (fotomulta) del 9 de noviembre de 2022 y declarársele contravencionalmente responsable, se le ocasionaron “(...) *daños materiales toda vez que no pude renovar la licencia por encontrarse esta multa activa y tener que pagar para el transporte de mi hija mayor (...)* y “(...) *unos perjuicios morales, por no poder realizar los trámites de renovación de licencia de conducción, al igual que me estén llegando mensajes de cobro de multas al celular que genera una preocupación por los cobros coactivos que tiene por ley ante estas cargas tributarias, como lo son el embargo de cuentas, viviendas, vehículos entre otros*” (hechos noveno y décimo de la demanda).

Precisa el Despacho que no se pretende la nulidad de un acto administrativo, sino la declaratoria de responsabilidad por la falla en el servicio de las entidades demandadas, ante errores en el procedimiento administrativo sancionatorio por contravenciones de tránsito.

Para el caso concreto, se estructura el daño en la negativa en la renovación de la licencia de conducción del señor José Orlando Correa Romero, por la existencia de multas en el sistema, lo que se evidencia con la comunicación de devolución solicitud trámite de refrendación de licencia de conducción No. 205163912 expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Andalucía, Valle del Cauca, de fecha 23 de febrero de 2023, dirigido al señor José Orlando Correa Romero (fs. 25-27 ib.), por medio de la cual se indica al demandante que no cumple con los requisitos relacionados, esto es, una validación fallida frente al certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz y no encontrarse a paz y salvo por concepto de multas y/o comparendos.

Esto es cuestionado por la demandadas, en primer lugar porque la negativa de renovación de licencia de tránsito, aduce la ausencia de exámenes físicos y de otro lado, porque según las demandadas el actor contaba con otros comparendos.

Sobre la existencia de otros comparendos, las demandadas no demostraran tal situación, lo que lleva al Despacho a presumir que la negativa se debió a la existencia del comparendo No. 76147000000034819038 (fotomulta) del 9 de noviembre de 2022.

En lo concerniente a la ausencia de exámenes médicos o de aptitud, si bien podían efectuarse y aportarse por el actor, ante la existencia de la foto multa objeto del debate y la sanción impuesta, en nada cambiaba la imposibilidad de renovación de la licencia de tránsito.

De igual forma, y en el plano inmaterial del daño, si bien el actor refiere un daño moral, se puede establecer por el despacho una afectación de derechos e intereses constitucional y convencionalmente protegidos, específicamente el debido proceso administrativo⁷, ante las fallas en el procedimiento sancionatorio originado en el comparendo por foto multa referido.

Acreditada la existencia del daño, pasará el Despacho a revisar la **actuación** de las entidades demandadas, para determinar si se presenta un **nexo causal** con el daño, que configure la responsabilidad extracontractual del Estado.

Se atribuye a las entidades demandadas una presunta falla del servicio por irregularidades en el procedimiento de imposición de comparendo por medios electrónicos y validación de foto multa, vulnerando el debido proceso administrativo.

Atendiendo el Código Nacional de Tránsito, un comparendo es la *“Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción”* (artículo 2 Ley 769 de 2002).

La Ley 769 de 2002 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*, establece:

“ARTÍCULO 135. PROCEDIMIENTO. Modificado por el art. 22, Ley 1383 de 2010. Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:

Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de

⁷ Constitución Política de Colombia. Art. 29 y Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Art. 3.

tránsito competente dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada en este tiempo, la multa será aumentada hasta por el doble de su valor, en cuyo caso deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la infracción.

(...)

ARTÍCULO 136. REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN. <Artículo, salvo sus párrafos, modificado por el artículo 205 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> *Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá, sin necesidad de otra actuación administrativa:*

1. <Numeral modificado por el artículo 118 del Decreto Ley 2106 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> *Cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro de Enseñanza Automovilística o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT. Si el curso se realiza ante un centro de enseñanza automovilística o en centro integral de atención, o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o*

2. <Numeral modificado por el artículo 118 del Decreto Ley 2106 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> *Cancelar el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito, en un centro de enseñanza automovilística, o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT. Si el curso se realiza ante un centro de enseñanza automovilística, o centro integral de atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción.*

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

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

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

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

De otra parte, la Ley 1843 de 2017 *“Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones”*, en el artículo 8º, dispone:

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

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

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

Por su parte la Resolución 20223040045295 de 2022 *“Por medio del cual se expide la Resolución Única Compileria en materia de Tránsito del Ministerio de Transporte”*, señala:

“Artículo 7.8.1.3.3. Validación del comparendo. *La validación del comparendo, a la que hace referencia el artículo 8º de la Ley 1843 de 2017, deberá realizarse, a más tardar, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ocurrencia de la presunta infracción.”*

En ese sentido, la imposición de una orden de comparendo por control operativo en vía o por la posible comisión de una infracción detectada a través de ayudas tecnológicas, denominadas foto multas, constituye una orden formal al presunto contraventor de comparecer ante la autoridad de tránsito, por lo que no es un medio de prueba en sí mismo o documento idóneo para demostrar la ocurrencia de los hechos, ni mucho menos constituye por sí solo una sanción, pues es en el proceso contravencional donde el conductor tiene la oportunidad procesal de presentar descargos, solicitar la práctica de pruebas, entre otras.

En el caso de detección electrónica de infracciones a las normas de tránsito, la orden de comparendo se notifica con el envío al presunto infractor de ese documento y los respectivos soportes de la posible infracción, por correo electrónico y/o correo certificado, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la validación del comparendo por parte de la autoridad tránsito (validación se efectúa dentro de los 10 días hábiles siguientes a la ocurrencia de la presunta infracción).

Una vez recibida la orden de comparendo por el presunto infractor, este deberá comparecer dentro de los 11 días hábiles siguientes ante la autoridad de tránsito, y en consonancia con el Código Nacional de Tránsito, podrá impugnar la infracción.

Con las precisiones anteriores, se analizarán las pruebas que obran en el proceso, para establecer si las demandadas incurrieron en una falla en el servicio, por violaciones en el procedimiento sancionatorio en materia de tránsito.

El **9 de noviembre de 2022** se expidió orden de Comparendo Único Nacional No. 7614700000034819038 por la Secretaría de Movilidad y Transporte de Cartago, al vehículo de placas FCK102, a nombre del señor José Orlando Correa Romero, en la ruta 2506 Andalucía / Cerritos, por exceder los límites de velocidad, y con ocasión a ello se dio inicio al procedimiento administrativo para que el contraventor o implicado se presentara ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción.

De las pruebas aportadas al proceso, se observa derecho de petición- impugnación comparendo (fotomulta) No. 7614700000034819038, de fecha **12 de noviembre de 2022**, dirigido a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Cartago, por medio del cual el señor José Orlando Correa Romero solicita audiencia para controvertir foto multa (fs. 20-21 ib.).

En respuesta a lo anterior, el Inspector de Movilidad y Transporte de Cartago, mediante oficio No. Cacci No. 00009089 del **6 de diciembre de 2022**, fijó audiencia pública de que trata el artículo 136 de la Ley 769 de 2022, para el **4 de mayo de 2023** (fs. 60-65 ib.).

Sin embargo, mediante Resolución No. 1-06611 del **26 de enero de 2023** expedida por la Inspección de Movilidad y Transporte de Cartago, Valle del Cauca, **se declaró contravencionalmente responsable** al señor José Orlando Correa Romero por

violación al Código Nacional de Tránsito informada en la orden de comparendo Único Nacional No. 7614700000034819038 del 9 de noviembre de 2022, consistente en conducir un vehículo a velocidad superior a la máxima permitida, e imponiendo sanción de multa por 15 smlmv (fs. 45-53 escrito de demanda).

Posteriormente, por Resolución No. 2-0922 del **9 de junio de 2023**, luego de adelantada audiencia pública de descargos, se declaró contravencionalmente NO RESPONSABLE al demandante frente al comparendo No. 7614700000034819038 del 9 de noviembre de 2022 y se abstuvo de iniciar cobro o imponer sanción pecuniaria (fs. 11-15 ib.).

Se desprende de lo anterior, una violación al debido proceso administrativo, toda vez que la autoridad de tránsito del municipio de Cartago, procede a declarar convencionalmente responsable al actor (26 de enero de 2023), cuando éste ejerció su derecho de defensa (12 de noviembre de 2022), y se encontraba pendiente la audiencia pública de contradicción para el 04 de mayo de 2023. En otras palabras, se profiere una sanción al actor, cuando estaba pendiente la contradicción del comparendo, que finalmente lo declaró no contraventor.

En este contexto, el artículo 29 de la Constitución Política, consagra el derecho al debido proceso como garantía y principio rector de todas las actuaciones judiciales y administrativas del Estado. Este derecho fundamental implica la existencia de una serie de pautas que contienen y limitan el ejercicio del poder estatal y, a su vez, salvaguardan los derechos de los individuos involucrados en cualquier tipo de trámite ante el Estado.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido pacífica en determinar el deber de observancia del debido proceso en actuaciones administrativas, como las que nos ocupa:

“El derecho al debido proceso ante los actos de la administración. Reiteración de jurisprudencia

11. El artículo 29 de la Constitución prevé una regla precisa según la cual el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. El carácter amplio y perentorio de esta cláusula se explica en que este derecho fundamental resulta central para la democracia constitucional, fundada en la limitación en el ejercicio de los poderes públicos y la prohibición del ejercicio arbitrario de los mismos.

La eficacia del derecho al debido proceso, entonces, va más allá del simple cumplimiento de las ritualidades que dispone el orden jurídico para la ejecución

de las actuaciones del Estado, sino que conforma una garantía material dirigida a la vigencia de otros derechos constitucionales, cuya eficacia depende de que la actuación estatal se ajuste a las reglas contenidas en la legislación aplicable. Así, por ejemplo, tratándose del derecho sancionador, el acatamiento de las reglas de procedimiento es condición necesaria para el aseguramiento de la libertad personal, el acceso a los cargos públicos o los derechos de propiedad, entre otros. Es bajo esta lógica que el derecho comparado, en especial su vertiente anglosajona, suele identificar la garantía en comento como el derecho al debido proceso sustantivo, puesto que incorpora tanto los procedimientos aplicables a la actuación de las autoridades, como un grupo amplio de derechos constitucionales, todos ellos vinculados con la ausencia de arbitrariedad o acciones por parte del Estado, que interfieran desproporcionadamente los derechos de las personas.

(...)

12.3. Al tratarse de un derecho de carácter complejo, la eficacia del derecho al debido proceso incorpora diferentes garantías, como son el principio de legalidad, el derecho de contradicción y defensa, el principio de publicidad y los principios de confianza legítima y buena fe. Como lo ha señalado la Corte, el derecho en comento se integra por las prerrogativas de (i) conocer el inicio de la actuación, (ii) ser oído durante todo el trámite, (iii) ser notificado en debida forma, (iv) que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio, (v) que no se presenten dilaciones injustificadas, (vi) gozar de la presunción de inocencia, (vii) ejercer los derechos de defensa y contradicción, (viii) presentar pruebas y a controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (xix) que las decisiones sean motivadas en debida forma, (x) impugnar la decisión que se adopte, y (xi) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso.

Estas garantías, además, no pueden comprenderse de manera aislada, sino que actúan de forma coordinada para la eficacia material del derecho al debido proceso. De esta manera, “el principio de publicidad y la notificación de las actuaciones constituyen condición para el ejercicio del derecho de defensa, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles. De esa forma se satisface también el principio de legalidad, pues solo a partir de una vigorosa discusión probatoria puede establecerse si en cada caso se configuran los supuestos de hecho previstos en las reglas legislativas y qué consecuencias jurídicas prevé el derecho para esas hipótesis”⁸

En el desarrollo de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso se refiere al comportamiento que deben observar las autoridades en el ejercicio de sus funciones, constituyéndose en una clara expresión del principio de legalidad, por cuanto constituye una restricción al ejercicio absoluto del poder público, que cuenta con una faceta subjetiva de la que se derivan las facultades ciudadanas de defensa, contradicción y controversia de los medios de prueba que se alleguen a un proceso y, además, se encuentra en íntima relación con los principios de “(...) igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y legalidad (...)”⁹.

⁸ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-044 del 20 de febrero de 2018.

⁹ Sentencia T-687 de 2016.

Así las cosas, el derecho fundamental al debido proceso administrativo se compone de diferentes garantías, como lo son el derecho de defensa, de contradicción; a solicitar, aportar y controvertir pruebas; a impugnar las decisiones, garantía que consistente en la posibilidad de toda persona de ejercitar los recursos que le otorga la ley; a promover la nulidad de aquellas actuaciones obtenidas con violación del debido proceso; a acceder a la administración de justicia; y claramente corresponde a la administración adoptar e incorporar en todas sus actuaciones estas mínimas garantías, comoquiera que es sobre quien recae la obligación de respetar y promover su aplicación.

Del mismo modo, la Ley 1437 de 2011, establece que todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, entre otras. De igual forma, estas actuaciones se desarrollarán con arreglo, entre otros, a los principios del debido proceso, buena fe, responsabilidad, transparencia y celeridad¹⁰.

Del expediente administrativo se observa que el demandante impugnó el comparendo impuesto y por tal razón le fue fijada audiencia pública para el 4 de mayo de 2023, que continuó el 7 de junio de 2023 por solicitud probatoria del actor; sin embargo, se evidencian **falencias en el trámite administrativo** que llevaron a que fuera declarado responsable de la infracción de tránsito **sin tener en cuenta la impugnación y audiencia fijada**, vulnerando el debido proceso administrativo que constituye una afectación relevante a derechos convencional o constitucionalmente protegidos.

Observa el Despacho que la falla del servicio deviene de la actuación irregular en el procedimiento contravencional al desconocer el debido proceso administrativo y declararlo contravencionalmente responsable, trámite que es adelantado por el Municipio de Cartago, Valle del Cauca, a través de la Secretaría de Movilidad y Transporte, en el que no interviene la sociedad Servicios Integrados y Especializados de Tránsito y Transporte de Cartago -SIETT CARTAGO S.A.S, y por tanto corresponde al ente territorial responder por los daños sufridos por el demandante, sin que se observe alguna causal de rompimiento del nexo causal.

¹⁰ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Art. 3.

Precisado lo anterior, se ocupará el Juzgado en el examen de la indemnización por perjuicios reclamados.

6.- INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS.

6.1. Perjuicios materiales: En cuantía de \$210.000 correspondiente al valor del comparendo.

De conformidad con el artículo 1614 del Código Civil, el daño emergente implica que algún bien económico salió o saldrá del patrimonio de la víctima. Estos perjuicios se traducen en la pérdida económica que se causa con ocasión de un hecho, acción, omisión u operación administrativa imputable a la entidad demandada que origina el derecho a la reparación por los valores que efectivamente empobrecieron a la víctima o que en el futuro deba sufragar como consecuencia de la ocurrencia del hecho dañoso y del daño mismo.

En el presente caso, ningún medio de prueba se aporta para acreditar el **daño emergente** alegado, y por tanto **se negará**.

6.2. Perjuicios morales: A favor del demandante equivalente a 50 smlmv.

Como se precisó al momento de estudiar el daño, si bien el actor solicita el reconocimiento de perjuicios inmateriales en la modalidad de daño moral, al revisar el proceso, se puede establecer por el despacho que nos encontramos ante la tipología de perjuicios denominada afectación de derechos e intereses constitucional y convencionalmente protegidos, específicamente el debido proceso administrativo.

La Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014¹¹, hizo referencia al concepto de daño moral como aquel que se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y, en general, los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, entre otros, que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera sentencia de 28 de agosto de 2014, No. 31172, M.P. Olga Mérida Valle de la Hoz.

En el presente asunto estima el Despacho no se evidencia la configuración de este tipo de perjuicio, en su lugar, se determinó una afectación al debido proceso administrativo que se enmarca en la tipología de perjuicios inmateriales por afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados.

El Consejo de Estado en la sentencia de unificación de la Sección Tercera del 28 de agosto de 2014¹², reconoció la categoría de **afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados**, precisando que se comprende como rubro de reparación dentro de la categoría de perjuicios inmateriales aquellas consecuencias lesivas convencional y constitucionalmente para el pleno y eficaz ejercicio de los derechos como, por ejemplo, la afectación de la identidad sexual de una persona con vulneración de los derechos a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad, o cuando se restringe o limita el acceso a la información de los administrados vulnerando el derecho de información y la garantía judicial efectiva, o cuando se perturba el honor, la honra y el respeto a la dignidad de una persona, violando los derechos a la dignidad humana, a la honra y al buen nombre, entre otros¹³. Y, que se reconocerán siempre y cuando su concreción se encuentre acreditada dentro del proceso y se precise su reparación integral, teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos.

Para esta tipología de perjuicios, se estableció como regla general la adopción de medidas reparatorias en favor de la víctima o su núcleo familiar cercano y, de manera excepcional, medidas indemnizatorias como las solicitadas. Al respecto se indicó¹⁴:

“6.3. Perjuicios por afectación de bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados. (Unificación jurisprudencial)

De acuerdo con la decisión de la Sección de unificar la jurisprudencia en materia de perjuicios inmateriales, se reconocerá de oficio o solicitud de parte, la afectación o vulneración relevante de bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados. La cual procederá siempre y cuando, se encuentre acreditada dentro del proceso su concreción y se precise su reparación integral. Se privilegia la compensación a través de medidas de reparación no pecuniarias a favor de la víctima directa y a su núcleo familiar más cercano, esto es, cónyuge o compañero(a) permanente y los parientes hasta el 1° de consanguinidad, en atención a las relaciones de solidaridad y afecto que se presumen entre ellos. Debe entenderse

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 32.988 M.P. Ramiro Pazos Guerrero y exp. 26.251. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹³ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1ª ed., 2017 p. 796.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Radicación No. 66001-23-31-000-2001-00731-01 (26251), Actor: Ana Rita Alarcón vda. de Gutiérrez y otros, Demandado: Municipio de Pereira.

comprendida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas “de crianza”.

REPARACIÓN NO PECUNIARIA		
AFECCIÓN O VULNERACIÓN RELEVANTE DE BIENES O DERECHOS CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONALMENTE AMPARADOS		
Criterio	Tipo de Medida	Modulación
<i>En caso de violaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados</i>	<i>Medidas de reparación integral no pecuniarias.</i>	<i>De acuerdo con los hechos probados, la oportunidad y pertinencia de los mismos, se ordenarán medidas reparatorias no pecuniarias a favor de la víctima directa y a su núcleo familiar más cercano.</i>

En casos excepcionales, cuando las medidas de satisfacción no sean suficientes o posibles para consolidar la reparación integral podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria de hasta 100 SMLMV, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocido con fundamento en el daño a la salud. Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño.

INDEMNIZACIÓN EXCEPCIONAL EXCLUSIVA PARA LA VÍCTIMA DIRECTA		
Criterio	Cuantía	Modulación de la cuantía
<i>En caso de violaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, cuya reparación integral, a consideración del juez, no sea suficiente, pertinente, oportuna o posible con medidas de reparación no pecunarias satisfactorias.</i>	<i>Hasta 100 SMLMV</i>	<i>En casos excepcionales se indemnizará hasta el monto señalado en este ítem, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud. Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño y la naturaleza del bien o derecho afectado.</i>

Retomando el caso, y atendiendo las subreglas fijadas en la sentencia en relación con la afectación de derechos e intereses constitucional y convencionalmente amparados, observa el despacho que se incumplió por el municipio de Cartago, con la finalidad del procedimiento administrativo, la cual busca proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas y la sujeción de las autoridades a la Constitución y la ley. Situación que afectó los derechos del actor, quien esperaba de la autoridad municipal un trato digno y ajustado a la Constitución y la Ley, por el contrario fue objeto de un acto ilegal y arbitrario, al ser sancionado sin celebrar la audiencia respectiva, y si bien la entidad revocó la decisión al declararlo no contraventor, esto se realizó cuatro meses después de ser declarado contraventor. Lo que evidencia una afectación de los derechos constitucionales, especialmente

del debido proceso y la buena fe que los ciudadanos esperan de la administración pública.

Se puede establecer con fundamento en las reglas de la sana crítica, que una arbitrariedad como la demostrada en este proceso, en la cual se declara una infracción sin adelantarse la audiencia de contradicción respectiva, genera en el demandante una situación de indefensión e impotencia, toda vez, que transcurrieron casi cuatro meses de enero a junio, para que la sanción fuera revocada y declarado no contraventor, a pesar de lo protuberante de la falla en el servicio.

Siguiendo lo expuesto en la sentencia de unificación en cita, considera este Juzgado que se hace necesario adoptar medidas de reparación integral por los daños ocasionados al demandante como consecuencia de la vulneración a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, como es el debido proceso administrativo y la buena fe en las actuaciones administrativas.

Por tal razón, se ordenará como medida de carácter no pecuniario y como **reparación simbólica**, que el Municipio de Cartago, Valle del Cauca, emita unas disculpas públicas a favor del señor José Orlando Correa Romero, en un diario de amplia circulación nacional, lo cual deberá realizar en tres ocasiones con un mes de intervalo; esto se realizará en el mes siguiente a la ejecutoria de la sentencia.

Igualmente, la entidad deberá fijar en su pagina web durante 6 meses una publicación donde se pida disculpas públicas al actor y un link con la presente sentencia.

Finalmente, el Despacho no observa, que se deba cuantificar el perjuicio inmaterial, ya que no se demostró un daño moral, y la afectación de los derechos e intereses colectivos, se ajusta a la reparación simbólica que refiere el Consejo de Estado en la sentencia de unificación de 2014, sin que sea necesario una indemnización económica.

7.- COSTAS.

No se condenará en costas a las entidades demandadas, de conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión a las normas procedimentales civiles, contenida en el artículo 188 del

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, sin inferir el Despacho temeridad o mala fe por parte de las demandadas en el transcurso del proceso.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartago, Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

FALLA

- 1. DECLARAR** administrativamente responsable al **Municipio de Cartago, Valle del Cauca**, como consecuencia de la falla en el servicio en que incurrió en el procedimiento administrativo de convalidación de foto multa No. 7614700000034819038 del 9 de noviembre de 2022, adelantado frente al señor José Orlando Correa Romero, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.
- Como consecuencia de lo anterior, **CONDENAR** al **Municipio de Cartago, Valle del Cauca**, como medida de carácter no pecuniario y como **reparación simbólica**, a emitir unas disculpas públicas a favor del señor José Orlando Correa Romero, en un diario de amplia circulación nacional y en su página web, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.
- 3. NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.
- La entidad condenada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.
- Sin costas en el presente proceso, por las consideraciones anotadas en la parte motiva.
- En firme esta providencia, archívese el expediente, previa las anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firmado electrónicamente por Samai
JUAN FERNANDO ARANGO BETANCUR
JUEZ