



Demandante: Brehiner Aaron Ochoa  
Demandados: Ministerio de Transporte y otros  
Radicación: 20001-23-33-000-2024-00331-01

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

Bogotá D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

**Referencia:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
**Radicación:** 20001-23-33-000-2024-00331-01  
**Accionante:** BREHINER AARON OCHOA  
**Accionados:** MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS

**Tema:** Revoca – renuencia y cosa juzgada.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala conoce de la impugnación presentada por el señor Brehiner Aaron Ochoa contra la sentencia de 25 de noviembre de 2024, dictada por el Tribunal Administrativo del Cesar.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Demanda**

1. El señor Brehiner Aaron Ochoa, actuando en nombre propio, ejerció acción de cumplimiento contra el Ministerio de Transporte, la Superintendencia Transporte, la Agencia Nacional de Seguridad Vial (en adelante ANSV), el municipio de Valledupar y su Secretaría de Tránsito. Con su solicitud pretende el acatamiento de lo dispuesto en el artículo 6° de la Resolución 20203040011245 de 2020 de la cartera del Transporte y en los artículos 1.°, numeral 1; 2.°, numeral 1; 3.° y 13 de la Ley 1843 de 2017.

2. Como consecuencia del obedecimiento de las normas invocadas, solicita que se le ordene a las accionadas que retiren de las calles y carreras de la ciudad de Valledupar, los vehículos de foto multa llamados comúnmente como «casainfractores».

**1.2. Hechos relevantes**

3. El señor Brehiner Aaron Ochoa afirmó que en la Alcaldía y la Secretaría de Tránsito de Valledupar instalaron por las calles de la ciudad un vehículo denominado «cazainfractores» para verificar la comisión de faltas de tránsito e imponer comparendos con foto multas, sin tener la facultad legal y constitucional para ello y en contra de lo dispuesto en el artículo 6.° de la Resolución 20203040011245 del 2020.

4. Mencionó que el 7 de octubre presentó requerimiento ante las entidades accionadas, en el que puso de presente esta situación y pidió el cumplimiento de



la Resolución en cita, así como de todos los parámetros dispuestos por la Ley para la instalación de este sistema de imposición de comparendos.

5. En su sentir, la imposición de los comparendos vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, así como los principios de buena fe, confianza legítima, seguridad jurídica e igualdad, pues no se cumplen las condiciones dispuestas por el legislador para tal fin.

### **1.3. Actuaciones procesales**

6. Mediante providencia del 1.º de noviembre de 2024, el Tribunal Administrativo del Cesar admitió la demanda y ordenó notificar al Ministerio de Transporte, la Superintendencia de Transporte, la ANSV, al municipio de Valledupar y a la Secretaría de Tránsito de dicha ciudad, concediéndoles el término de 3 días para intervenir en el proceso.

### **1.4. Intervenciones**

#### **1.4.1. Ministerio de Transporte**

7. Refirió que el señor Brehiner Aaron Ochoa no presentó ningún requerimiento con el propósito de constituirlo en renuencia por el pretendido incumplimiento del artículo 13 de la Ley 1843 de 2017. En ese orden, indicó que no se acreditó el requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, por lo que la demanda debe ser rechazada.

8. Aunado a ello, expuso que, si bien lo pretendido es que se le ordene a dicha cartera el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1843 de 2017, lo cierto es que dicha disposición no contiene ninguna obligación o deber a su cargo, al tiempo que tampoco se infiere de su escrito petitorio ningún hecho o circunstancia que demuestre algún incumplimiento de su parte.

9. Finalmente, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva debido a: i) la ausencia de obligación o deber derivado de un mandato específico y determinado; y ii) no estar dentro de sus funciones adelantar procedimientos contravencionales por infracciones de tránsito.

#### **1.4.2. Municipio de Valledupar**

10. El ente territorial, mediante apoderado judicial, solicitó que se negaran las pretensiones de la acción de cumplimiento. Para el efecto, mencionó que el accionante no aportó copia del requerimiento presentado ante el municipio de Valledupar, teniendo la carga al respecto en los términos del artículo 167 del Código General del Proceso (en adelante CGP).

11. En seguida, refirió que el municipio de Valledupar no cuenta con Sistemas Automáticos, Semiautomáticos y otros medios Tecnológicos (en adelante SAST) para la detección de infracciones. Agregó que la instalación de estos no puede



operar sin la autorización previa de la ANSV, toda vez que deben obedecer criterios técnicos de seguridad vial reglamentados por el Ministerio de Transporte.

12. Sin perjuicio de lo anterior, refirió que los agentes de tránsito realizan diariamente actividades de control en vía al régimen normativo apoyados de dispositivos electrónicos, de conformidad con lo estipulado por el Ministerio del Transporte en la Resolución 20203040011245 del 20 de agosto de 2020. Y, en todo caso, mencionó que los funcionarios están facultados para imponer órdenes de comparendos ante la comisión de una infracción de tránsito.

#### **1.4.3. ANSV**

13. Mencionó que no ha incumplido lo estipulado por la Resolución 20203040011245 del 20 de agosto de 2020 en la medida que no hace parte de sus funciones, competencia, ni objeto, la instalación y operación de los sistemas de detección de infracciones de tránsito, así como tampoco reviste la calidad de autoridad de tránsito, ni entidad competente de la vigilancia y verificación del cumplimiento por parte de los organismos de tránsito.

14. De otro lado, adujo que la demanda se torna improcedente por cuanto el señor Aaron Ochoa no expuso de forma concreta ni clara las normas con fuerza de ley que constituyen un mandato imperativo exigible a dicha entidad.

15. Agregó que no fue requerida por parte del accionante y como prueba de ello, mencionó que el escrito que se aportó para dar cuenta del requisito de procedibilidad fue dirigido de forma exclusiva ante la Alcaldía de Valledupar. Por ende, solicitó que se despacharan desfavorablemente las pretensiones de la demanda.

#### **1.4.4. Superintendencia de Transporte**

16. Recordó que la procedencia de la acción de cumplimiento se encuentra sometida a la constitución en renuencia de la autoridad demandada, para señalar que el accionante no acreditó el referido presupuesto. Luego, mencionó que las disposiciones cuyo acatamiento fue solicitado no estaban encaminadas al cumplimiento de una función por parte de ellos, ni mucho menos, de las que se pueda predicar un incumplimiento de su parte. En ese orden, solicitó que rechace la demanda.

#### **1.5. Fallo de primera instancia**

17. En sentencia del 25 de noviembre de 2024, el Tribunal Administrativo del Cesar declaró improcedente la acción de cumplimiento. Como sustento de su decisión, adujo que el requisito de procedibilidad de la renuencia únicamente se configuró respecto del municipio de Valledupar y no así respecto del Ministerio de Transporte, la ANSV y la Superintendencia de Transporte.

18. Esto, tras advertir que, aunque se aportó una captura de pantalla que daría cuenta de la remisión electrónica del escrito de renuencia a las demás entidades,



no se pudo constatar si las direcciones correspondían a ellas, aspecto que coincidía con lo expuesto en las contestaciones de la demanda, en las que las entidades manifestaron de forma unánime que no recibieron ningún memorial con dicho propósito.

19. En todo caso, el *a quo* consideró que la discusión reflejaba una inconformidad del accionante en contra de las sanciones impuestas a los conductores que violan las restricciones en materia de movilidad, aun cuando cuenta o contó con los mecanismos judiciales y administrativos de defensa para cuestionarlas.

20. Agregó que, las normas citadas por el actor como incumplidas (artículo 6 de la Resolución 20203040011245 de 2020; artículo 1.º, numeral 1; artículo 2.º, numeral 1; artículos 3.º y 13 de la Ley 1843 del 2017), constituían textos abiertos referidos, entre otros aspectos, a la operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones a las normas de tránsito, sin que de esas normas se pudieran derivar válidamente obligaciones inobjetables cuyo desconocimiento surja, de forma palmaria, a partir de las apreciaciones de la demanda. Máxime, cuando la entidad territorial manifestó en que no se encuentra en operación alguno de estos sistemas.

### **1.6. Impugnación**

21. Mediante memorial radicado el 27 de noviembre de 2024, la parte accionante indicó que el fallador de primera instancia incurrió en violación directa del artículo 87 de la Constitución y de distintas sentencias de la Corte Constitucional. Asimismo, alegó que el *a quo* incurrió en defecto fáctico al desconocer las pruebas con su decisión; particularmente, unas fotografías que dan cuenta de la patrulla de tránsito que constituye una «trampa legal». También indicó que hubo una vía de hecho por error inducido, en la medida que los magistrados «sabían perfectamente la existencia de esos vehículos».

22. Pese a que el escrito no aguarda claridad, lo pretendido por el actor es que se revoque la decisión de primera instancia y en su lugar se acceda a las pretensiones porque, presuntamente, sí constituyó en renuencia a las autoridades accionadas, quienes sí están legitimadas en la causa ya que tienen la función de vigilar y controlar los contratos de las empresas de los servicios públicos.

23. De otra parte, solicitó que se tuviera como prueba el requerimiento presentado ante el municipio de Valledupar y la Secretaría de Tránsito de dicho municipio y que se decreten o tengan como elementos de convicción las diferentes fotos de vehículos de foto multa que hay en la ciudad. También, para que tenga en cuenta la sentencia de cumplimiento del 21 de noviembre de 2024 expedida por el Juzgado 9º Administrativo de Valledupar, en la que se le ordenó a la Secretaría de Tránsito darle cumplimiento a la Resolución 2020304001125 del 20 de agosto de 2020 y se abra un «periodo» para practicar testimonios.



## 1.7. Trámite en segunda instancia

24. Mediante providencia del 16 de enero de 2025, el despacho ponente de la acción de cumplimiento en segunda instancia profirió auto de pruebas. Allí, resolvió tener como elementos de juicio las fotografías aportadas por el actor en el escrito de impugnación, negar la solicitud probatoria efectuada por él en dicho escrito y, además, requerir al municipio de Valledupar para que, a través de su Secretaría de Tránsito y Transporte o quien correspondiera, allegara un informe en el que detallara lo siguiente:

- La naturaleza del vehículo «cazainfractores» que presuntamente circula por las vías, calles de la ciudad.
- Establezca si el vehículo «cazainfractores» circula por las vías de la ciudad, o permanece estático. En caso de que sean varios, se precise.
- El procedimiento desplegado por los agentes de tránsito para la imposición de comparendos. Esto es, si es en el lugar de los hechos, en presencia del ciudadano, o la notificación es netamente electrónica.
- Si se sirven del apoyo de herramientas tecnológicas para la imposición de comparendos y si es así, se precise de qué manera.
- A partir de cuándo se introdujo ese sistema para la detección de infracciones de tránsito.

## 1.8. Intervenciones e informes

### 1.8.1. Secretaría de Tránsito y Transporte – municipio de Valledupar

25. La autoridad territorial presentó informe en el que atendió el requerimiento efectuado por el despacho sustanciador de esta providencia del 16 de enero de 2025.

26. En relación con el primer punto, refirió que los vehículos institucionales, mal llamados «cazainfractores», son herramientas a disposición de las actividades misionales de la sectorial. En esa medida, se utilizan para el transporte de funcionarios en el ejercicio del cumplimiento de sus actividades diarias, el desarrollo de actividades persuasivas, la atención de siniestros viales con lesionados o fallecidos o visitas técnicas relacionadas con gestión de movilidad y seguridad vial.

27. Indicó que son utilizados para realizar de forma más eficiente las actividades de control en vías adelantadas por el cuerpo de agentes de tránsito según el régimen normativo vigente. Además, refirió que la operación se encuentra regulada en la Ley 769 de 2002 y por el Ministerio de Transporte.

28. Frente al segundo punto, indicó que los vehículos denominados «patrullas de tránsito» circulan por las vías de la ciudad, en desarrollo de las actividades descritas.

29. En tercer lugar, mencionó que el procedimiento para la imposición de comparendos se encuentra reglado en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002;



incluyendo las órdenes de comparendos realizadas en actividades de control en vía y en apoyo en dispositivos electrónicos.

30. En este punto, iteró que las actividades de control en vía, en apoyo de dispositivos electrónicos, guarda consonancia con lo establecido en los términos del literal d) del artículo 7.8.3 de la Resolución 20223040045295 del 4 de agosto del 2022, expedida por el Ministerio de Transporte, que reza:

d) Control en vía apoyado en dispositivo electrónico: Procedimiento realizado de manera directa por un agente de tránsito presente y visible en el sitio del evento, apoyado por dispositivo (s) electrónico (s) que opera manualmente para registrar la evidencia de la presunta infracción al tránsito y para la elaboración en el sitio, de la orden de comparendo, de conformidad con lo dispuesto en el primer inciso del artículo 135 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010.

31. Por lo anterior, indicó que el procedimiento adelantado por dicho organismo de tránsito obedece a lo establecido en la legislación nacional vigente y, por tanto, goza de legalidad.

32. En relación con el cuarto aspecto, manifestó que las herramientas tecnológicas utilizadas para la imposición de órdenes de comparendos se utilizan bajo el control en vía al régimen normativo, lo cual constituye una actividad diferente a la instalación de los dispositivos SATS.

33. Para el efecto, aclaró que los vehículos utilizados por el cuerpo de agentes de tránsito no cuentan con medios técnicos y tecnológicos adheridos a él que detecten infracciones a las normas de tránsito, pues es el mismo agente (investido de autoridad) quien en cumplimiento de sus funciones realiza el procedimiento y se apoya en dispositivos electrónicos para captar la evidencia de la presunta infracción. A efectos de corroborar su dicho, aportó un video que da cuenta del bien rodante.

34. Finalmente, expuso que a la fecha no tienen dispositivos SATS instalados y en operación, por lo que no se realizan fotocomparendos.

### **1.8.2. Solicitudes de coadyuvancia**

35. Es menester poner de presente que dentro del trámite de la presente acción constitucional se presentaron 54 escritos de coadyuvancias con unas características y argumentos similares. En estas intervenciones, las personas manifestaron que tienen comparendos provenientes de los vehículos cazainfractores y la imposición de estos nunca se les hizo de forma personal o presencial.

36. De igual manera, pusieron de presente la sentencia proferida por el Juzgado 9° Administrativo del Circuito de Valledupar el 21 de noviembre de 2024 al interior del expediente de acción de cumplimiento identificada con el radicado 20001-23-33-000-2024-00331-00, en la que se ordenó la suspensión del uso de tales vehículos.



37. También indicaron que hay señales de tránsito en las que se indica que no es permitido parquear en una vía con el aviso de «detección electrónica» y, «cuando un ciudadano se detiene así sea por un segundo, le toman las fotos dentro del vehículo y continúan su rumbo». Por lo demás, solicitaron que se ordene el cumplimiento de, entre otras, las disposiciones alegadas en la presente acción a las autoridades accionadas.

38. A continuación, la Sala relaciona los coadyuvantes que presentaron el escrito de intervención en sentido similar:

INTERVENCIÓN	ÍNDICE
Yenis Rodríguez	10
Tomás Eduardo Quiroz	11
Gustavo Rueda	12
Greys José Cuello	13
Oseas Tomás Arias	14
Martha Cecilia Lara Palmera	15
Antonio José Jiménez	16
María Cecilia Rincones	17
Carlos Andrés Carreño	18
Carmen Rosa Quintero	19
Wilmer Enrique Díaz	20
Henry Fabian Arévalo	21
Ciro Alberto Fuentes	22
Jaime Santiago Perea	23
Mirian Jiménez	24
Nelly Orozco	25
Alber Suárez Mendoza	26
Jean Carlos García	27
Elías Ochoa Daza	28
Carmen Carmona	29
Eliana Sanguino	30
Rosa María Yacur	31
Hoger Posada	32
Favio José Jiménez	33
Erneys Alfonso Zuleta	34
Uriel Montero	35
Carmen Rivera	36
Lilibeth Hinojosa	37
Elisa Cotes	38
Ladis Leonor Padilla	39
Nayeth Ríos Rangel	41
Jorge Viloria	42
Quintana Cruz Duarte	43
José Luis Uron Márquez en calidad de representante legal de la Cámara de Comercio de Valledupar	44
Maricruz Donado	45
Eudes Hernández	46
María Eudemia Uribe	47
Elian Portillo	51
José Emilio Molina	52
Juan José Castaño	53
Miguel Londoño	54
Andrés Leonardo Quintero	55
Yani Ospino	56



Héctor Grimaldo	57
Miguel Francisco Rodríguez	58
Antonio Rafael Dangón	59
Jaime Alonzo Mantilla	60
Álvaro Camargo	61
Jader Napoleón Rosado	62
Luis Gonzáles	63
Jesús Coronado	64
Gabriel Arias	65
José Zuleta	66
Orlando de Jesús Martínez	67

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

39. Esta Sección es competente para resolver la impugnación presentada por la actora contra la sentencia del 25 de noviembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125, 150 y 243 de la Ley 1437 de 2011, así como del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

### 2.2. Cuestión previa - de las solicitudes de coadyuvancia

40. En este punto, conviene recordar que esta Corporación en otras oportunidades ha puntualizado sobre la naturaleza y los límites de las solicitudes de coadyuvancia:

[...] cuando una tercera persona coadyuva los argumentos expuestos en la demanda, como sucede en el sub iudice, es necesario que jurídicamente exista coincidencia con la causa petendi propuesta por el actor, ya que de lo contrario, se estaría vulnerando el principio constitucional del debido proceso y, por ende, el derecho de defensa, máxime si se tiene en cuenta que la referida "coadyuvancia", en su contexto, está integrada por elementos fácticos y jurídicos nuevos, que indudablemente afectan a la parte demandada, al no poder ser controvertidas por esta, dado que fue presentada en la oportunidad procesal correspondiente a los alegatos de conclusión<sup>1</sup> [Sic a toda la cita].

41. Por lo anterior, esta Sección admitirá las solicitudes de coadyuvancia referenciadas en el acápite 1.8.2 de la presente providencia. Ello, en atención a que su contenido guarda relación con la pretensión principal de la acción de cumplimiento de la referencia, en la medida que se dirigen a demostrar que la Alcaldía de Valledupar implementó sistemas de detección electrónica en contravía de las disposiciones sobre la materia.

### 2.3. Generalidades sobre la acción de cumplimiento

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 8 de julio de 2011. Radicado: 2006-00197. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.



42. La finalidad de la presente acción, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

43. En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 1997, que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad “la renuencia” (artículo 8.º), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desacatado, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

44. Para que la demanda proceda, se requiere:

(i) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (artículo 1.º)<sup>2</sup>.

(ii) Que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, encargado de ello (artículos 5.º y 6.º).

(iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad o el particular accionado frente al obediencia del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «(...) cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable (...)» caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda (artículo 8.º).

(iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(v) No pretender la protección de derechos fundamentales que puedan ser garantizados a través de la tutela [artículo 9.º], ni el acatamiento de normas que establezcan gastos a la administración [artículo 9.º].

#### 2.4. De la renuencia

45. La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en

<sup>2</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



acto administrativo **con citación precisa de éste**<sup>3</sup> y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

46. Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que «el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»<sup>4</sup>.

47. Sobre este tema, esta Sección<sup>5</sup> ha dicho que:

Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que, **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>6</sup>. (Negritas fuera de texto).

48. En efecto, el inciso segundo del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá

<sup>4</sup>Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** (Negrita fuera de texto)

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>5</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Magistrada Ponente: Susana Buitrago Valencia.

<sup>6</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004. EXP. 2003-00724. M.P.: Darío Quiñones Pinilla



Demandante: Brehiner Aaron Ochoa  
Demandados: Ministerio de Transporte y otros  
Radicación: 20001-23-33-000-2024-00331-01

que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.

49. Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, mencione de forma explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

50. En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición «tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia»<sup>7</sup>.

51. En el caso concreto, la actora aportó constancia del escrito de renuencia de fecha 7 de octubre de 2024 dirigido a las autoridades demandadas, en el que solicitó el cumplimiento del «artículo 6 de la RESOLUCIÓN 20203040011245 DE 2020 que prohíbe Ubicación de los dispositivos, en vehículos en movimiento, artículo 1, numeral 1, artículo 2 numeral 1 de la ley 1843 del 2017» [Sic]. Salta a la vista que en aquel documento, no se invocó el artículo 3 ni 13 de la Ley 1843 de 2017, disposiciones que también fueron pretendidas en la demanda.

52. Ahora bien, se tiene constancia del recibido de tal solicitud por parte de la Alcaldía de Valledupar<sup>8</sup>. Sin embargo, para acreditar el radicado ante las demás autoridades accionadas, el accionante aportó una captura de pantalla de un correo remitido el 30 de octubre de 2024 al parecer al Ministerio del Transporte y a la Alcaldía de Valledupar, así:



<sup>7</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, EXP. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, EXP. 2011-00019.

<sup>8</sup> En el escrito de la demanda, el actor aportó una fotografía que da cuenta del radicado del escrito de renuencia el 7 de octubre de 2024 ante la Alcaldía de Valledupar. Cfr. Índice Samai 2. Expediente: 20001-23-33-000-2024-00331-00.



53. Para la Sala, de dicho elemento de convicción no es posible advertir el contenido de los documentos adjuntos al mensaje y los destinatarios del mismo. Esto impide tener por acreditado el cumplimiento del requisito de procedibilidad; máxime cuando el referido correo fue enviado un día antes de la radicación de la presente acción de cumplimiento<sup>9</sup>. Esto es, sin que se brindara un término prudencial para que las autoridades pudieran remitirle una respuesta en la que se pronunciaran sobre el presunto incumplimiento de sus obligaciones a cargo.

54. En ese orden de ideas, comparte parcialmente esta Corporación lo aducido por el *a quo* en torno a la configuración del requisito de procedibilidad de la acción atinente a la renuencia. Esto es, que únicamente se encuentra satisfecho respecto de los artículos 1, numeral 1 y 2 numeral 1 de la Ley 1843 del 2017 y 6 de la Resolución 20203040011245 de 2020, ante la **Alcaldía de Valledupar**. Por ende, se estudiarán los requisitos de procedencia del presente medio de control solo en relación con esta entidad territorial y tales disposiciones.

55. Situación distinta ocurre respecto de las demás autoridades accionadas y los artículos 3 y 13 de la Ley 1843 de 2017, respecto de los cuales no se agotó el requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento. Por lo tanto, se modificará la sentencia de primera instancia para rechazar la demanda respecto del Ministerio del Transporte, la Superintendencia de Transporte y la ANSV y las normas en cita.

## 2.5. De la procedencia de la acción de cumplimiento

56. Como se estableció, el señor Brehiner Aaron Ochoa solicitó el cumplimiento de varias disposiciones contenidas en la Resolución 20203040011245 de 2020 del Ministerio del Transporte y otras contenidas en la Ley 1843 de 2017, dependiendo de la autoridad. Así, en lo que respecta a la Alcaldía de Valledupar solicitó expresamente lo siguiente:

**SEGUNDO QUE EL MAGISTRADO ORDENE** al que el alcalde de Valledupar y el secretario de tránsito le de cumplimiento artículo 6 de la **RESOLUCIÓN 20203040011245 DE 2020**, y retire de la calles y carrera de la ciudad de Valledupar los vehículos de foto multa llamado comúnmente como “cazainfractore” y se garanticen nuestros derechos fundamentales, y colectivos a la propiedad privada, a un debido proceso administrativo, principio de legalidad, tipicidad, buena fe confianza legítima, presunción de inocencia, derecho a los trabajos a la libre personalidad, a la libre circulación, a la dignidad humana, a la salud, principio a la seguridad jurídica

Tercero **QUE EL MAGISTRADO ORDENE** al alcalde de Valledupar y el secretario de tránsito, le den cumplimiento artículo 2 numeral 1 de la ley 1843 del 2017, y Todo sistema automático, semiautomático y otros medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones al tránsito que se pretenda instalar, deberá cumplir con los criterios técnicos de seguridad vial que para su instalación y operación establezca el Ministerio de Transporte en conjunto con la Agencia Nacional de Seguridad Vial. Los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos que se pretendan instalar, deberán contar con autorización de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la cual se otorgará de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

<sup>9</sup> La cual ocurrió el 31 de octubre de 2024, según consta en el índice 1 Samai – Expediente: 20001-23-33-000-2024-003-31-00.



57. Lo primero que se debe mencionar, es que se cumple con el requisito de que la norma que se solicita acatar tenga rango de ley o acto administrativo. Igualmente se satisface el requisito de que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas.

58. Respecto del requisito de subsidiariedad, se evidencia que lo pretendido por el accionante no involucra la protección directa de derechos fundamentales que puedan ser invocados vía acción de tutela. Tampoco existe otro mecanismo judicial para hacer efectiva la obligación establecida en el artículo 6 de la Resolución **20203040011245 de 2020** del Ministerio de Transporte, o el numeral 1 del artículo 2.º de Ley 1843 de 2917.

59. En relación con esto último, se precisa que, contrario a lo señalado por el juez de la primera instancia, de los elementos de juicio, se puede corroborar que la inconformidad elevada por el señor Aaron Ochoa encuentra su génesis en el desconocimiento de los criterios técnicos de seguridad vial para la instalación y operación de los sistemas automáticos de detección de presuntas infracciones al tránsito y no, en los comparendos que le han sido impuestos.

60. Adicionalmente, se advierte que las disposiciones objeto de la demanda se encuentra actualmente vigentes, en la medida en que no fueron derogadas, modificadas o sustituidas en el ordenamiento jurídico.

61. Finalmente, se advierte que la demanda de la referencia no involucra gasto. Como viene de verse, lo pretendido es que se retiren de circulación los vehículos cazainfractores con los cuales los agentes de tránsito estarían imponiendo fotocomparendos. Por ende, no hay un acción a cargo de la demandada que implique la erogación de partidas presupuestales.

## **2.6. De la cosa juzgada**

62. Ahora bien, la Sala no puede desconocer que la parte actora y los coadyuvantes pusieron de presente tanto en el escrito de impugnación, como en el periodo de pruebas y de intervenciones, la existencia de la acción de cumplimiento identificada con el radicado 20001-33-33-009-2024-00283-01 adelantada en primera instancia por el Juzgado 9º Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar y en segundo grado por el Tribunal Administrativo del Cesar, en la que se habría ventilado un asunto similar al presente.

63. Por lo tanto, sin perjuicio de que en auto de pruebas del 16 de enero de 2025 se negó la incorporación de la sentencia de primera instancia del 21 de noviembre de 2024 proferido en dicho trámite judicial al haber sido revocada por la sentencia de segunda instancia, se considera necesario esclarecer si, a partir de ésta última providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 10 de diciembre de 2024, se configuró el fenómeno de la cosa juzgada.



64. Así, debe recordarse que esta colegiatura ha manifestado que el objeto de la cosa juzgada es que los hechos y conductas que se han resuelto judicialmente no puedan ser debatidos nuevamente en un proceso posterior. Lo anterior, por cuanto lo decidido por el juez adquiere las características de vinculante, obligatorio y, por tanto, de inmutable<sup>10</sup>.

65. En palabras de la Corte Constitucional:

La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica<sup>11</sup>.

66. De acuerdo con lo anterior, según lo prevé el artículo 303 del Código General del Proceso, los elementos constitutivos de la cosa juzgada son: (i) identidad de objeto; (ii) identidad de causa y, (iii) identidad jurídica de partes.

67. Ahora bien, la Sala ha establecido que, para estar en presencia del fenómeno de la cosa juzgada en las acciones de cumplimiento, en principio, no es necesaria la identidad de partes; en específico, del extremo accionante, dado el carácter público de la acción, lo cual implica que puede instaurarse por cualquier persona. Tratándose de la identidad de objeto, se verifica la identidad del bien jurídico que se encuentra en disputa. Finalmente, en relación con la identidad de causa se determina la razón por la cual se acude a esta instancia<sup>12</sup>.

68. Descendiendo al caso concreto, la Sala observa que en el expediente 20001-33-33-009-2024-00283-01 se resolvió una demanda presentada en contra de la Alcaldía de Valledupar, para que se le ordenara acatar lo dispuesto en la Resolución 20203040011245 del 20 de agosto de 2020 y la Ley 1843 de 2017 y, en consecuencia, se dispusiera el retiro de los vehículos cazainfractores por las calles de Valledupar.

69. Al resolver la controversia, la autoridad judicial encontró que la acción de cumplimiento es el mecanismo jurídico adecuado para exigir el acatamiento de las regulaciones normativas señaladas por el actor como incumplidas por el ente territorial; el **artículo 6.º de la Resolución 20203040011245 de 2020 y el artículo 2.º, numeral 1, de la ley 1843 del 2017**, por cuanto contienen un mandato legal que al ser de orden público resulta obligatorio.

70. Se destaca que, el operador judicial definió el problema jurídico de la siguiente manera:

Ahora, el principal reparo que la parte actora señala en la demanda se refiere al incumplimiento, por parte del Municipio de Valledupar y su Secretaría de Tránsito,

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 30 de enero de 2025. Radicado: 54001 23 33 000 2024 00229 01. C.P. Omar Joaquín Barreto Suárez.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia C-100 de 2019.

<sup>12</sup> Ibidem.



de las siguientes normas: 1) El artículo 6º de la Resolución No. 20203040011245 de 2020 que prohíbe la ubicación en vehículos en movimiento de dispositivos relativos al “Sistema automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones al tránsito” 14 - (SAST)15. 2) El artículo 2º numeral 1º de la ley 1843 del 2017, que establece que los sistemas de detección de infracciones de tránsito deben contar con la autorización de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), conforme a la reglamentación que expide esa entidad y el Ministerio de Transporte. Ante ello, corresponde a la Sala verificar si dentro del presente trámite constitucional se encuentra probado i) que la autoridad municipal efectivamente tiene en funcionamiento uno de los dispositivos que se enmarcan en la norma referida y, posteriormente, de ser positiva la respuesta al interrogante anterior, ii) se deberá analizar si dicho dispositivo cumple los parámetros o requisitos legales para su operación.

71. Luego, al abordar el análisis de fondo, encontró que en la Resolución 20203040011245 de 2020 se indicaron los criterios técnicos para la instalación y operación de los SAST. No obstante, no se comprobó que el vehículo cazainfractores constituyera uno de ellos, ni que la cámara para detectar las presuntas infracciones de tránsito estuviere en funcionamiento. Bajo tales consideraciones, negó las pretensiones de la demanda.

72. Lo anterior permite corroborar la triple identidad a la que hace referencia el fenómeno de la cosa juzgada, con las precisiones ya realizadas a propósito de la identidad de partes. Esto es, ya existe una decisión de fondo y ejecutoriada en la que se resolvió si la Alcaldía de Valledupar está incumplimiento o no, lo dispuesto en los artículos 6.º de la Resolución 20203040011245 de 2020 y el numeral 1 del artículo 2.º de la ley 1843 del 2017 y si por ello, se le debía ordenar que retirara los vehículos denominados como cazainfractores.

73. En otras palabras, para la Sala es claro que hay una decisión inmutable, vinculante y definitiva que resolvió el mismo objeto; en la medida que, las disposiciones cuyo acatamiento se solicitó fueron las mismas, al tiempo que, la demanda se fundó en la misma causa, pues el sustento fáctico y jurídico es similar. Por ende, corresponde la declaratoria de la cosa juzgada.

74. Por último, debe señalarse que la sentencia proferida en el marco del proceso 20001-33-33-009-2024-00283-01 no se refirió de manera **textual** al artículo 1 numeral 1 de la Ley 1843 de 2017<sup>13</sup>, disposición que también fue invocada en el trámite de la referencia. Sin perjuicio de ello, es claro que dicha disposición fue analizada en conjunto con el artículo 2 numeral 1, en la medida que la primera, define el objeto de la Ley.

75. Con todo, aun si en gracia de discusión se admitiera que no existe cosa juzgada respecto del artículo 1 numeral 1 de la Ley 1843 de 2017, lo cierto es que dicha disposición *per se*, no contiene un mandato imperativo, expreso e inobjetable, pues como fue anotado, simplemente define el objeto de la Ley 1843

<sup>13</sup> «**ARTÍCULO 1o. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto regular la instalación, adecuada señalización, puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones o control del tráfico y se dictan otras disposiciones».



de 2017, sin que de su contenido sea posible extraer una obligación a cargo de la Alcaldía de Valledupar.

## 2.7. Conclusión

76. Así las cosas, esta sala modificará la decisión proferida en primera instancia para i) rechazar la demanda respecto del Ministerio del Transporte, la Superintendencia de Transporte y la ANSV y los artículos 3 y 13 de la Ley 1843 de 2017 ii) declarar la cosa juzgada, al haber un pronunciamiento de fondo previo y ejecutoriado sobre la misma materia objeto de la acción de cumplimiento del vocativo de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### III. FALLA

**PRIMERO: ACEPTAR** las solicitudes de coadyuvancia, de conformidad con lo señalado en esta providencia.

**SEGUNDO: MODIFICAR** la sentencia del 25 de noviembre de 2024, dictada por el Tribunal Administrativo del Cesar, para:

1. **RECHAZAR** la demanda respecto del Ministerio del Transporte, la Superintendencia de Transporte y la Agencia Nacional de Seguridad Vial y los artículos 3 y 13 de la Ley 1843 de 2017.
2. **DECLARAR LA COSA JUZGADA**, por las razones expuestas en esta providencia.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

**CUARTO.** En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado



---

Demandante: Brehiner Aaron Ochoa  
Demandados: Ministerio de Transporte y otros  
Radicación: 20001-23-33-000-2024-00331-01

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
**Magistrado**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
**Magistrado**

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>