# REPÚBLICA DE COLOMBIA



# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA

**SALA DE DECISION No. 6**

**MAGISTRADO PONENTE: FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

**Tunja, 24 de junio de 2021**

**MEDIO DE CONTROL: REPARACION DIRECTA**

**DEMANDANTE: RUTH MARÍA LEÓN VARGAS Y OTROS**

DEMANDADO: MUNICIPIO DE DUITAMA – SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE

 **RADICADO: 152383333001 201700174 01**

1. **ASUNTO A RESOLVER:**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 30 de septiembre de 2019 por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

1. **ANTECEDENTES:**

***2.1. LA DEMANDA (fl. 1-6)*:** Por conducto de apoderado judicial constituido al efecto y en ejercicio del medio de control de reparación directa RUTH MARÍA LEÓN VARGAS, quien actúa en nombre propio y en representación de sus menores hijos KAREN ALEXANDRA CÁCERES LEÓN y DIEGO ALEJANDRO CÁCERES LEÓN, presentaron demanda en contra del MUNICIPIO DE DUITAMA – SECRETARÍA DE TRANSITO Y TRANSPORTE, con el fin de que se le declare responsable administrativa y patrimonialmente por los perjuicios causados con ocasión del proceso contravencional adelantado por el Municipio en contra de la demandante por el comparendo No. 15238000000008506206 impuesto el 23 de agosto de 2014 (sic).

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitó la condena a la demandada por los perjuicios materiales a título de lucro cesante y por los perjuicios inmateriales, por daño moral, afectación de bienes o derechos convencionales y constitucionalmente amparados y alteración en las condiciones de existencia (sic).

En síntesis, los presupuestos fácticos que sustentan la demanda indican que el 14 de agosto de 2014 un agente de policía de la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Duitama le impuso un comparendo a la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS, identificado con el número 15238000000008506206 cuando conducía su vehículo de placas CIK 605, así mismo se le retuvo la licencia de conducción y se le inmovilizó el vehículo.

Posteriormente, mediante la Resolución No. 0354 del 2 de octubre de 2014 se ordenó la suspensión de la licencia de conducción por infracción de normas de tránsito de la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS, luego de declararla contraventora, consecuencialmente, se le impuso la sanción prohibitiva de conducir vehículos automotores por tres (3) años, y se inscribió la medida en el RUNT. Contra la citada resolución la actora interpuso recursos de reposición y apelación, sin que los mismos fueran resueltos.

El 7 de julio de 2016 mediante escritura pública No. 1848 se protocolizó el silencio administrativo.

Afirmó que agotada la sede administrativa procedió a agotar el requisito de procedibilidad ante la Procuraduría, citando a audiencia de conciliación a la demandada para solicitar la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 0354 del 2 de octubre de 2014, la cual se declaró fracasada teniendo en cuenta que la citada resolución fue dejada sin efectos por declararse de oficio la caducidad de la acción contravencional en contra de la presunta infractora (sic).

Señaló que desde la retención física de la licencia de conducción se generaron una serie de incomodidades que afectaron a la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS y a su familia, pues afirmó que tuvo que afrontar una defensa del proceso contravencional en sede administrativa, enfrentó señalamientos por la imposición de la sanción, se le privó el derecho a conducir por más de 26 meses, el desplazamiento de ella y su grupo familiar se vio afectado, se produjo la separación de cuerpos con su cónyuge. Adicionalmente la demandante tuvo que contratar un servicio de transporte para ella y sus hijos, por el periodo del 24 de agosto de 2014 hasta noviembre de 2016, fecha en la que le fue devuelta la licencia de conducción.

 ***2.2.SENTENCIA IMPUGNADA (fl. 214-221):*** Surtidas las ritualidades legales del trámite procesal en primera instancia, el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA profirió sentencia de primera instancia el 30 de septiembre de 2019, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

Como fundamento de su decisión, el *a quo*, consideró que si bien es cierto la entidad demandada incurrió en algunos errores dentro del procedimiento administrativo sancionatorio adelantado en contra de la actora, que dio lugar a declarar la caducidad de la acción sancionatoria, los mismos no la perjudicaron, sino que por el contrario la beneficiaron, y por tanto en el presente asunto no se demostró el daño (sic).

Y consideró que con las pruebas aportadas al plenario no se demostró la ocurrencia de los perjuicios alegados por la parte actora, los cuales consideró el *A quo* son exagerados, situación que resta credibilidad y seriedad a la reclamación (sic).

Afirmó además que, si la situación estaba generando los perjuicios alegados por la actora en la demanda, ésta ha debido solicitar la caducidad de la acción sancionatoria y la devolución de la licencia de conducción, teniendo en cuenta que desde el 2014 contaba con la asesoría de un abogado.

Consideró que en el presente caso no se configuró el silencio administrativo positivo, pues este no fue un caso de los expresamente señalados en la ley, conforme lo establece el artículo 162 de la ley 769 de 2002.

Finalmente, el *A quo* condenó en costas a la demandante al encontrar que las mismas se habían causado en el presente asunto.

***2.3.- RECURSO DE APELACIÓN (fl. 225-227):*** Inconforme con la sentencia de primera instancia la parte actora interpuso recurso de apelación solicitando la revocatoria y que en consecuencia se acceda a las pretensiones de la demanda.

Dentro de los motivos de inconformidad, el apelante expone que la Resolución No. 354 del 2 de octubre de 2014 por medio de la cual se declaró contraventora a la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS por conducir bajo los efectos del alcohol y se le sancionó con suspensión de la licencia de conducción por un periodo de 3 años y multa de 180 S.M.L.M.V., conforme al artículo 26 de la Ley 762 de 2002 ha debido notificarse de forma personal o por aviso conforme el CPACA, por lo que no comparte que el *A quo* hubiera inferido que, la señora LEÓN VARGAS por el hecho de no haber solicitado audiencia dentro del proceso sancionatorio hubiera aceptado la comisión de la falta, indicando que no es cierto, teniendo en cuenta que al no haber sido notificada del acto, posteriormente se notificó por conducta concluyente y al día siguiente interpuso los recursos procedentes contra la resolución. Por lo que consideró que no se surtió adecuadamente la notificación de la resolución.

Considera que, al tratarse de un proceso administrativo sancionatorio, la actuación corresponde a la entidad pública, y por tanto la carga de la prueba, el impulso procesal y las notificaciones correspondían a ella y no a la hoy demandante, luego la resolución sancionatoria debió producirse y notificarse dentro de los 30 días siguientes a su expedición, lo que no ocurrió, así como tampoco fue notificada debidamente (sic).

Señala que, el hecho de aceptar que las decisiones sancionatorias del Estado no se realizaron por culpa del investigado es imponerle cargas que no le corresponden (sic), y lo que se evidencias son omisiones administrativas producidas por la negligencia institucional (sic).

Afirmó que contra la resolución fueron interpuestos los recursos de ley, los cuales no fueron resueltos por la entidad, por lo que se procedió a protocolizar el silencio administrativo, lo que demuestra que no hubo allanamiento a la conducta.

Manifiesta su inconformidad en cuanto a la consideración de que los perjuicios alegados no fueron probados, pues con testimonio, respecto del que no prosperó la tacha, se demostraron las afectaciones sufridas por los demandantes por la retención de la licencia de conducción por cerca de 2 años (sic).

Afirma que en primera instancia se desconoció la prueba documental contenida en el contrato celebrado para la conducción del vehículo, pues contrario a lo afirmado por el a quo, en el mismo estaban discriminados los gastos (sic), y considera que, el juez, al afirmar que los demandantes podían optar por otro medio de transporte, desconoció la perspectiva de género y que la mujer tiene derecho a gozar de comodidades en su vida diaria (sic). Afirma que dicho contrato no fue tachado de falso y por tanto el mismo demuestra la ocurrencia de los daños materiales.

Alegó que, contrario a lo considerado por el juez de instancia, los daños extra patrimoniales si fueron demostrados con prueba testimonial, e infiere que el *A quo* utilizó expresiones subjetivas para desvirtuar dichos perjuicios, lo que desconoce el acceso a la justicia, pues el hecho de reclamar unas pretensiones no puede tenerse como indicio en contra (sic).

En relación con el silencio administrativo positivo afirmó el apelante que el juez de instancia dio aplicación a una norma que no estaba vigente – Decreto 01 de 1984, cuando lo correcto era dar aplicación a la ley 1437 de 2011, en virtud de la cual el silencio administrativo debía protocolizarse mediante escritura pública, documento que tampoco fue valorado en primera instancia.

***2.4.- TRÁMITE SURTIDO EN LA SEGUNDA INSTANCIA:*** Una vez concedido en la primera instancia el recurso de apelación interpuesto por la parte actora (fl. 229), esta Corporación dispuso su admisión, y ordenó notificar personalmente dicha decisión al Agente del Ministerio Público (fl. 234); seguidamente, se ordenó la presentación de alegatos de conclusión por escrito, dentro de los diez días siguientes a la notificación de esa providencia (fl. 238), término dentro del cual el apoderado judicial de la parte actora presentó sus alegaciones.

Por su parte el apoderado judicial de la demandada y el Ministerio Público guardaron silencio (fl. 242).

***2.5.- ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA (fl. 240-241):*** El apoderado judicial de la parte actora, en el término concedido, reiteró los argumentos de la demanda y los motivos de inconformidad presentados en la apelación, concretándolos así: - El fallador de instancia realizó una interpretación inadecuada de la formalidad para la notificación de los actos administrativos expedidos con ocasión del procedimiento sancionatorio, el cual debía realizarse para el caso en concreto a partir del artículo 26 de la ley 769 de 2002, - No es cierto que la demandante aceptara tácitamente la comisión de la conducta contravencional endilgada pues su actuación se ajustó a los principios de contradicción y defensa que le asistían al momento del trámite convencional, - Se probaron los daños inmateriales, - Se configuró el silencio administrativo positivo (sic).

Plantea que en el presente asunto existe una clara responsabilidad civil extracontractual del Estado y por tanto debe accederse a las pretensiones de la demanda.

**III. C O N S I D E R A C I O N E S:**

**3.1.- COMPETENCIA:**

Esta Corporación es competente para conocer del asunto en segunda instancia en razón al recurso de apelación interpuesto por la parte actora con fundamento en lo dispuesto en el art. 153 de la Ley 1437 de 2011[[1]](#footnote-1), disposición que prevé que los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

**3.2.- PROBLEMA JURÍDICO:**

En esta oportunidad la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de primera instancia, de esta forma deberá establecerse si se acreditaron el daño antijurídico y los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial y extracontractual del MUNICIPIO DE DUITAMA – SECRETARÍA DE TRANSITO Y TRANSPORTE, por el presunto daño ocasionado a la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS Y OTROS con ocasión del proceso contravencional adelantado por el comparendo No. 15238000000008506206 impuesto el 23 de agosto de 2014, en el cual le retuvieron su licencia de conducción.

De encontrarlos probados se entrará a analizar si hay lugar a reconocer la reparación de los perjuicios materiales y morales reclamados por los actores.

 **3.3.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL:**

**3.3.1.- Fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado y el daño antijurídico:**

De conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado es responsable patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, regla que se expresa en los siguientes términos:

“ART. 90-. **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” (Negrilla fuera de texto).

Esta cláusula general de responsabilidad trajo consigo la constitucionalización de la responsabilidad extracontractual del Estado, bajo la égida del concepto de daño antijurídico. El Consejo de Estado ha definido el daño como el menoscabo o detrimento de un interés jurídicamente tutelado, al tiempo que ha entendido que es antijurídico cuando no existe el deber de soportarlo, circunstancia de la cual surge su naturaleza de resarcible[[2]](#footnote-2).

De acuerdo a lo anterior, corresponde al afectado de la acción u omisión del Estado demostrar que el daño que demanda es antijurídico, para una vez que el mismo sea evidenciado, entrar a examinar la imputabilidad a la administración.

La jurisprudencia constitucional ha definido el daño antijurídico así:

"... **la antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima**. De otro lado, la concepción del daño antijurídico a partir de la consideración de que quien lo sufre no está obligado a soportarlo constituye otra forma de plantear el principio constitucional según el cual, la igualdad frente a las cargas públicas es sustento de la actividad de la administración pública"[[3]](#footnote-3).

Por su parte el Consejo de Estado, en relación con la naturaleza del daño antijurídico, ha sostenido reiteradamente que *“(…) ha de corresponder al juez determinar si el daño va más allá de lo que, normalmente y sin compensación alguna, debe soportar una persona por el hecho de vivir en una comunidad jurídicamente organizada y comportarse como un sujeto solidario”*[[4]](#footnote-4), en este sentido se ha señalado que *“en cada caso concreto deberá establecerse si el daño sufrido es de tal entidad que el afectado no está en la obligación de soportarlo, y resulta, en consecuencia, antijurídico”*[[5]](#footnote-5).

Del mismo modo el daño antijurídico ha sido definido por la jurisprudencia como *“la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”[[6]](#footnote-6)*, en otros términos, aquel que se produce a pesar de que *“el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación”[[7]](#footnote-7)* .

Así mismo, debe quedar claro que es un concepto que es constante en la jurisprudencia del Consejo Estado, que debe ser objeto de adecuación y actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo señala el precedente de la Sala un *"Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos"[[8]](#footnote-8)*. Dicho daño tiene como características que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable[[9]](#footnote-9), anormal[[10]](#footnote-10) y que se trate de una situación jurídicamente protegida[[11]](#footnote-11).

**3.4.- CASO CONCRETO:**

Al descender al caso concreto, encuentra la Sala que lo pretendido por la actora es que se declare la responsabilidad extracontractual del MUNICIPIO DE DUITAMA – SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE, y en consecuencia se le condene a pagar la indemnización de los perjuicios materiales e inmateriales por el daño antijurídico ocasionado a la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS E HIJOS, con ocasión del proceso contravencional adelantado por el Municipio en contra de la demandante por el comparendo No. 15238000000008506206 impuesto el 23 de agosto de 2014, en el que se le sancionó con suspensión de la licencia de conducción y posteriormente se declaró la caducidad del mismo.

Surtido el trámite del proceso en primera instancia mediante sentencia fechada el 30 de septiembre de 2019 el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama negó las pretensiones, al encontrar que no se había demostrado el daño antijurídico, pues si bien, aceptó que la Administración Municipal había incurrido en algunos errores en el trámite del proceso contravencional esto dio lugar a declarar la caducidad del proceso lo que benefició a la hoy demandante, aunado a que consideró que la demandante no demostró la ocurrencia de los perjuicios alegados en la demanda.

Inconforme con la decisión la parte actora interpuso recurso de apelación solicitando la revocatoria de la sentencia y que en su lugar se accediera a las pretensiones, considerando que se presentaron varios errores en el proceso administrativo contravencional, sobre todo en cuanto a la notificación de las decisiones y ante la falta de trámite y resolución de los recursos interpuestos por la hoy demandante contra el acto administrativo por medio del cual se le declaró contraventora y se le impusieron sanciones, lo que generó una serie de cargas que no le correspondía asumir a la demandante y consecuencialmente la producción de unos perjuicios. Adicionalmente planteó como motivo de inconformidad contra la sentencia el hecho de que contrario a lo considerado por el juez de instancia, en el plenario quedaron plenamente demostrados los perjuicios reclamados en la demanda. Y finalmente afirmó que el silencio administrativo positivo si se había configurado y el mismo había sido protocolizado como lo ordena la norma.

Analizadas las pruebas aportadas al proceso encuentra la Sala que, contrario a lo considerado por la parte actora, en el presente asunto no hay razón para declarar la responsabilidad patrimonial y extracontractual del MUNICIPIO DE DUITAMA – SECRETARÍA DE TRANSITO Y TRANSPORTE, teniendo en cuenta que el presunto daño cometido no constituye un daño antijurídico, por las razones que pasan a exponerse:

Se aportó como prueba de este proceso copia del expediente Contravencional radicado No. 8506206 contra la señora RUTH MARÍA LEON VARGAS por la orden de comparendo a ella impuesta No. 15238000000008506206 del 23 de agosto de 2014, por *“Conducir en estado de embriaguez* (fl. 34-93), el cual no implica *per se* la existencia de un daño.

Evidencia la Sala que lo que se pretende en la demanda es la declaratoria de la configuración de un daño jurídico y el reconocimiento de los perjuicios ocasionados con las decisiones adoptadas en dicho proceso adelantado por el MUNICIPIO DE DUITAMA – INSPECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE.

Resultó probado que el 23 de agosto de 2014, a la 1:00 a.m. en el Municipio de Duitama, un patrullero de la policía de tránsito impusieron la orden de comparendo No. 15238000000008506206 a la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS, por la infracción código F de la Ley 1696. Se advierte que con el mismo se expidió orden de inmovilización del vehículo de placas CIK 605 (fl. 36) y se retuvo preventivamente la licencia de conducción de la presunta infractora (fl. 38).

Se evidencia que, posteriormente, el 28 de agosto de 2014, se suscribió acta de entrega No. 01004/2014 del vehículo inmovilizado de placas CIK605 (fl. 40).

Conforme se establece en el auto No. 0354/14 del 1º de octubre de 2014 la infracción cometida presuntamente por la hoy demandante fue conducir en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias alucinógenas (sic), teniendo en cuenta las pruebas de alcoholimetría No. 0130 y 0131 (fl. 48).

Está probado que, mediante Resolución No. 0354 del 2 de octubre de 2014, se declaró contraventora de las normas de tránsito a la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS, por la comisión de la infracción No. F del artículo 131 de la ley 762 del 2002, modificado por la ley 1696 del 2013, esto es, *“CONDUCIR EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ O BAJO LOS EFECTOS DE SUSTANCIAS ALUCINOGENAS”*, atendiendo la orden de comparendo a ella impuesta No. 15238000000008506206 y a las pruebas No. 130 y 131 que arrojaron un resultado de 0.57g/L y 0.54g/L. Como consecuencia de lo anterior se le impuso la sanción de suspensión de la licencia de conducción por tres (3) años y multa equivalente a la suma de 180 salarios mínimos diarios legales vigentes, y se ordenó el registro en el SIMIT y en el RUNT (sic) (fl. 11-13 y 49-51).

El proceso contravencional siguió su curso, pues se evidencia que a folio 54 obra un primer requerimiento, fechado el 23 de octubre de 2014, efectuado a la demandante a fin de que compareciera a la Inspección de Tránsito de Duitama para notificarse de la resolución, citación que fue enviada a la dirección informada por la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS al momento de la imposición del comparendo - Cra. 5 No. 2-02 de Belén (fl. 54), como consta en el certificado de envío visto a folio 55.

Ante la no comparecencia de la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS, se evidencia que a folio 52 obra requerimiento, fechado el 7 de noviembre de 2014, efectuado a la demandante a fin de que compareciera a la Inspección de Tránsito de Duitama para notificarse de la Resolución No. 0354 del 2 de octubre de 2014, la cual fue enviada a la dirección informada por la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS en su escrito fechado el 1 de septiembre de 2014 – Cra- 7ª No. 12 – 19 Urbanización Villa Inés de Duitama (fl. 47), tal y como consta en el certificado de envío visto a folio 53.

En el expediente contravencional reposa escrito presentado ante la Alcaldía Municipal de Duitama el 14 de noviembre de 2014 mediante el cual la hoy demandante solicitó copias del proceso adelantado en su contra por infracción de tránsito (fl. 61). Solicitud a la que se accedió haciendo entrega de las copias el 3 de diciembre de 2014 al apoderado de la demandante como consta a folio 91.

Se evidencia que, a folios 62 a 70 obra recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado por la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS por intermedio de apoderado contra la Resolución No. 0354 del 2 de octubre de 2014 que fue presentado el 15 de diciembre de 2014. Sin embargo, nota la Sala que, como lo afirmó la parte actora, en el curso de este proceso y en el recurso de apelación que hoy se resuelve, a tales recursos la autoridad administrativa no dio ningún trámite, así como tampoco los resolvió.

Se advierte que los folios subsiguientes a los recursos referidos interpuestos por la hoy demandante contra la Resolución No. 0354 del 2 de octubre de 2014, datan del 2016, consistentes por ejemplo del oficio remisorio No. IMT.1060-1-1178-2016 del 18 de agosto de 2016 mediante el cual el Inspector de Transito de Duitama remite a la Oficina Jurídica del Municipio el proceso No. 0354 – 2014 – ORIGINAL siendo implicada la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS (sic) (fl. 73), y la posterior devolución del mismo mediante oficio No. OJU-1002-753-2016 (fl. 74).

Así mismo obra oficio fechado el 20 de septiembre de 2016, remitido por la secretaria técnica del Comité de Conciliación a la secretaria de Tránsito y Transporte del Municipio de Duitama en el que recomiendan analizar el proceso sancionatorio contravencional de tránsito, radicado bajo el número 0354 de 2014 adelantado contra la aquí demandante *en razón a que aparentemente puede operar la figura de la caducidad de la acción contravencional* (sic) (fl. 75).

Se evidencia que en virtud de la anterior, el Inspector Único Municipal de Tránsito y Transporte expidió la resolución No. 15238000000008506206C el 23 de septiembre de 2016 por medio de la cual se **declaró sin efectos la Resolución No. 0354 del 2 de octubre de 2014, declaró la caducidad de la acción contravencional del comparendo 15238000000008506206 impuesto a la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS el 23 de agosto de 2014 y ordenó que se cancelen las anotaciones existentes a cargo de la mencionada señora en el SIMIT y en el RUNT** (sic). (fl. 76 a 78). La anterior resolución fue notificada a la hoy demandante el 27 de septiembre de 2016 (fl. 80).

Encuentra la Sala que dentro de las consideraciones expuestas en la resolución No. 15238000000008506206C el 23 de septiembre de 2016 se expuso lo siguiente:

 “(…)

Con ocasión de la solicitud de conciliación prejudicial radicada en la Procuraduría General de la Nación, previo al inicio de la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho impetrado por la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS, por intermedio de su apoderado Doctor OSCAR ALBERTO CORREDOR ROJAS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.188.001 de Tunja y T.P. No. 217.869 del C.S. de la J. **se entera el suscrito del escrito que fuera radicado en la Secretaría de Tránsito de Duitama el día 15 de Diciembre de 2014 bajo el número 012099.**

Que se observa que **el escrito radicado con fecha 15 de diciembre de 2014, por parte del Doctor HECTOR ANIVAL OJEDA PINILLA, en su condición de apoderado de la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS mediante el cual se interponen los recursos de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución 0354 expedida por esta Inspección el día 02 de octubre de 2014, fueron interpuestos dentro de los términos establecidos.**

El cúmulo de actuaciones a cargo del Despacho de la Inspección Única explica que la administración no observara tal circunstancia para resolver oportunamente, los recursos impetrados ya que por error involuntario el escrito mediante el cual se interpusieron y sustentaron los mismos no fueron remitidos a la oficina de la Inspección para conocer de ellos.

En forma reciente se ha conocido que la presunta infractora ha iniciado trámites de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación con miras a presentar demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución sancionatoria, situación que, en razón del deber constitucional de coordinación administrativa, condujo a una revisión más minuciosa del expediente, pudiendo precisar los antecedentes procesales que se acaban de resumir, en especial ese error de no atender los recursos impetrados en contra de la decisión administrativa de primera instancia, circunstancia que al no haber sido resueltos los mismos conduce a concluir que nunca hubo firmeza del acto administrativo.

Y continúo indicando:

 “(…)

Frente a esa consideración axiológica superior hay que precisar que es deber de todo ciudadano soportar la carga de ser objeto de cualquier tipo de actuación del Estado dentro de las condiciones y términos que fije la ley, que en el caso concreto **la presunta infracción ocurrió el 23 de agosto de 2014, pero que por al parecer involuntario error de persona distinta al titular de este Despacho, la resolución sancionatoria no quedó efectivamente notificada antes del 23 de febrero de 2015, por lo cual esa decisión no ha quedado debidamente notificada, ni ejecutoriada, es decir, no ha hecho tránsito a cosa juzgada**”.

 En esto se tiene en cuenta que el CNTT contiene la siguiente disposición:

*“Artículo 161. CADUCIDAD. La acción o contravención de las normas de tránsito caduca a los seis (6) meses, contados a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella y se interrumpe con la celebración efectiva de la audiencia. El no cumplimiento por parte del funcionario con este término será causal de mala conducta”.*

Como la le habla de seis meses para la realización efectiva del trámite, hay que entender que lo efectivo es lo que causa efecto y no puede causarlo lo que no se ha terminado. En el caso en que, desde el momento de ocurrencia de la presunta infracción hasta la fecha, hayan transcurrido más de seis meses, sin que se encuentre en firme la resolución sancionatoria, operó la caducidad como fenómeno protector de derechos fundamentales de los asociados y deberá surtirse su decreto de oficio, como es el deber del Estado, o por petición del interesado”.

Se advierte que, en virtud de la resolución anterior, el 4 de octubre de 2016 la secretaria de la Inspección de Tránsito y Transporte hizo entrega de la licencia de conducción a la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS (fl. 89).

Pues bien, memora la Sala que el daño alegado en el presente asunto fue justamente ese, la retención física de la licencia de conducción, por cuanto se indicó en la demanda que se le privó el derecho a conducir por más de 26 meses, afectándose su desplazamiento y el de su grupo familiar, desde el 24 de agosto de 2014 hasta noviembre de 2016 (sic), sin embargo, de las pruebas se evidencia que la devolución de la licencia de conducción aconteció el 4 de octubre de ese año.

En este punto es menester señalar que tal como se indicó en el marco normativo y jurisprudencial la noción tradicional del concepto del **daño**, que en algún momento estuvo determinado por el concepto de la culpa, **hoy se acompaña por la noción de antijuridicidad, lo que implica que la prioridad no consiste en buscar un culpable para sancionarlo, sino en comprender y reparar la víctima del mal injustamente sufrido.**

Entonces, un daño es antijurídico cuando, independiente de que sea consecuencia de un actuar legítimo o de una arbitrariedad frente al orden jurídico, **no exista razón legal o de derecho que obligue a padecerlos y es antijurídico para quien lo sufre en la medida en que no está obligado a soportarlo**.

Bajo las consideraciones anteriores considera la Sala que en el presente asunto no existió un **daño antijurídico**, pues si bien el supuesto daño existió, consistente en la retención física de la licencia de conducción a la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS, desde el día en que se le impuso el comparendo No. 15238000000008506206, esto es, **23 de agosto de 2014**, por presuntamente conducir en estado de embriaguez, hasta el día **4 de octubre de 2016**, fecha en la que se le hizo devolución de la misma en cumplimiento de la resolución No. 15238000000008506206C el 23 de septiembre de 2016, el mismo no cumple la noción de antijuridicidad, pues no constituye un mal injustamente sufrido y contrario a ello la hoy demandante si estaba en el deber de soportarlo por las razones que a continuación se exponen.

Con las pruebas aportadas, advierte la Sala que, en efecto, tal y como lo consideró el Juez de Instancia, la autoridad administrativa incurrió en algunos yerros de procedimiento, los cuales no corresponde a esta Corporación analizar de fondo; sin embargo, es evidente que uno de ellos fue la falta de trámite y resolución de los recursos de reposición y apelación interpuestos por la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS, por intermedio de apoderado judicial, contra la Resolución No. 0354 del 2 de octubre de 2014, el cual fue presentado el 15 de diciembre de 2014 (fl. 62 a 70), pues este yerro fue aceptado por el propio Inspector Único Municipal de Tránsito y Transporte, lo que motivó la expedición de la resolución No. 15238000000008506206C el 23 de septiembre de 2016 por medio de la cual se **declaró sin efectos la Resolución No. 0354 del 2 de octubre de 2014 y se declaró la caducidad de la acción contravencional** (fl. 76 a 78).

Revisada la norma, la figura de la caducidad en materia de tránsito se encuentra contemplada en el artículo 161 de la Ley **769 de 2002 -** Código Nacional de Tránsito Terrestre[[12]](#footnote-12), norma que si bien fue modificada por la Ley 1843 de 2017, para la fecha de los hechos – 23 de agosto de 2014, preveía que la acción o contravención de las normas de tránsito caduca a los seis (6) meses, contados a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella y se interrumpe con la celebración efectiva de la audiencia de que trata el artículo 136 del mismo código.

El término de seis (6) meses contemplado en dicha norma corresponde al tiempo con que contaban las entidades de Tránsito del Estado para celebrar la audiencia mencionada en el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito Terrestre y **culminar la actuación administrativa con decisión en firme**, y, por tanto, al no realizarse en ese lapso se presentaría la figura de la caducidad para poder hacer efectiva la acción de cobro de una multa por contravención a las normas de tránsito.

Conforme a la norma (Art. 161 Ley 769 de 2002), el término de seis (6) meses es de imperioso cumplimiento por parte del funcionario, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

De acuerdo con lo anterior, considera la Sala que la demandada superó el término concedido por la norma para declarar la caducidad de la acción contravencional tramitada contra la hoy demandante, pues la imposición del comparendo está fechado el **23 de agosto de 2014**, y tan solo hasta el **23 de septiembre de 2016**, más de dos años después, expidió la Resolución No. 15238000000008506206C por medio de la cual declaró la caducidad.

No obstante, aun cuando esta Corporación reconoce que hubo un trámite tardío e irregular por parte de la hoy demandada en el proceso administrativo contravencional, también es cierto que, la señora RUTH MARÍA LEÓN VARGAS era conocedora de dicho trámite adelantado en su contra, pues suscribió el comparendo a ella impuesto el 23 de agosto el 2014 (fl. 36), informó su dirección de notificaciones mediante escrito fechado el 1º de septiembre del mismo año (fl. 47), elevó solicitud de copia del proceso el 14 de noviembre del mismo año (fl. 61) y finalmente, el 15 de diciembre del mismo año interpuso recurso de reposición y de apelación contra la Resolución No. 0354 del 2 de octubre de 2014, por medio del cual se le declaró contraventora de las normas de tránsito por conducir en estado de embriaguez y se le impusieron sanciones (fl. 62-70), sin embargo, en adelante, no hubo ninguna actuación de su parte en el proceso contravencional.

Lo anterior permite concluir a la Sala que el supuesto daño alegado en la demanda de reparación, consistente en la retención de la licencia de conducción por más de dos años, no solo se debió a las actuaciones irregulares de la demandada, sino que también se debió a la inactividad de la hoy demandante, teniendo en cuenta que, estando representada por profesional del derecho, como consta en el poder visto a folio 72, no alegó nulidad alguna del proceso contravencional por las irregularidades advertidas, así como tampoco presentó algún requerimiento a la Inspección de Tránsito y Transporte para que diera el trámite correspondiente y resolviera los recursos de reposición y apelación por ella presentados contra el acto administrativo que la declaró contraventora, y menos aún solicitó la caducidad de la acción contravencional, cuando el asunto ya había superado los seis (6) meses desde la imposición del comparendo.

Las razones anteriores permiten concluir a la Sala, tal y como se expuso en un principio, que en el presente asunto no se configuró un daño antijurídico que no correspondiera soportar a la actora, y por tanto, se le halla la razón al Juez de Instancia cuando consideró que en el presente asunto no había lugar a declarar la responsabilidad patrimonial y extracontractual del MUNICIPIO DE DUITAMA – SECRETARÍA DE TRANSITO Y TRNASPORTE, razón que da lugar a la confirmación de la sentencia de primer grado.

  **3.5.- DE LA CONDENA EN COSTAS:**

Sin condena en costas en esta instancia teniendo en cuenta que en el expediente no está demostrada su causación en la medida que la parte demandada no desplegó actuaciones en segunda instancia, pues no presentó alegatos de conclusión, conforme lo previsto en el numeral 8 del aludido artículo 365 del CGP.

**IV. DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

# F A L L A:

**PRIMERO:** **CONFIRMAR** la sentencia proferida el 30 de septiembre de 2019 por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas, por las razones expuestas en esta providencia.

**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, por Secretaría envíese el expediente al despacho de origen.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en sesión de la fecha.

Los Magistrados,

**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Hoja de firmas:

MEDIO DE CONTROL: REPARACION DIRECTA

DEMANDANTE: RUTH MARÍA LEÓN VARGAS Y OTROS

DEMANDADO: MUNICIPIO DE DUITAMA – SECREATARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE

RADICADO: 152383333001 201700174 01

1. Artículo 153. *Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.*Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia de unificación del Consejo de Estado, del 15 de agosto de 2018, radicado No. 66001-23-31-000-2010-00235 01 (46.947), C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003. [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 4 de diciembre de 2006. C.P. Mauricio Fajardo. Exp. 13168 [↑](#footnote-ref-4)
5. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 27 de septiembre de 2000. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 11601. [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 2 de marzo de 2000. C.P. Mará Elena Giraldo Gómez. Exp. 11945, entre otras. Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Aclaración de voto de Enrique Gil Botero de 30 de julio de 2008. Exp. 15726. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias de 11 de noviembre de 1999. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 11499 y del 27 de enero de 2000. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 10867, entre otras. Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera [↑](#footnote-ref-7)
8. Consejo de Estado, Sentencia de 9 de febrero de 1995. Exp.9550. [↑](#footnote-ref-8)
9. Sentencia de 19 de mayo de 2005. Rad. 2001-01541 AG. [↑](#footnote-ref-9)
10. 5 "por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio". Sentencia de 14 de septiembre de 2000. Exp.12166. [↑](#footnote-ref-10)
11. Sentencia de 2 de junio de 2005. Rad. 1999-02382 AG. [↑](#footnote-ref-11)
12. ARTÍCULO 161. CADUCIDAD. La acción o contravención de las normas de tránsito caduca a los seis (6) meses, contados a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella y se interrumpe con la celebración efectiva de la audiencia. El no cumplimiento por parte del funcionario con este término será causal de mala conducta. [↑](#footnote-ref-12)