

**JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE  
CONOCIMIENTO DE BUCARAMANGA**



**ACCIÓN DE TUTELA  
Segunda Instancia**

**68001.40.88.006.2022.00149.01**

Bucaramanga, nueve (09) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

**I. ASUNTO:**

Decide este Despacho la impugnación oportunamente interpuesta por la accionante **Melhen Yasmín Rodríguez Avellaneda**, actuando en calidad de accionante, contra la sentencia del 05 de enero de 2023, por medio del cual el JUZGADO SEXTO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE BUCARAMANGA, No Tuteló los derechos deprecados, contra **Dirección de Tránsito y Transporte de Bucaramanga**.

**II. ANTECEDENTES:**

Manifestó que el 7/10/2022 realizó solicitud de conciliación como requisito de procedibilidad para instaurar demanda de nulidad y restablecimiento del Derecho ante la Procuraduría 212 Judicial I para asuntos administrativos de Bucaramanga, refiriendo el artículo 2.2.4.3.1.2.4 del decreto 1069 de 2015, no obstante, el abogado de la DTF en audiencia del 18/11/2022 solicitó unilateralmente el aplazamiento, fijándose para el 6/12/2022 audiencia de conciliación.

Aseguró que durante el transcurso de la audiencia celebrada el 6/12/2022, la DTF solicitó nuevamente aplazamiento al no haber quorum para realizar la diligencia, programándose para el 15/12/2022 reunión ordinaria del comité, a su turno la Procuradora denegó la solicitud y para el 9 de diciembre de esa anualidad como última fecha.

Refirió que el 9/12/2022, la DTF aportó a la audiencia de conciliación un "parámetro" sin hacer entrega del acta de la reunión, por lo que entiende que desconoció el contenido del decreto 1069 de 2015 en referencia al deber del Comité de Conciliación de emitir el acta correspondiente, en consecuencia,

solicitó copia del acta para cumplir el requisito de procedibilidad en la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Indicó que la entidad demandada negó la entrega del acta, bajo el argumento que contiene información clasificada por daño a los intereses públicos, de conformidad con lo establecido en los artículos 18 y 19 de la ley 1712 del 2011 y artículo 77 de la ley 1474 de 2011, arguyendo que el acta de conciliación hace referencia a asuntos que le competen: (i) ser parte accionante contra la entidad, (ii) la reunión realizada el 7 de diciembre fue extraordinaria como quedó plasmado ante el Ministerio Público en audiencia que fue aplazada, (iii) se trata de un documento (acta) que exige el Decreto 1069 de 2015, previa petición de conciliación, términos perentorios para la entidad pública citada que no acató y, (iv) no tiene reserva legal.

Se estableció comunicación telefónica con la accionante quien envió al correo electrónico del Despacho copia de la certificación expedida el 7/12/2022 por la entidad accionada, de lo cual se evidenció que el Comité de Conciliación decidió no conciliar.

**Pretendió:** En consideración a los artículos 24 y 52 del Decreto 2591 de 1991 solicitó a su despacho encarecidamente prevenga a la autoridad administrativa de la Dirección de Tránsito para que no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones violatorias de sus derechos fundamentales obligándole en reiteradas oportunidades a recurrir al juez constitucional para defenderlos, y además, se establezcan las sanciones correspondientes.

### III. CONTESTACIONES DE LA ACCIONADA Y VINCULADOS

#### 1. Dirección Tránsito y Transporte Floridablanca:

El jefe de la oficina jurídica y encargado de la Secretaría general, Dr. **Jahir Andrés Castellanos Prada**, expuso que no es obligación de la entidad allegar el acta de conciliación interna del Comité para el desarrollo de la audiencia, por lo que la Secretaría del Comité de Conciliación expidió la certificación en la que presentó el parámetro expuesto por la firma asesora y la decisión tomada.

Considera que la respuesta otorgada a la petición impetrada el 9/12/2022 cumplió las exigencias de la Corte Constitucional para satisfacer el núcleo esencial de este derecho, en tanto, el acta de conciliación goza de reserva legal, tal y como lo indica el artículo 18 de la ley 1712 de 2014, por ser “información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas. Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos (...)”. Así mismo, el artículo 19 de la ley 1712 de 2014 determina cual información goza de reserva que para el caso en concreto corresponde a un documento que contiene las opiniones o puntos de vista que forman parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

Relata que en Resolución 246 de 2021 se adoptó el Registro de Activos de Información y el Índice de Información Clasificada y Reservada en el cual se determinó que las actas suscritas por el Comité de Conciliación gozan de reserva ilimitada, por lo que la respuesta a la petición no se debió a un criterio arbitrario de la Entidad, sino al criterio de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Igualmente, que el artículo 129 de la Ley 2220 de 2022 determinó: “*reserva legal de las estrategias de defensa jurídica. Si la decisión de no conciliar implica señalar total o parcialmente la estrategia de defensa jurídica de la entidad, el documento en el que conste la decisión gozará de reserva conforme lo dispuesto en los literales e), h) y el párrafo del artículo 19 de la Ley 1712 de 2014, o la norma que los modifique, adicione o sustituya.*”.

#### IV. FALLO IMPUGNADO:

El fallo impugnado fue proferido por el JUZGADO SEXTO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE BUCARAMANGA, el 05 de enero de 2023, en el cual se No tuteló los derechos deprecados por **MELHEN YASMÍN RODRÍGUEZ AVELLANEDA** contra **Dirección de Tránsito y Transporte de Bucaramanga**.

Consideró que la acción constitucional no prosperaba porque la respuesta de la entidad demandada que data del 20/12/2022 fue clara, concreta, de fondo y puesta en conocimiento de la accionante, pese a que no se hubiese accedido a lo pretendido, tiene suficiente asidero pues la información pretendida tiene reserva legal.

También concluyó que el acta del 7/12/2022 de la reunión extraordinaria que realizó el Concejo de Convivencia laboral de la **Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca** contiene las razones por las cuales no se conciliaban las pretensiones de la accionante ante la Procuraduría 212 Judicial I para asuntos administrativos de Bucaramanga, es decir, contiene las opiniones o puntos de vista que forman parte del proceso deliberativo de los servidores públicos y que sustentaron su posición, en razón a ello, la misma goza de reserva legal por tratarse de información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas; secretos profesionales.

Lo anterior, conforme al artículo 129 de la ley 2220 de 2002 y el artículo 19 de la ley 1712 de 2014 en su literales e) que hace referencia al debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales.

La Dirección de Tránsito de Floridablanca en base a la deliberación realizada en dicha reunión extraordinaria expidió una certificación en la cual estableció su posición, a saber, no conciliar, documento suficiente para que la accionante se continúe con el trámite que pretende ante las autoridades

judiciales y en el caso concreto, basados en las pruebas allegadas al diligenciamiento concluyó que la salvaguarda invocada no tiene vocación a prosperar al no vislumbrarse la violación invocada.

## **V. DE LA IMPUGNACIÓN:**

La impugnante fundamenta su inconformidad en que considera que es su derecho acceder al acta de conciliación, por tratarse de un acta de una reunión extraordinaria donde solo se tocó su asunto y nunca cuestionó el proceder de la procuraduría.

Agregó que la obligación de “APORTAR” el acta PARA LA AUDIENCIA DE CONCILIACION está contenida en el artículo 2.2.4.3.1.2.4 del decreto 1069 de 2015, de manera que sí existe una obligación legal que debió asumir la entidad y para la cual, por medio de esta acción constitucional reclama su derecho de obtener copia del acta de la reunión extraordinaria realizada el 7/12/2022 para atender únicamente su caso.

Considera obligatorio que la entidad, dé aplicación estricta al contenido normativo en todo el proceso después de que se cita a conciliación prejudicial a una entidad pública, que para el caso, es hacer entrega de copia del acta ya referida, según lo contemplado en el artículo 2.2.4.3.1.2.4 del Decreto 1069 de 2015, Ley 1220 de 2022, ARTÍCULO 31. Deberes y Obligaciones especiales de los servidores públicos facultados para conciliar, artículo 106, máxime si no existe contenido normativo que imponga al acta reclamada, algún tipo de reserva legal.

Refiere también el audio de la audiencia de conciliación y señala que en dicho medio, la Procuraduría le recomendó solicitar el acta mediante derecho de petición pues la misma no goza de reserva legal y la regla general se enfoca hacia el libre acceso a la información y a los documentos públicos

Añadió que En la respuesta que brinda la entidad al juez de instancia en la página 3 hace referencia a situaciones totalmente diferentes del caso tutelado, erradamente habla de valores, y de otro funcionario que nada tiene que ver con mi proceso. Evidenciando copia y pegue de respuestas una tras otra. Por otra parte, el respondiente aduce adjuntar la resolución 246 de 2021 y en su defecto remite un cuadro difícil de interpretar que no es un acto administrativo que llamó resolución 246/2021. Situaciones que considero dilatorias para entorpecer cualquier decisión.

## **VI. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:**

### **1. La acción de tutela.**

La acción de tutela consagrada en el art. 86 de la Carta Política se creó como un mecanismo extraordinario para reclamar ante los Jueces la protección

rápida y eficaz de los derechos fundamentales cuando estos resulten amenazados o conculcados por acciones u omisiones de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos expresamente previstos por el legislador.

La Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela no fue consagrada *“para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutos de los procesos ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces”*<sup>1</sup>, por tanto, frente a su procedibilidad ha indicado que se deben cumplir con ciertos requisitos.

Al respecto precisó:

*“Este mecanismo privilegiado de protección, debe cumplir, sin embargo, con los requisitos de (i) relevancia constitucional, en cuanto sea una cuestión que plantea una discusión de orden constitucional al evidenciarse una afectación de un derecho fundamental; (ii) inmediatez, en cuanto la acción de tutela se concibe como un mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales, de acuerdo con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iii) subsidiariedad, en razón a que este mecanismo sólo procede cuando se han agotado todos los medios de defensa por las vías judiciales ordinarias antes de acudir al juez de tutela.”*<sup>2</sup>

El inciso 4° del artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.<sup>3</sup>

En tal sentido, la Corte Constitucional en sentencia T 604 de 2013 estableció que: *“la procedencia subsidiaria de la acción de tutela se justifica en razón a la necesidad de preservar el orden y regular de competencias asignadas por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, buscando con ello no solo impedir su paulatina desarticulación sino también asegurando el principio de seguridad jurídica. En este sentido, en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional ha señalado que el juez debe analizar, en cada caso concreto, si existe otro mecanismo judicial en el orden jurídico que permita ejercer la defensa de los derechos constitucionales fundamentales de los individuos, logrando una efectiva e íntegra protección de los mismos.”*

Por lo anterior, si existen otros medios de defensa judicial la acción de tutela no procedería si estos no se han agotado; sin embargo, se ha señalado tres eventos excepcionales para su procedencia, así: (i) Cuando los recursos existentes no sean idóneos (ii) cuando estos no existan (iii) cuando se quiere evitar un perjuicio irremediable.

---

<sup>1</sup> Sentencia T-001 de 1992

<sup>2</sup> Sentencia T-127 de 2014

<sup>3</sup> Sentencia T-014 de 2019

En sentencia T-318 de 2017 la Corte estableció que un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta de manera grave la subsistencia de ese derecho requiriendo, en consecuencia, de medidas impostergables que lo neutralicen. Por lo anterior el perjuicio irremediable debe ser (i) inminente, (ii) debe requerir de medidas urgentes para ser conjurado, (iii) debe tratarse de un perjuicio grave y (iv) solo puede ser evitado a partir de la implementación de acciones impostergables. <sup>4</sup>

## VII. CASO CONCRETO

El fallo impugnado fue proferido por el JUZGADO SEXTO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE BUCARAMANGA, el 05 de enero de 2023, en el cual se No tuteló los derechos deprecados por **MELHEN YASMÍN RODRÍGUEZ AVELLANEDA** contra **Dirección de Tránsito y Transporte de Bucaramanga**.

Consideró que la acción constitucional no prosperaba porque la respuesta de la entidad demandada que data del 20/12/2022 fue clara, concreta, de fondo y puesta en conocimiento de la accionante, pese a que no se hubiese accedido a lo pretendido, tiene suficiente asidero pues la información pretendida tiene reserva legal.

También concluyó que el acta del 7/12/2022 de la reunión extraordinaria que realizó el Concejo de Convivencia laboral de la **Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca** contiene las razones por las cuales no se conciliaban las pretensiones de la accionante ante la Procuraduría 212 Judicial I para asuntos administrativos de Bucaramanga, es decir, contiene las opiniones o puntos de vista que forman parte del proceso deliberativo de los servidores públicos y que sustentaron su posición, en razón a ello, la misma goza de reserva legal por tratarse de información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas; secretos profesionales.

Lo anterior, conforme al artículo 129 de la ley 2220 de 2002 y el artículo 19 de la ley 1712 de 2014 en su literales e) que hace referencia al debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales.

La Dirección de Tránsito de Floridablanca en base a la deliberación realizada en dicha reunión extraordinaria expidió una certificación en la cual estableció su posición, a saber, no conciliar, documento suficiente para que la accionante se continúe con el trámite que pretende ante las autoridades judiciales y en el caso concreto, basados en las pruebas allegadas al diligenciamiento concluyó que la salvaguarda invocada no tiene vocación a prosperar al no vislumbrarse la violación invocada.

---

<sup>4</sup>T-225 de 1993 La tesis de esta sentencia frente al perjuicio irremediable se ha mantenido invariable en jurisprudencia posterior.

La impugnante fundamenta su inconformidad en que considera que es su derecho acceder al acta de conciliación, por tratarse de un acta de una reunión extraordinaria donde solo se tocó su asunto y nunca cuestionó el proceder de la procuraduría.

Agregó que la obligación de “APORTAR” el acta PARA LA AUDIENCIA DE CONCILIACION está contenida en el artículo 2.2.4.3.1.2.4 del decreto 1069 de 2015, de manera que sí existe una obligación legal que debió asumir la entidad y para la cual, por medio de esta acción constitucional reclama su derecho de obtener copia del acta de la reunión extraordinaria realizada el 7/12/2022 para atender únicamente su caso.

Considera obligatorio que la entidad, dé aplicación estricta al contenido normativo en todo el proceso después de que se cita a conciliación prejudicial a una entidad pública, que para el caso, es hacer entrega de copia del acta ya referida, según lo contemplado en el artículo 2.2.4.3.1.2.4 del Decreto 1069 de 2015, Ley 1220 de 2022, ARTÍCULO 31. Deberes y Obligaciones especiales de los servidores públicos facultados para conciliar, artículo 106, máxime si no existe contenido normativo que imponga al acta reclamada, algún tipo de reserva legal.

Refiere también el audio de la audiencia de conciliación y señala que en dicho medio, la Procuraduría le recomendó solicitar el acta mediante derecho de petición pues la misma no goza de reserva legal y la regla general se enfoca hacia el libre acceso a la información y a los documentos públicos

Añadió que En la respuesta que brinda la entidad al juez de instancia en la página 3 hace referencia a situaciones totalmente diferentes del caso tutelado, erradamente habla de valores, y de otro funcionario que nada tiene que ver con mi proceso. Evidenciando copia y pegue de respuestas una tras otra. Por otra parte, el respondiente aduce adjuntar la resolución 246 de 2021 y en su defecto remite un cuadro difícil de interpretar que no es un acto administrativo que llamó resolución 246/2021. Situaciones que considero dilatorias para entorpecer cualquier decisión.

Ahora bien, revisado el caso, encuentra el despacho que acertó el juez de primer nivel al considerar que no existe vulneración al derecho de petición, dado que la entidad accionada emitió contestación clara, congruente, precisa, de fondo y con la debida notificación a la accionante, pues bien sabido es que por regla jurisprudencial, para que una respuesta a un derecho de petición, se considere adecuada, no hace falta que se acceda a la pretensión, pues no se necesita resolver a favor del peticionario y tampoco le es dable al juez indicar el sentido de la respuesta.

*“Se aclara sí a la impugnante que el derecho de petición no impone a la autoridad a quien se dirige o enfoca la solicitud que la respuesta o el pronunciamiento a proferir sea positivo o favorable a las pretensiones de quien la formula, lo que exige tal como se reseñó es que se emita una*

*respuesta oportuna, de fondo, clara y congruente, aparte de que debe ser comunicada.*

*Y mucho menos es posible vía tutelar indicar el sentido de las respuestas escudados en la supuesta conculcación del derecho de petición, porque eso implicaría invadir ámbitos ajenos a la finalidad que desempeña el Juez de tutela y desconocer las normas que definen la competencia”<sup>5</sup>*

Sin embargo, siendo el derecho de petición, vehículo para la materialización de otras garantías fundamentales, tal como lo expresa la accionante en su escrito al solicitar conexidad con el derecho de petición, las garantías a la Igualdad y al Debido proceso, encontrándose que debió analizarse el contexto del Debido proceso.

Es así, que si bien la autoridad accionada contestó la solicitud radicada por la tutelante, existe confrontación legal entre los argumentos planteados por la accionante y la accionada, reclamación que debería ser sometida ante la jurisdicción administrativa incluso haciendo uso de Recursos o de la Medida cautelar dentro de un proceso de Nulidad y restablecimiento del derecho, empero, dicha respuesta debe revestir unas características especiales por recaer el asunto sobre la creación, extinción o modificación de una situación jurídica, al responderse de la existencia de una reserva legal de la información, es decir, se debió tramitar, no como una simple respuesta a una petición, sino como un acto administrativo,

*“Específicamente, la norma acude a la figura de acto administrativo, que según el concepto doctrinal y jurisprudencial usualmente reconocido, se concibe como la expresión de voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de funciones administrativas, que cambie el ordenamiento jurídico, es decir, que por sí mismo cree, extinga o modifique una situación jurídica...”<sup>9</sup>*

En ese sentido, se avizora una vulneración al derecho de debido proceso, pues la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca no se encuentra completa, circunstancia que en criterio del juzgado, afecta ostensiblemente el derecho al debido proceso que le asiste al reclamante al no permitirle acudir al juez natural para que defina la legalidad de la respuesta y las eventuales medidas a tomar para restablecer el derecho.

*“d. La falta de motivación del acto administrativo es un requisito de fondo que no sólo conlleva la declaratoria de nulidad del acto administrativo, sino la violación del derecho " fundamental al debido proceso, entre otras normas constitucionales.”<sup>10</sup>*

Por otro lado, salta a relucir que, en ningún aparte de la respuesta se le comunicó al ciudadano que contra dicha decisión proceden recursos ante una

---

<sup>5</sup> Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bucaramanga-Sala de Decisión Penal, Fallo de Segunda Instancia de Tutela de fecha 22 de septiembre de 2022. Rad. 68001-31-09-001-2022-00077-01 (N.I. 22-0573). M.P. Shirle Eugenia Mercado Lora (Acta A. 849), Ruth Helena Vargas Rincón vs. Comisión Nacional del Servicio Civil.

eventual inconformidad, siendo este uno de los deberes atribuidos a la administración en salvaguarda de la garantía al Debido proceso:

*“La consecuencia jurídica que se deriva de la omisión de la administración de hacer mención a los recursos que proceden en contra de una determinada actuación administrativa, es la facultad que se radica en cabeza de la persona afectada con el acto administrativo en cuestión, para acudir directamente a debatirlo ante la jurisdicción contencioso administrativa, sin verse obligada a cumplir con el requisito de agotar con los recursos de vía gubernativa. Esto, pues el legislador consideró desproporcionado exigirle a una persona el ejercicio de los procedimientos, que no se le informó tenía a su disposición.”<sup>11</sup>*

Por otra parte, en cuanto a la pretensión de la señora **Rodríguez Avellaneda** de ordenar a la autoridad accionada la entrega del acta de conciliación referida, tal como se expresó *At Supra*, el derecho fundamental al Debido proceso en cuanto a la *entrega* de información y documentación, no hay lugar a emitir dicha orden en el caso de trato, hasta que se defina la legalidad de la alegada reserva legal del acta.

Dado lo anteriormente expuesto, este despacho **REVOCARÁ** la proferido por el JUZGADO SEXTO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE BUCARAMANGA, el 05 de enero de 2023, en el cual se No tuteló los derechos deprecados por **MELHEN YASMÍN RODRÍGUEZ AVELLANEDA** contra **Dirección de Tránsito y Transporte de Bucaramanga** y en su lugar **CONCEDERÁ** el amparo tutelar del derecho fundamental al Debido proceso de la accionante.

En consecuencia, se **ORDENARÁ** a la **Dirección de Tránsito y Transporte de Cartagena de Indias** que en el término de Cuarenta y ocho (48) Horas siguientes a la notificación de esta decisión, se pronuncie en debida forma y mediante un acto administrativo frente a la petición elevada por **MELHEN YASMÍN RODRÍGUEZ AVELLANEDA** el 9 de diciembre de 2022, atendiendo los postulados del Debido proceso, en el sentido de informándole los recursos que proceden contra la decisión.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO DE BUCARAMANGA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** la proferido por el JUZGADO SEXTO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE BUCARAMANGA, el 05 de enero de 2023, en el cual se No tuteló los derechos deprecados por **MELHEN YASMÍN RODRÍGUEZ AVELLANEDA** contra **Dirección de Tránsito y Transporte de Bucaramanga** y en su lugar

**CONCEDER** el amparo tutelar del derecho fundamental al Debido proceso de la accionante, conforme fue expresado en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la **Dirección de Tránsito y Transporte de Cartagena de Indias** que en el término de Cuarenta y ocho (48) Horas siguientes a la notificación de esta decisión, se pronuncie en debida forma y mediante un acto administrativo frente a la petición elevada por **MELHEN YASMÍN RODRÍGUEZ AVELLANEDA** el 9 de diciembre de 2022, atendiendo los postulados del Debido proceso, en el sentido de informándole los recursos que eventualmente procedan contra la decisión

**TERCERO: REMITASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión y envíese copia del fallo al Juzgado de origen, al correo institucional.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La Juez,

  
**MARÍA CONSUELO PARODI GAMEZ**