

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL  
DEL CIRCUITO DE CALI

Santiago de Cali, diecisiete (17) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

**Sentencia de primera instancia No. 81**

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad y restablecimiento de derecho – Otros Asuntos
<b>DEMANDANTE:</b>	María del Rosario Escobar Castilla <a href="mailto:edwin@todotransito.co">edwin@todotransito.co</a> <a href="mailto:juan@todotransito.co">juan@todotransito.co</a>
<b>DEMANDADO:</b>	Distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali. <a href="mailto:notificacionesjudiciales@cali.gov.co">notificacionesjudiciales@cali.gov.co</a> <a href="mailto:aguin79@hotmail.com">aguin79@hotmail.com</a>
<b>LLAMADO EN GARANTÍA</b>	Compañía de Seguros “Aseguradora solidaria de Colombia” <a href="mailto:notificaciones@solidaria.com.co">notificaciones@solidaria.com.co</a> <a href="mailto:notificaciones@gha.com.co">notificaciones@gha.com.co</a> CHUBB Seguros Colombia S.A. <a href="mailto:Notificacioneslegales.co@chubb.com">Notificacioneslegales.co@chubb.com</a> HDI Seguros S.A. <a href="mailto:Maria.gutierrez@hdi.com.co">Maria.gutierrez@hdi.com.co</a> SBS Seguros Colombia S.A. <a href="mailto:Notificaciones.sbsegueros@sbsegueros.co">Notificaciones.sbsegueros@sbsegueros.co</a>
<b>MINISTERIO PÚBLICO:</b>	Procurador I Judicial Administrativo 217 <a href="mailto:procjudadm217@procuraduria.gov.co">procjudadm217@procuraduria.gov.co</a>
<b>RADICACIÓN:</b>	76001333300520190024100

**1. Antecedentes**

La señora María del Rosario Escobar Castilla, actuando a través de apoderado judicial, instaura acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra el distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali, para que previos los trámites del proceso ordinario se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

**1.1.** Que se declare la nulidad de las Resoluciones 653603719 del 29 de enero de 2019 y 4152.010.21.0.1710 del 5 de abril de 2019, por medio de las cuales se impuso sanción de multa a la demandante de mil cuatrocientos cuarenta (1.440) salarios mínimos diarios, equivalente a \$ 37.499.040 y la cancelación de la licencia de conducción por el término de 25 años, inmovilización del vehículo de placas KLR 288 por el término de veinte (20) días hábiles y noventa (90) horas de acciones comunitarias.

**1.2.** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicita que se ordene al distrito especial de Santiago de Cali, reactivar la licencia de conducción correspondiente a la señora María del Rosario Escobar Castilla y se

exonere del pago de la sanción pecuniaria impuesta y la obligación de realizar actividad comunitaria.

**1.3.** Que se condene a la entidad accionada a pagar en favor de la demandante, el valor indexado de cincuenta millones de pesos m/cte (50.000.000) por daño emergente a título de indemnización, la suma obedece al pago de representación judicial y cancelación de servicios de transporte.

## **2. Hechos**

Como fundamentos fácticos de la demanda, expuso que el 14 de julio de 2018, la señora María del Rosario Escobar Castilla, mientras conducía su vehículo de placas KLR-288, a la altura de la avenida 6N con calle 68 de esta ciudad, le fue impuesto un comparendo por conducir en presunto estado de embriaguez y negarse a la realización de la prueba de alcoholemia.

El 16 de julio, la demandante se presentó en compañía de su apoderado judicial ante la Secretaría de Movilidad de Santiago de Cali, lugar donde le fue tomada su declaración, «*de manera auto-incriminatoria*», diligencia en la que no estuvo presente el inspector de tránsito, no obstante, firmó el acta de audiencia como si hubiera asistido. Agregó que no se le describió traslado de los elementos obrantes en el despacho en contra de la demandante.

Que se decretó la práctica de pruebas y se dispuso la apertura del periodo probatorio sin dar lugar al contradictorio.

Que dentro del proceso se tomaron las declaraciones de los señores agentes de tránsito que realizaron el procedimiento y del señor Mauricio Cajiao Huergo. Así la demandante realizó ampliación de su declaración y expuso lo siguiente: "A. *Le realizaron entre 5 y 20 pruebas. B. Para el día de los hechos, había ingerido medicamentos para la depresión. C. le intimidaron. D. No le dieron explicación de cómo soplar. D. Le hicieron firmar la entrevista sin leerla, contrario a los protocolos para esta clase de procedimientos.*"

## **3. Normas violadas y concepto de violación**

Citó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 2, 6 y 29 de la Constitución Nacional.
- Artículos 135, 135 y 161 de la Ley 769 de 2002.
- Capítulo 4º de la Ley 1183 de 2005.
- Artículo 6º de la Ley 1696 de 2014.
- Artículos 52 y 91 de la Ley 1437 de 2011.

Argumento que los actos administrativos acusados carecen de motivación y son manifiestamente contrarios a la Ley, además que la entidad accionada al momento de expedirlos vulneró el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional, por las siguientes razones:

- Que el agente de tránsito, omitió dar aplicación a lo dispuesto en la Resolución 1844 de 2015, acápite 7.3.1.2.6, es decir, no realizó entrevista previa, no instruyó a la demandante sobre la forma correcta de soplar, induciéndola al error durante la práctica de la prueba de alcoholemia.

- El inspector, tanto en la primera como en la segunda instancia realizaron una indebida valoración de la prueba, no respetaron las etapas procesales y no resolvieron el recurso de reposición por lo que no podían resolver el recurso de apelación.

#### **4. Intervención de la entidad demandada**

La entidad demandada, distrito especial de Santiago de Cali – Secretaría de Movilidad, contestó oportunamente la demanda, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones y señaló que en el expediente administrativo reposa el documento «*entrevista previa y declaración de la aplicación de un sistema de aseguramiento de la calidad en la medición indirecta de alcoholemia a través de aire espirado*», el cual contiene los datos del presunto infractor, cinco preguntas realizadas al mismo y el recuadro donde se advierte la firma de la persona en señal de aceptación del contenido del documento, ajustándose así el procedimiento realizado a lo establecido en la Resolución 1844 de 2015, numeral 7.3.2 – Fase analítica – 7.3.2.6.

Que de manera gráfica, los agentes de tránsito indicaron a la demandante que debía soplar la boquilla «*como si fuera a inflar un globo*», por lo que afirmó que si le dieron instrucciones de la forma correcta de realizar la prueba, sumado a información dada por los agentes durante el procedimiento respecto a las consecuencias de no ejecutar debidamente la toma de la muestra mediante el «*alcohosensor*», resultando claro que se garantizaron los derechos de la demandante durante el procedimiento.

Que durante el proceso contravencional se respetó el derecho de defensa y contradicción de la demandante, en el entendido que fue escuchada en sus descargos, tuvo la oportunidad de presentar pruebas en el momento procesal oportuno y se corrió traslado de las que fueron presentadas en su contra.

Expuso que no comparte el argumento presentado por la demandante respecto a la obligatoriedad de resolver el recurso de reposición antes que el de apelación, toda vez que, en cuanto al primero operó el silencio administrativo negativo y se continuó con el trámite administrativo respectivo resolviendo de manera desfavorable el recurso de apelación.

Finalmente, propuso como excepciones las denominadas «*carencia de objeto – inepta demanda e innominada*».

#### **5. Intervención de las entidades llamadas en garantía**

##### **5.1. Compañía de Seguros «Aseguradora solidaria de Colombia»**

Respecto a la demanda señaló:

Que se advierte de las pruebas aportadas que en la supuesta declaración auto inculpativa se realizaron preguntas relacionadas con los hechos materia de investigación y en su momento, la demandante o el apoderado que se encontraba presente, manifestó oponerse a responder por considerar las preguntas auto inculpativas.

Consideró que se respetaron todas y cada una de las etapas del proceso, respetando el derecho de defensa y contradicción de la presunta infractora.

Finalmente, propuso como excepciones las denominadas *«presunción de legalidad de los actos administrativos demandados no ha sido desvirtuada, enriquecimiento sin causa y genérica o innominada»*.

Respecto al llamamiento en garantía excepcionó *«No se demostró la realización del riesgo asegurado Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual No. 420-80-994000000054 y, por tanto, no existe obligación a cargo de la Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, En todo caso la obligación indemnizatoria de la compañía aseguradora se debe ceñir al porcentaje pactado en el coaseguro, Marco de los amparos otorgados, límite máximo de la responsabilidad de la compañía aseguradora, En la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual No. 420-80-994000000054 existe un deducible que se encuentra a cargo del asegurado y Genérica o innominada»*.

## **5.2. Compañía de Seguros - CHUBB Seguros Colombia S.A.**

Propuso como excepciones las denominadas *«presunción de legalidad de los actos administrativos demandados no ha sido desvirtuada, no se cumplen los presupuestos para declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, ausencia de vulneración al debido proceso en el desarrollo del proceso contravencional por violación de las normas de tránsito, enriquecimiento sin causa y genérica o innominada»*.

Respecto al llamamiento en garantía excepcionó *«Inexistencia de obligación indemnizatoria a cargo de compañía CHUBB Seguros Colombia S.A. por la no realización del riesgo asegurado en la póliza líder de responsabilidad civil extracontractual No. 420-80-994000000054 y en el certificado interno póliza de responsabilidad civil No. 33016, límites máximos de responsabilidad del asegurador y condiciones pactados en el contrato de seguro documentado en la póliza líder de responsabilidad civil extracontractual No. 420-80-994000000054 y en el certificado interno póliza de responsabilidad civil No. 33016, en la póliza líder de responsabilidad civil extracontractual No. 420-80-994000000054 y en el certificado interno póliza de responsabilidad civil No. 33016, se pactó un deducible, coaseguro e inexistencia de solidaridad entre las aseguradoras, las exclusiones de amparo concertadas en la póliza líder de responsabilidad civil extracontractualmente No. 420-80-994000000054 y en el certificado interno póliza de responsabilidad civil No. 33016, disponibilidad del valor asegurado, enriquecimiento sin causa, el contrato es ley para las partes, prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro y Genérica o innominada»*.

## **5.3. Compañía de Seguros - HDI Seguros S.A.**

Propuso como excepciones las denominadas *«presunción de legalidad de los actos administrativos demandados no ha sido desvirtuada, enriquecimiento sin causa, no se cumplen los presupuestos para declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, ausencia de vulneración al debido proceso en el desarrollo del proceso contravencional por violación de las normas de tránsito y genérica o innominada»*.

Respecto al llamamiento en garantía excepcionó *«Inexistencia de obligación indemnizatoria a cargo de compañía SBS Seguros Colombia S.A. por la no realización del riesgo asegurado en la póliza líder de responsabilidad civil extracontractual No. 420-80-994000000054 y en el certificado interno póliza de responsabilidad civil No. 1000146, límites máximos de responsabilidad del*

*asegurador y condiciones pactados en el contrato de seguro documentado en la póliza líder de responsabilidad civil extracontractual No. 420-80-994000000054 y en el certificado interno póliza de responsabilidad civil No. 1000146, en la póliza líder de responsabilidad civil extracontractual No. 420-80-994000000054 y en el certificado interno póliza de responsabilidad civil No. 1000146, se pactó un deducible, coaseguro e inexistencia de solidaridad entre las aseguradoras, las exclusiones de amparo concertadas en la póliza líder de responsabilidad civil extracontractualmente No. 420-80-994000000054 y en el certificado interno póliza de responsabilidad civil No. 1000146, disponibilidad del valor asegurado, enriquecimiento sin causa, el contrato es ley para las partes, prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro y Genérica o innominada».*

#### **5.4. Compañía de Seguros - SBS Seguros Colombia S.A.**

Propuso como excepciones las denominadas *«presunción de legalidad de los actos administrativos demandados no ha sido desvirtuada, enriquecimiento sin causa, no se cumplen los presupuestos para declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, ausencia de vulneración al debido proceso en el desarrollo del proceso contravencional por violación de las normas de tránsito y genérica o innominada».*

Respecto al llamamiento en garantía excepcionó *«Inexistencia de obligación indemnizatoria a cargo de compañía SBS Seguros Colombia S.A. por la no realización del riesgo asegurado en la póliza líder de responsabilidad civil extracontractual No. 420-80-994000000054 y en el certificado interno póliza de responsabilidad civil No. 1000146, límites máximos de responsabilidad del asegurador y condiciones pactados en el contrato de seguro documentado en la póliza líder de responsabilidad civil extracontractual No. 420-80-994000000054 y en el certificado interno póliza de responsabilidad civil No. 1000146, en la póliza líder de responsabilidad civil extracontractual No. 420-80-994000000054 y en el certificado interno póliza de responsabilidad civil No. 1000146, se pactó un deducible, coaseguro e inexistencia de solidaridad entre las aseguradoras, las exclusiones de amparo concertadas en la póliza líder de responsabilidad civil extracontractualmente No. 420-80-994000000054 y en el certificado interno póliza de responsabilidad civil No. 1000146, disponibilidad del valor asegurado, enriquecimiento sin causa, el contrato es ley para las partes, prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro y Genérica o innominada».*

### **6. Trámite procesal**

Se surtió el trámite respectivo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que la demanda fue admitida mediante auto interlocutorio 749 del 28 de noviembre de 2019<sup>1</sup>, siendo debidamente notificada a la entidad accionada mediante el correo electrónico designado para notificaciones judiciales<sup>2</sup>, por auto 487 del 23 de agosto de 2021 se admitió el llamamiento en garantía formulado por la entidad demandada y por auto interlocutorio 138 del 21 de abril de 2022 se admitió los llamados en garantía realizados por la aseguradora Solidaria. Seguidamente, el 11 de agosto de 2023<sup>3</sup>, se celebró audiencia inicial en la cual se decretaron pruebas, las cuales se practicaron en diligencias del 20 de octubre de 2023 y 20 de noviembre de 2023.

---

<sup>1</sup> Documento 04, índice 54 del expediente electrónico de Samai.

<sup>2</sup> Documento 08, índice 54 del expediente electrónico de Samai.

<sup>3</sup> Índice 45 del expediente electrónico de Samai.

En esta última audiencia se cerró el debate probatorio y al no haber pruebas por practicar se dispuso correr traslado a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran de manera escrita sus alegatos de conclusión, los cuales se presentaron en el siguiente orden:

## **7. Alegatos de conclusión**

### **7.1. Parte demandante**

El apoderado judicial de la parte demandante, presentó oportunamente sus alegatos de conclusión<sup>4</sup>, a través de los cuales reiteró lo expuesto en la demanda y señaló que del video recolectado se deriva que, los uniformados al solo decir a la demandante que sople «*como inflando una bomba*», provocó que lo hiciera con el aliento de la boca y no con el aire de los pulmones y que en ningún momento la demandante se negó a someterse a la prueba, ya que solo la realizó de manera indebida, reitera, por la mala instrucción de los agentes de tránsito, agrega que las pruebas tomadas alrededor de 10 veces se realizaron con la misma boquilla.

Que la demandante firmó el protocolo de entrevista antes de realizar la prueba, pero no se le informó de manera clara y precisa las consecuencias de someterse a la toma de la prueba.

Igualmente, expuso en síntesis que el agente de tránsito que realizó el procedimiento no acogió los protocolos establecidos en el Código Nacional de Tránsito y no acató lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-633 de 2014, como quiera que no elaboró formato de cadena de custodia y no puso en práctica la preparación del reglamento técnico 1183 de 2005 de preparación del examinado.

### **7.2. Parte demandada**

El apoderado judicial del distrito especial de Santiago de Cali, presentó oportunamente alegatos de conclusión, a través de los cuales se ratificó en los hechos y argumentos expuestos al momento de contestar la demanda y señaló que de la prueba del video recopilada se extrae la confesión de la demandante, porque cuando se le preguntó «*si ha ingerido licor en los últimos 15 minutos*» ella responde que «*si*».

En síntesis, concluyó lo siguiente: i) se demostró ausencia de vulneración al debido proceso dentro del procedimiento sancionatorio por alcoholemia, ii) a la señora María del Rosario Escobar Castilla se le aplicó la sanción establecida en el parágrafo 3º de la Ley 1696 de 2013, ante la negativa de dejarse practicar la prueba de embriaguez por alcoholemia y iii) existen pruebas del estado de alicoramiento en el que estaba la demandante.

### **7.3. Llamados en Garantía:**

#### **7.3.1. Aseguradora Solidaria de Colombia S.A.<sup>5</sup>**

Presentó alegatos de conclusión reiterando lo expuesto en la contestación de la demanda y el llamamiento en garantía.

---

<sup>4</sup> Índice 54 del expediente electrónico de Samai.

<sup>5</sup> Índice 56 del expediente electrónico de Samai.

### **7.3.2. HDI SEGUROS S.A.<sup>6</sup>**

Presentó alegatos de conclusión reiterando lo expuesto en la contestación de la demanda y el llamamiento en garantía.

### **7.3.3. SBS SEGUROS COLOMBIA S.A.<sup>7</sup>**

Presentó alegatos de conclusión reiterando lo expuesto en la contestación de la demanda y el llamamiento en garantía.

### **7.3.4. CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A.<sup>8</sup>**

Presentó alegatos de conclusión reiterando lo expuesto en la contestación de la demanda y el llamamiento en garantía.

## **8. Consideraciones**

### **8.1.- Presupuestos del medio de control**

#### **8.1.1. Capacidad jurídica de las partes**

La demandante compareció por conducto de apoderado judicial mediante poder debidamente conferido tal como lo prevé al artículo 160 de la Ley 1437 de 2.011<sup>9</sup>, de donde se deduce su capacidad procesal para actuar en la presente controversia.

El distrito especial de Santiago de Cali, se encuentra legitimado para comparecer al proceso conforme lo dispone el artículo 159 del CPACA a través de apoderado judicial, tal y como se comprueba en el poder obrante a folio 68 del expediente.

Al igual, las entidades llamadas en garantía acudieron al proceso a través de su correspondiente apoderado judicial, conforme se observa con el memorial poder y los anexos incorporados al expediente electrónico.

#### **8.1.2. Caducidad del medio de control**

En el presente proceso no operó el fenómeno jurídico de la caducidad, como quiera que mediante la Resolución 4152.010.21.0.1710 del 5 de abril de 2019, el Secretario Movilidad del distrito especial de Santiago de Cali, resolvió el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la Resolución 653603719 del 29 de enero de 2019 y dicho acto administrativo fue notificado el 12 de abril de 2019, la solicitud de conciliación radicada ante la Procuraduría 20 judicial II para asuntos administrativos el 19 de julio de 2019<sup>10</sup>, la constancia de la misma es del 9 de septiembre de 2019 y la demanda fue radicada el 1 de octubre de 2019<sup>11</sup>, estando dentro del término de caducidad que establece la ley en el literal c) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

---

<sup>6</sup> Índice 57 del expediente electrónico de Samai.

<sup>7</sup> Índice 58 del expediente electrónico de Samai.

<sup>8</sup> Índice 59 del expediente electrónico de Samai.

<sup>9</sup> Folios 1 a 2 y 51 a 52 del expediente.

<sup>10</sup> Folios 28 a 29 del expediente.

<sup>11</sup> Folio 64 y 65 del expediente.

### **8.1.3. Requisito de procedibilidad**

Frente al agotamiento del requisito de la conciliación extrajudicial antes de presentar la demanda y que está previsto en el numeral 1º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, observa esta juzgadora que se encuentra satisfecho<sup>12</sup>.

En lo que corresponde al requisito del ejercicio de los recursos que de acuerdo con la ley debieron ser obligatorios, consagrado en el numeral 2º del artículo 161 *ibidem*, resulta necesario precisar que la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la Resolución 653603719 del 29 de enero de 2019, el cual fue resuelto en forma desfavorable mediante la Resolución 4152.010.21.0.1710 del 5 de abril de 2019, actos administrativos aquí demandados.

## **8.2. Presupuestos de la demanda**

### **8.2.1. Competencia**

Por la naturaleza del proceso y al tratarse de una demanda de nulidad y restablecimiento, es competente esta Juzgadora para decidir el asunto en primera instancia conforme lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 155 del CPACA, en concordancia con el numeral 8 del artículo 156 *ibidem*, respecto a la competencia en razón del territorio.

### **8.2.2. Demanda en forma**

La demanda se presentó conforme con los requisitos contenidos en los artículos 162 y 163 del CPACA

## **8.3. Excepciones**

Es preciso aclarar que las mismas pretenden enervar el fondo de las pretensiones, por tanto, su resolución dependerá de la suerte que corran cuando se analice el fondo del asunto.

## **8.4. Problema Jurídico**

El problema jurídico se contrae a determinar si hay lugar a declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos: **i)** Resolución 653603719 del 29 de enero de 2019, expedida por el Profesional Universitario de la Secretaria Movilidad del distrito especial de Santiago de Cali, por medio de la cual se canceló la licencia de conducción a la señora María del Rosario Escobar Castilla, por el término de 25 años y se impuso sanción de multa de mil cuatrocientos cuarenta (1.440) salarios mínimos diarios, **ii)** Resolución 4152.010.21.0.1710 del 5 de abril de 2019, por medio de la cual se resolvió en forma desfavorable el recurso de apelación interpuesto.

En este sentido, se debe establecer si la entidad accionada vulneró el derecho al debido proceso durante el procedimiento administrativo contravencional adelantado en contra de la demandante, por haber incurrido presuntamente en la infracción de tránsito consagrada en el parágrafo 3º del artículo 152 de la Ley 769 de 2022, modificado por el artículo 5 de la Ley 1696 de 2013.

---

<sup>12</sup> Índice 54 del expediente electrónico de Samai

## 8.5. Marco normativo aplicable al caso concreto

### 8.5.1 Sobre las causales de nulidad de los actos administrativos

Sobre las causales de nulidad de los actos administrativos, el artículo 138 de la Ley 1437 de 2.011, que establece el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho indica que procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo 137 *ibidem*, que a la letra establece:

Cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en **forma irregular**, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

En efecto, respecto al tema el Consejo de Estado, con ponencia del Doctor Gabriel Valbuena Hernández en sentencia del 19 de mayo de 2016 se refirió así<sup>13</sup>:

De lo anterior se desprende que los actos administrativos se deben declarar nulos cuando hayan sido expedidos:

- a. **Con infracción de las normas en que deberían fundarse.**
- b. Sin competencia.
- c. **En forma irregular.**
- d. Con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.
- e. **Mediante falsa motivación.**
- f. Con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

**Las anteriores causales de nulidad de los actos administrativos tienen que verse reflejadas en el concepto de violación de la demanda, pues la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se enmarca dentro del concepto de jurisdicción rogada (...)**

De lo anterior se colige que **quien demanda un acto administrativo tiene la carga de demostrar cuál de las causales a las que se hizo referencia previamente es la que da lugar a la nulidad** y de qué manera, y solamente en casos excepcionales en los (sic) se demuestre fehacientemente que mediante la aplicación de las mismas se vulneró la Constitución, puede el juez llegar a declarar la excepción de inconstitucionalidad pese a que se encuentren vigentes al momento de fallar (...)

Así pues, es claro que las normas violadas y el concepto de violación que se desarrolla en la demanda, **constituye el marco dentro del cual el juez en su sentencia debe pronunciarse** para decidir la controversia, de manera que respete el principio de congruencia (...)

En ese sentido, **en atención al carácter de justicia o jurisdicción rogada que reviste a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el control de legalidad se contrae a los motivos de violación alegados por la parte actora y las normas que se señalen como vulneradas**, en la oportunidad legal, por ser el libelo demandatorio un marco de referencia para que el operador jurídico emita su pronunciamiento judicial. (Negrillas del despacho)

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A - Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández - Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016). - Radicación número: 25000-23-25-000-2012-00108-01(3396-14).

Por su parte, el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, establece que el debido proceso de aplicará a toda clase de actuaciones administrativas, al respecto indica:

**Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.**

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

Respecto al fundamento constitucional y el desarrollo del debido proceso en las actuaciones administrativas, el H. Consejo de Estado, en providencia del 09 de abril de 2.015, con ponencia de la Doctora Olga Mérida Valle de La Hoz indicó:

Por otra parte, la Constitución Política consagró una serie de contenidos de **obligatorio cumplimiento en las actuaciones de las autoridades administrativas**, estos son los contenidos del debido proceso.

El artículo 29 en su inciso primero establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuación administrativa, sobre el particular se ha sostenido:

**(...) el debido proceso se mueve (...) dentro del contexto de garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y por ello extiende su cobertura a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, es decir, cubre a todas sus manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos**, a las peticiones que realicen los particulares, **a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar** y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses

Igualmente se ha caracterizado el procedimiento administrativo de la siguiente forma:

**(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa**, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal". Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.

Se ha sostenido que el debido proceso lo integran diversos derechos, entre ellos: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.

### **8.5.2. Procedimiento Contravencional de Tránsito**

Como primera medida es necesario señalar que en el artículo 134 de la ley 769 de 2002, se estableció que los organismos de tránsito conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción para lo cual, «*las inspecciones de tránsito o quienes hagan sus veces en única instancia de las infracciones sancionadas con multas de hasta veinte (20) salarios, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes o las sancionadas con suspensión o cancelación de la licencia para conducir, siendo la segunda instancia su superior jerárquico*».

De este modo, ante la comisión de alguna contravención la autoridad de tránsito para imponer el respectivo comparendo deberá agotar el procedimiento establecido en el artículo 135 *ibidem*, así:

**Artículo 135. Procedimiento.** *Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:*

*Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los 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.*

*La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se niega a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo. Contra el informe del agente de tránsito firmado por un testigo solamente procede la tacha de falsedad.*

*El Ministerio de Transporte determinará las características del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En éste se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que, en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculpado o del testigo que lo haya suscrito por éste.*

En este orden de ideas, en el artículo 129 de la misma Ley se determinó claramente, la información que debían contener los informes de las autoridades de tránsito realizados por infracciones previstas en esa normativa, a través de la imposición de comparendo, como se observa:

**Artículo 129. De los informes de tránsito.** Los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones previstas en este código, a través de la imposición de comparendo, **deberán indicar el número de la licencia de conducción, el nombre, teléfono y dirección del presunto inculpado y el nombre y número de placa del agente que lo realiza.** En el caso de no poder indicar el número de licencia de conducción del infractor, el funcionario deberá aportar pruebas objetivas que sustenten el informe o la infracción, intentando la notificación al conductor; si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, para que rinda sus descargos dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación, en caso de no concurrir se impondrá la sanción al propietario registrado del vehículo. (negrilla fuera de texto)

**Parágrafo 1º.** Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción.

**Parágrafo 2º.** Las ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidos como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo. (negrilla fuera de texto)

Del mismo modo, en los artículos 130 y 131 estableció la gradualidad de la sanción, en el sentido de indicar que se determinaría de acuerdo a la gravedad de la infracción, así como las multas a las que se verá inmerso el infractor de acuerdo al tipo de falta.

No obstante lo anterior, en los artículos 136 y 138 se consagraron actuaciones que el contraventor puede adelantar para la reducción de la multa impuesta como serían el pago del 50% del valor de la multa dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo, el 75% si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo, etc.; así como también se indicó que si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, deberá comparecer por sí mismo o a través de abogado, ante el funcionario en audiencia pública para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles.

Que 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.

En cuanto a la publicidad de las actuaciones adelantadas en el proceso contravencional de tránsito, el Artículo 139 estableció que la notificación de las providencias que se dicten se hará en estrados, y contra estas procederán los recursos de reposición y apelación conforme con el artículo 142, cuyo tenor es el siguiente:

**Artículo 142. Recursos.** Contra las providencias que se dicten dentro del proceso procederán los recursos de reposición y apelación.

El recurso de reposición procede contra los autos ante el mismo funcionario y deberá interponerse y sustentarse en la propia audiencia en la que se pronuncie.

El recurso de apelación procede sólo contra las resoluciones que pongan fin a la primera instancia y deberá interponerse oralmente y sustentarse en la audiencia en que se profiera.

Toda providencia queda en firme cuando vencido el término de su ejecutoria, no se ha interpuesto recurso alguno o éste ha sido negado.

Conforme con lo anterior, la Corte Constitucional ha considerado que el proceso contravencional de tránsito está compuesto por 4 etapas: *la orden de comparendo, la presentación del inculpado en los términos dispuestos por la ley, la audiencia de pruebas y alegatos y la audiencia de fallo*, las cuales, en sentencia C-321 de 2022 explicó así:

**219. La orden de comparecer o comparendo.** La orden de comparecer contenida en el comparendo da inicio al trámite contravencional de tránsito. Este, se encuentra definido en el artículo 2º del Código Nacional de Tránsito como la orden formal de citación ante la autoridad competente que hace un agente de transporte y tránsito al presunto contraventor. Así pues, la orden de comparecer o comparendo no consiste en la imposición de una sanción, sino que ella tiene por objeto citar al presunto infractor para que se presente ante la autoridad de tránsito competente dentro de los 5 días hábiles siguientes. Una vez surtida la orden de comparendo es admisible que el propio citado ponga fin al proceso contravencional en su contra, aceptando la voluntariamente la comisión de la infracción y “cancelando voluntariamente la sanción que corresponda a la infracción que se le atribuye, con lo cual da lugar a que opere el fenómeno jurídico de la asunción de obligaciones por la aceptación de la imputación realizada”. Con ello, termina el proceso contravencional de tránsito sin necesidad de que el citado concorra a las siguientes etapas.

**220. Audiencia de presentación del inculpado.** La ley le otorga al citado el término de 5 días hábiles después de expedida la orden de comparendo para presentarse de manera presencial o mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, ante las autoridades de tránsito. Este término debe ser anunciado en la respectiva orden. En el caso de que el citado presunto infractor no se presente en el tiempo previsto, el Código Nacional de Tránsito concede un término de 30 días calendario después de ocurrida la presunta infracción, tras el cual la autoridad de tránsito podrá (i) continuar el proceso contravencional, en el cual se entenderá como vinculado al citado en la orden de comparendo; (ii) fallar en audiencia pública; y, (iii) notificar la decisión en estrados. Ahora bien, puede ocurrir que el citado presunto infractor comparezca, como puede ocurrir que no. En caso de presentarse, puede aceptar la comisión de la infracción y pagar la respectiva sanción, o, negar los hechos, evento en el cual, se tendrá que fijar fecha y hora para la audiencia pública. Es decir que, la presentación del citado tiene por objeto “su manifestación de aceptación o negación de los hechos que dieron lugar al su requerimiento y, en caso de ser necesario, poner fecha y hora para la celebración de audiencia pública”. Pero, en caso de que el citado no se presente ante la autoridad de tránsito respectiva “deberá asumir las consecuencias negativas que se deriven de su inobservancia, entre otras, que la multa será aumentada y que el proceso seguirá su curso hacia la celebración de la audiencia de fallo, y si es del caso, la imposición de la sanción correlativa a la infracción realizada”.

**221. Audiencia de pruebas y alegatos.** De acuerdo con lo expresado, cuando el citado comparece ante la autoridad administrativa en virtud de la orden de comparendo y niega los hechos, se debe fijar fecha y hora para la celebración de la audiencia de pruebas y de alegatos. En esta, se le debe conceder al citado presunto infractor quien goza de la presunción de inocencia, la oportunidad de ejercer sus derechos fundamentales de audiencia, de defensa y contradicción y en tal virtud puede presentar sus argumentos, controvertir las pruebas que existan en su contra y solicitar pruebas. Además, la autoridad administrativa de la causa podrá decretar de oficio las pruebas pertinentes y conducentes y disponer el término para la práctica de las mismas y el recaudo del material probatorio.

**222. Audiencia de fallo.** Una vez practicadas las pruebas decretadas, la autoridad administrativa de la causa deberá “celebrar una nueva audiencia pública para, con base en la valoración del material probatorio recopilado en el proceso, dictar una resolución motivada sobre la responsabilidad contravencional del inculpado, imponiendo las sanciones a que haya lugar” de conformidad con lo dispuesto en el Código Nacional de Tránsito. En esta etapa, el citado presunto infractor podrá interponer los recursos procedentes, los cuales deberá formular y sustentar oralmente antes de finalizada la audiencia.”

De acuerdo con lo expuesto previamente, se procederá a estudiar el caso concreto, a fin de determinar si los actos administrativos acusados están viciados de nulidad, en los términos indicados por la parte demandante.

## 8.6. Caso concreto

En el presente asunto, la señora María del Rosario Escobar Castilla, cuestiona la legalidad de las Resoluciones 653603719 del 29 de enero de 2019 y 4152.010.21.0.1710 del 5 de abril de 2019, por medio de las cuales la entidad demandada le impuso a la demandante una sanción de multa de mil cuatrocientos cuarenta (1.440) salarios mínimos diarios, equivalente a \$ 37.499.040, la cancelación de la licencia de conducción por el término de 25 años, la inmovilización del vehículo de placas KLR 288 por el término de veinte (20) días hábiles y noventa (90) horas de acciones comunitarias, al encontrarla infractora de lo previsto en el parágrafo 3º del artículo 5º de la Ley 1696 de 2013, por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol y otras sanciones psicoactivas, norma que dispone lo siguiente:

**ARTÍCULO 5º.** El artículo 152 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 1o de la Ley 1548 de 2012, quedará así:

(...)

**PARÁGRAFO 3o.** Al conductor del vehículo automotor que pese a ser requerido por las autoridades de tránsito, con plenitud de garantías, no permita la realización de las pruebas físicas o clínicas a que se refiere la presente ley o se dé a la fuga, se le cancelará la licencia, se le impondrá multa correspondiente a mil cuatrocientos cuarenta (1.440) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv) y procederá la inmovilización del vehículo por veinte (20) días hábiles.

Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-633 de 2014, en donde se precisó lo siguiente:

El examen detenido del parágrafo demandado permite precisar varios aspectos. En primer lugar, (a) la norma tiene como propósito establecer una prohibición de desatención o desobediencia de las instrucciones impartidas por

una autoridad pública. Su objetivo no consiste en sancionar la conducción de vehículos bajo el efecto del alcohol. Este último comportamiento se encuentra sometido a prohibiciones específicas que toman en consideración los niveles de alcohol presentes en el cuerpo, así como la reincidencia.

En segundo lugar, (b) la falta supone el previo requerimiento de las autoridades de tránsito. Tienen tal condición, entre otros, los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital; la Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte; y los Inspectores de Policía, Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

En tercer lugar, (c) la conducta típica comprende dos formas posibles de actuación. De una parte, es posible que frente al requerimiento efectuado por la autoridad de tránsito el condenado no permita la realización de la prueba. Igualmente, la falta se configura cuando el conductor huye o escapa de las autoridades a las que les ha sido asignada la competencia para la práctica de la prueba.

En cuarto lugar, (d) la desatención o desobediencia del requerimiento efectuado por las autoridades de tránsito se refiere a las pruebas físicas o clínicas que se encuentran previstas en la ley. Sobre el tipo específico de pruebas, el Código Nacional de Tránsito dispone, en su artículo 150, que las autoridades de tránsito podrán solicitar a todo conductor de vehículo automotor la práctica de un examen de embriaguez, que permita determinar si se encuentra bajo efectos producidos por el alcohol o las drogas, o sustancias estupefacientes, alucinógenas o hipnóticas. Para ello autoriza contratar con clínicas u hospitales la práctica de las pruebas de que trata este artículo. La Resolución 3027 de 2010 del Ministerio de Transporte, al referirse a los métodos para definir el estado de embriaguez o alcoholemia, indica que se hará mediante una prueba que no cause lesión, la cual será determinada por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Finalmente, en quinto lugar, (e) el requerimiento de las autoridades debe llevarse a efecto con plenitud de garantías. Sobre el alcance de esta exigencia para la configuración de la falta analizada, la Corte Constitucional volverá más adelante (infra 4.5.5).

Ahora bien, de la revisión del libelo introductorio se tiene que la parte demandante pretende obtener la nulidad de los actos administrativos antes referidos principalmente porque durante el procedimiento administrativo contravencional adelantado por el distrito especial de Santiago de Cali no se garantizó su derecho al **debido proceso**, al considerar que se incurrió en las siguientes irregularidades:

- Existió una omisión durante el procedimiento adelantado por los agentes de tránsito, como quiera que no se acogieron a los protocolos mínimos de la Resolución 1844 de 2015, dado que no preparó al examinad, no se realizó la entrevista previa y no se le indicaron las consecuencias de no practicarse la prueba de alcoholemia, dado que la señora María del Rosario Escobar Castilla manifestó que «no era capaz de soplar», por lo que afirma que se le debió instruir para ello.
- Existió omisión de las etapas y procedimientos para sancionar, toda vez que cuando se presentó ante las instalaciones de la entidad demandada, se le debió entregar todos los elementos probatorios para preparar una defensa técnica con su apoderado judicial y no realizarle preguntas «*incriminatorias*». No se le garantizó su derecho a guardar silencio.
- Existió una irregularidad procesal al resolver el recurso de apelación de manera directa sin resolver la reposición.

Con el fin de determinar la procedencia de los cuestionamientos planteados, el despacho procederá en primer lugar a describir cada una de las actuaciones administrativas adelantadas por el distrito especial de Santiago de Cali, para así resolver los puntos de inconformidad, previa valoración de las pruebas arrimadas al plenario.

El procedimiento administrativo surtido ante la Secretaria de Movilidad del distrito especial de Santiago de Cali, surgió a partir de la expedición del comparendo 760010000000020621052<sup>14</sup>, en donde se indicó que la señora María del Rosario Escobar Castilla, infringió la norma de tránsito consagrada en el parágrafo 3º del artículo 5º de la Ley 1696 de 2013, modificatorio del artículo 152 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 1º de la Ley 1548 de 2012, al no permitir la realización de la prueba de alcoholemia.

La comisión de la infracción fue rechazada por la demandante, por lo que compareció ante la autoridad de tránsito el 16 de julio de 2018, siendo las 10:59 de la mañana, fecha en la cual el Profesional Universitario de la Secretaria de Movilidad del distrito especial de Santiago de Cali, celebró audiencia para recibir su declaración.

La demandante, se pronunció sobre los hechos en los siguientes términos:

(...) Eso fue el sábado a la madrugada como a las 04:00 am, había un retén de tránsito, me hacen la señal de pare, yo me detengo y lo primero que hacen es una prueba el guarda, y al ver que no arroja ningún grado, me hacen nuevamente una segunda prueba que me la repitieron unas 15 a 20 veces y seguía sin arrojar ningún grado y ellos asumían que yo no quería colaborar, pero sin embargo me la repitieron, ya luego ellos dijeron que ya no más y me hicieron firmar la entrevista en blanco y yo les pregunto por qué me hacen firmar un documento en blanco les digo que me realicen las preguntas, entonces me realizan la entrevista y luego a lo último yo le insistí al supervisor que me realizara nuevamente la prueba a lo que responde que NO que porque yo no quería colaborar, y teniendo en cuenta que era el último carro, se lo llevaron y cuando se lo estaban llevando les dije que ahí tenía mis pertenencias y le dicen al caballero de la grúa pero él no se detiene, luego me entregan este documento pero en ningún momento me dicen que es un comparendo solo me dicen que valla el lunes con el inspector y el cinismo me decía cuál era mi multa y que el mismo lunes podía retirar mi vehículo, pero el sábado que yo me pongo a investigar me doy cuenta que me engañaron aparte que vulneraron mis derechos me engañaron porque me ha tocado voltear para este proceso

Su apoderado judicial en la referida audiencia realizó la siguiente intervención:

Dejo constancia que en esta instancia no ha hecho presencia el inspector de tránsito como tampoco se ha instalado la audiencia conforme a los protocolos del código general del proceso dejo constancia que la diligencia se ha limitado a una entrevista sin los protocolos del Art 137 del Código Nacional de Tránsito en cuanto a los elementos de prueba de los cuales no se ha corrido traslado conforme lo dispone la ley 1696 del 2013 consecuente con la resolución 1894 del 2015 a decir: no hay video, no se me ha corrido traslado del comparendo, no hay traslado del protocolo antes de realizar la prueba no están presentes los agentes de tránsito para contrainterrogar teniendo en cuenta que la señora ROSARIO manifiesta que soplo 15 veces y que fue engañada al punto que le

---

<sup>14</sup> Índice 54 del expediente electrónico de Samai.

hicieron firmar la entrevista en blanco en igual sentido hay una prueba que fue rechazada porque no les daba ni les arrojaba resultado alguno positivo para prueba de embriaguez. Por lo tanto, señorita Zulmy Rodríguez le solicito suspender su diligencia y pedir la presencia del inspector a efectos que me instale audiencia y me dé copia de todos los elementos de oficio que deben de estar presentes en esta diligencia.

En conclusión, reitero la suspensión de esta entrevista para reiniciar o instalar audiencia en presencia del señor inspector y de los uniformados de tránsito y con todos los elementos en prueba teniendo en cuenta los principios de intermediación de la prueba concentración de la audiencia derecho a controvertir y a contrainterrogar en aras de dar cumplimiento al debido proceso constitucional.

El 16 de julio de 2018, se llevó a cabo audiencia de práctica de pruebas, en la cual se incorporaron como pruebas documentales las siguientes: Formato de entrevista previa de la señora María del Rosario Escobar Castilla, tirillas 01248, 01249 y 01250 realizadas con el alcohosensor ID 10400792, orden de comparendo 76001000000020621052 de fecha 14 de julio del 2018, certificado de calibración del equipo ALCOVISOR MERCURY KIT, con número de serie 10400792 y con fecha de calibración 2018-06-29, certificado vigente del 05 al 15 de diciembre de 2016, con una intensidad horaria de 24 horas, en la ciudad de Cali de la Universidad Autónoma de Occidente y Fenalco, realizado en el manejo de alcohosensores según el contenido de la resolución 1844 del año 2015 del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, del agente de tránsito Adul Jamir Cuellar, certificado vigente de diciembre del 2016, de SARAVIA BRAVO INTOXIMETERS: curso teórico práctico sobre el manejo de Alcohóímetros marca INTOXIMETERS modelo RBT IV, AS IV y AS V XL del agente de tránsito Adul Jamir Cuellar, certificado vigente del 16 de diciembre del 2018, en Cali, de HIGIELECTRONIX, capacitación teórico práctico sobre el manejo de Alcohollmetros de la marca ALCOVISOR modelo MERCURY KIT PRO, del agente de tránsito Adul Jamir Cuellar.

Se desataca que en el documento «*Formato de Entrevista Previa y Declaración de la Aplicación de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Medición Indirecta de Alcoholemia de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Medición Indirecta de Alcoholemia a través de Aire Espirado*» se advierte la realización de cinco preguntas a la demandante, la firma y número de cédula. De igual forma, del video que obra en el documento 22.2 del expediente de one drive y el cual fue incorporado como prueba dentro del proceso contravencional adelantado por la entidad accionada, se evidencia el momento en que se le diligenció el formato de entrevista y las respuestas emitidas por la demandante de manera previa a la toma de la prueba de alcoholemia.

En audiencia de pruebas celebrada ante la Secretaría de Movilidad de Santiago de Cali, se escuchó al agente de tránsito número 655, el señor **Carlos Antonio Galvis Campo** quien manifestó:

La madrugada en mención, nos encontrábamos realizando el puesto de control de alcoholemia, se requirió ingresar al vehículo KLR288, el cual venia conducido por una señora, se le explico cuál era el motivo del puesto de control y se le pidió el favor que nos acompañara para hacer una prueba de descarte, en esa prueba ella salió positiva entonces se le llevo al alcohosensorista para que le tomara la prueba de rigor. El alcohosensorista, en este caso el señor CUELLAR le tomo varias pruebas a la señora, cambio de boquilla dos veces, porque la señora no facilitaba el procedimiento porque decía que no podía

hacer el ejercicio. Todo el procedimiento desde que ella firmo la encuesta hasta las pruebas que se le realizaron yo las firmé, se le hicieron bastantes, luego el supervisor encargado S15, le explico a la señora que si ella no colaborara con ese procedimiento se le aplicaría la máxima sanción. Y efectivamente después de varios intentos que no fueron posibles se le aplico la máxima sanción y se le procede a inmovilizar el vehículo y a realizar la orden de comparendo.

Igualmente se escuchó al agente de tránsito 316, el señor **Luis Eduardo Duque Ramírez** quien manifestó frente a la cadena de custodia de los diversos elementos materiales probatorios:

Se radico el comparendo, las tirillas de la prueba discontinua, la copia de la entrevista, además del formato con el cual se retuvo la licencia, la licencia de conducción, los videos que están en el CD que se entregaron, que fueron los videos que se realizaron cuando le tomaron la prueba a la señora. Es más, ahí también traje el certificado de calibración del equipo y los certificados del cual demuestran que el agente es idóneo para realizar la prueba de alcohosensor.

Y finalmente, se considera importante resaltar la declaración rendida por el agente de tránsito **Adul Jamir Cuellar Muñoz** quien hizo parte del operativo de alcoholemia en el sector de Menga para la fecha de los hechos, quien manifestó lo siguiente:

...Pasa la señora, le informo del procedimiento que le voy a realizar, una entrevista, y procedo a hacerle la prueba en el cual no arroja ningún resultado porque la señora no sopló como debía ser. Luego le iba a hacer otra prueba y dijo que no, que no iba a hacer más pruebas. **Preguntando:** Sírvase informar al despacho agente de tránsito si sobre el procedimiento aparece formato de entrevista y tirillas de práctica de pruebas. **Respondiendo:** sí. **Preguntando:** Sírvase informar al despacho agente de tránsito cuantas personas había con la señora María Del Rosario Escobar Castilla, en el lugar de los hechos el día que usted realizó el procedimiento anteriormente mencionado. **respondiendo:** una persona, un hombre. (...) **Preguntando:** Agente tenga la amabilidad informa al despacho, en que consistió la renuencia de la señora Rosario al realizarse la prueba **Respondiendo:** Ella soplabla y soplabla y no lo hacía como debía ser. En la última ocasión le pedimos de que soplara por última vez y no sopló **Preguntando:** Indique al despacho si usted dio aplicación al protocolo de la resolución 1844 en relación con las plenas garantías. **Respondiendo:** Si, está la entrevista con las 5 preguntas y se cumplió con el protocolo de la resolución 1844. **Preguntando:** Indique al despacho si de los elementos recolectados el día del procedimiento usted elaboró cadena de custodia. **Respondiendo:** Todo eso se radicó el mismo en la mañana, las pruebas en automotores. Ya el comparendo lo radica el compañero donde se radican los comparendos. **Preguntando:** Con base en su respuesta indique al Despacho donde está el formato de cadena de custodia por medio del cual radicó los documentos que dejó en el sitio que usted indica. **Respondiendo:** el compañero que realizó el comparendo cuando radica a él le entregan la prueba de radicación. **Preguntando:** Indique al despacho si usted dejo registrado con video o audio las instrucciones y la forma en la que se debía realizar la prueba de la señora Rosario. **Respondiendo:** Si. **Preguntando:** Indique al despacho si usted le indicó a la señora de manera clara y precisa cuales eran las implicaciones de no soplar conforme usted se lo indicaba. **Respondiendo:** Yo como alcohosensorista le informo al usuario la manera como se va a proceder a realizar la prueba y se le informa las consecuencias de no soplar bien o de no realizar bien la prueba. **Preguntando:** Indique al despacho cuántas pruebas realizó usted. **Respondiendo:** 3. **Preguntando:** Indique al despacho si además de su compañero de trabajo hubo testigos de su procedimiento. **Respondiendo:** como grupo operativo todos somos testigos de los

procedimientos que realizamos en los operativos de alcoholemia.

**Preguntando:** Indique al despacho que garantías le ofreció usted a la señora conforme lo exige la resolución 1844. **Respondiendo:** Las garantías que brinde a la señora fue la entrevista que se realiza. El abogado solicita al Despacho, se ponga de presente el video que obra en el expediente para que se ratifique e indique si es el mismo que se llevó a cabo para el día objeto de comparendo.

**Preguntando:** Indique al despacho si con base al video observados que no tiene audio si usted se ratifica en el procedimiento realizado y si cumplió con el protocolo de la resolución 1844 del 2015. **Respondiendo:** En el video que recuerdo perfectamente y que, si escucho el audio, si me ratifico en el procedimiento y se dio como cumplimiento todo el protocolo de la 1844. (SIC)

En este punto, debe indicarse que en el proceso administrativo contravencional se incorporaron como pruebas los videos correspondientes al procedimiento practicado a la señora María del Rosario Escobar Castilla.

Una vez prácticas las pruebas solicitadas, se expidió la Resolución 653603719 del 29 de enero de 2019, por el Profesional Universitario de la Secretaria de Movilidad del distrito especial de Santiago de Cali, por medio de la cual se canceló la licencia de conducción a la señora María del Rosario Escobar Castilla, por el término de 25 años y se impuso sanción de multa de mil cuatrocientos cuarenta (1.440) salarios mínimos diarios, en aplicación a lo previsto en el artículo 152 de la Ley 769 de 2002, modificado por la Ley 1548 de 2012 y la Ley 1696 de 2013 y, el último inciso del párrafo del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, modificado por la Ley 1696 de 2013

El apoderado de la señora María del Rosario Escobar Castilla inconforme con la decisión anterior, presentó recurso de reposición y en subsidio apelación, este último se resolvió a través de la Resolución 4152.010.21.0.1710 del 5 de abril de 2019, por medio de la cual el Secretario de Movilidad, resolvió en forma desfavorable el recurso de apelación interpuesto.

En el curso de este proceso judicial, en audiencia de pruebas celebrada el 20 de octubre de 2023, se practicó el interrogatorio de parte de la señora María del Rosario Escobar Castilla, quien se pronunció en los mismos términos dados al momento de rendir su versión libre sobre los hechos y en diligencia del 20 de noviembre de 2023, se dispuso incorporar al plenario el expediente administrativo completo incluyendo los videos del procedimiento realizado a la señora María del Rosario Escobar Castilla el pasado 14 de julio de 2018, por parte de los agentes de tránsito que conocieron del caso.

Ahora bien, de conformidad con el material probatorio expuesto previamente, el despacho considera que las pretensiones de la demanda no tiene vocación de prosperidad, por las razones que pasan a exponerse:

En **primer lugar**, en lo que corresponde al trámite impartido, el despacho observa que el proceso contravencional se adelantó con plena garantía del derecho fundamental al debido proceso y en aplicación de lo previsto en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, si se tiene en cuenta que la señora María del Rosario Escobar Castilla compareció de manera libre y voluntaria el 16 de julio de 2018 ante la entidad demandada con el fin de rendir sus descargos, diligencia a la cual asistió en compañía de su apoderado judicial.

De la lectura del acta del 16 de julio de 2018, no se alcanza a avizorar preguntas «*auto inculmatorias*» como se afirma en la demanda, contrario a ello, se observa

que la señora María del Rosario Escobar Castilla rindió su versión sobre los hechos que dieron lugar a la imposición del comparendo de manera clara y precisa.

La demandante compareció ante la autoridad rechazando la comisión de la infracción del comparendo, se escuchó en descargos y se celebró la audiencia pública de que trata el artículo 136 del Código de tránsito, donde efectivamente tuvo la oportunidad de ejercer sus derechos fundamentales de audiencia, de defensa y contradicción, amén de que estuvo siempre en compañía de su representante judicial.

En **segundo lugar**, la Secretaría de Movilidad del distrito especial de Santiago de Cali, realizó la audiencia de pruebas el 16 de julio de 2018, en la cual se observa que se practicó las pruebas solicitadas por la parte demandante y decretadas mediante auto 428 del 16 de agosto de 2018, esto es la declaración del señor Mauricio Cajiao y se incorporaron las siguientes pruebas documentales:

- Formato de entrevista previa de la señora María del Rosario Escobar Castilla.
- Tirillas 01248, 01249 y 01250 realizadas con el alcoholosensor ID 10400792.
- Orden de comparendo 76001000000020621052 de fecha 14 de julio del 2018.
- Certificado de calibración del equipo ALCOVISOR MERCURY KIT, con número de serie 10400792 y con fecha de calibración 2018-06-29.
- Certificado vigente del 05 al 15 de diciembre de 2016, con una intensidad horaria de 24 horas, en la ciudad de Cali de la Universidad Autónoma de Occidente y Fenalco, realizado en el manejo de alcoholosensores según el contenido de la resolución 1844 del año 2015 del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, del agente de tránsito Adul Jamir Cuellar.
- Certificado vigente de diciembre del 2016, de SARAVIA BRAVO INTOXIMETERS: curso teórico práctico sobre el manejo de Alcoholímetros marca INTOXIMETERS modelo RBT IV, AS IV y AS V XL del agente de tránsito Adul Jamir Cuellar.
- Certificado vigente del 16 de diciembre del 2018, en Cali, de HIGIELECTRONIX, capacitación teórico práctico sobre el manejo de Alcoholímetros de la marca ALCOVISOR modelo MERCURY KIT PRO, del agente de tránsito Adul Jamir Cuellar.

Así mismo, se recibió la declaración de los agentes de tránsito: Carlos Antonio Galvis Campo, Luis Eduardo Duque Ramírez y Adul Jamir Cuellar Muñoz. Y se incorporaron cinco (5) videos que contienen el registro del procedimiento realizado a la demandante.

De la revisión de esta actuación, se observa que la parte demandante a través de su apoderado judicial realizó una efectiva defensa del derecho de contradicción, como quiera que no solo se puso en conocimiento las pruebas recaudadas sino que se le brindó la oportunidad de interrogar a cada uno de los testigos y conocer de los videos allegados por los agentes de tránsito, es más, al momento de rendirse la declaración por parte del agente Adul Jamir Cuellar Muñoz fue precisamente este extremo del litigio quien solicitó en debida y legal forma el reconcomiendo de dicho elemento probatorio.

En **tercer lugar**, sobre el procedimiento de la prueba de alcoholemia realizada, el despacho considera que valorado el acervo probatorio que reposa en el expediente administrativo, es claro que durante la toma de la misma se garantizó el debido proceso de la demandante, si se tiene en cuenta que fue requerida por la autoridad de tránsito con plena observancia de sus garantías, para efectos de imponerle la

sanción de que trata el párrafo 3º del artículo 5º de la Ley 1696 de 2013, tal como lo exige la Corte Constitucional mediante sentencia C-633 de 2014.

Prueba de ello son los videos tomados al momento de imponer el comparendo y que obraron como prueba dentro del respectivo proceso administrativo, así como las declaraciones rendidas ante dicha instancia por los agentes de tránsito que hicieron parte del procedimiento, en los que se logra advertir una descripción clara y precisa sobre la naturaleza y objeto de la prueba, el tipo de prueba practicar, la forma de controvertirlas, los efectos de su realización y las consecuencias de no permitir su práctica.

Sobre este punto, el despacho advierte que a la demandante en diversas ocasiones y en cada una de las repeticiones de la prueba de alcoholemia se le informó sobre las consecuencias de no prestar su colaboración para la realización de la misma y conforme a las pruebas que obran en el plenario, era factible concluir, como lo hizo la entidad demandada, que la señora María del Rosario Escobar Castilla, efectivamente fue requerido por la autoridad de tránsito, con plenitud de las garantías y, que esta se rehusó de cierto modo a practicarse el examen de alcoholimetría, dado que desobedeció o desatendió las instrucciones impartidas por la autoridad pública.

De manera que, en el presente asunto puede determinarse que la decisión adoptada tanto en primera como en segunda instancia por parte de la Secretaria de Movilidad del distrito especial de Santiago de Cali, contiene elementos probatorios contundentes que conllevan a establecer que efectivamente la demandante incurrió en la sanción prevista en el párrafo 3º del artículo 152 de la Ley 769 de 2022, modificado por el artículo 5 de la Ley 1696 de 2013, como quiera que se recaudaron las pruebas documentales, testimoniales y técnicas suficientes para demostrar la comisión de la infracción, pruebas que se practicaron con la presencia de la parte demandante y su apoderado judicial, quien ejerció en las respectivas diligencias el derecho de defensa y contradicción.

Y para finalizar, debe indicarse que, si bien en los términos del artículo 142 de la Ley 769 de 2022, contra las providencias que se dicten dentro del proceso administrativo contravencional proceden los recursos de reposición y apelación, lo cierto es que la no resolución del recurso de reposición no alcanza a vulnerar el derecho al debido proceso, como quiera que en concordancia con el artículo 86 de la Ley 1437 de 2022, debe entenderse que transcurridos dos (2) meses, contados a partir de la interposición del recurso, sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, la decisión fue negativa y por ello, opera la figura del silencio administrativo.

En el caso bajo estudio, de las pruebas aportadas se tiene que el apoderado judicial de la parte demandante formuló recurso de reposición el 29 de enero de 2019 contra la Resolución 653603719 de la misma fecha, sin que se observe respuesta al 29 de marzo de 2019, por lo que se configuró el silencio administrativo negativo, circunstancia que habilitó a la entidad territorial demandada a resolver el recurso de apelación a través de la expedición de la Resolución 4152.010.21.0.1710 del 5 de abril de 2019.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta cada uno de los argumentos expuestos, el despacho procederá a negar las pretensiones de la demandada, al no encontrar desvirtuada la legalidad de los actos administrativos acusados.

## 9. Costas procesales

Finalmente, en cuanto a la condena en costas, se advierte que si bien el artículo 188 del CPACA señala que en la sentencia el juez “dispondrá” sobre este asunto, no puede interpretarse que la imposición opera de forma automática.

En efecto, conforme a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia del 27 de enero de 2017 Expediente número interno (2400-14) Consejero Ponente CARMELO PERDOMO CUETER<sup>15</sup> la norma bajo análisis impone al operador judicial determinar si en cada caso particular resulta procedente la condena conforme se acredite probatoriamente su causación.

En el caso de autos no se encuentra debidamente probado en el expediente la causación de las costas que se solicitan, así como tampoco está probada alguna conducta temeraria o dilatoria de la parte vencida, por lo tanto, las mismas deberán negarse.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial del Cali, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: SIN CONDENA EN COSTAS**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, archívense las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el aplicativo SAMAI.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LILIANA CONSTANZA MEJÍA SANTOFIMIO  
JUEZ.**

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samairj.consejodeestado.gov.co>»

---

<sup>15</sup> Dijo la citada sentencia: “Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento; cuando por ejemplo: i) sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a *sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad*; ii) *se aduzcan calidades inexistentes*; iii) *se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos*; iv) *se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o v) se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (artículo 79 CGP)”*