



**Rama Judicial**  
**Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales**  
**Republica de Colombia**

Bogotá D. C., 20 de marzo de 2024

## **ACCIÓN DE TUTELA N° 2024-10062 DE ANA MARÍA GAFARO MARTÍNEZ CONTRA LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ.**

### **SENTENCIA**

Corresponde a este Despacho resolver en primera instancia la acción de tutela promovida por Ana María Gafaro Martínez contra la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, la propiedad y la libre movilidad.

### **ANTECEDENTES**

#### **Hechos**

Indicó que el 23 de agosto de 2020 le fue impuesta una orden de comparendo con el No.11001000000027603574 por presuntamente conducir bajo el influjo de alcohol, mismo que impugnó y que dio lugar a realizar una primera citación para el 5 de noviembre de 2020 de manera virtual, la cual fue reasignada para el 19 de noviembre de 2020 de manera presencial.

Aseguró que el 3 de noviembre de 2020 solicitó aplazamiento de la diligencia debido a que se encontraba en aislamiento preventivo por tener síntomas de COVID-19, y que el 22 de febrero de 2021, sin ser notificada, se llevó a cabo audiencia pública en la cual se resolvió declararla contraventora. Decisión que apeló, solicitando la nulidad de la actuación por violación al derecho del debido proceso, recurso que fue concedido.

Añadió que mediante Resolución No. 195-02 del 7 de febrero de 2022, la Dirección de Investigaciones Administrativas al Tránsito y Transporte de la Secretaría de Movilidad dispuso revocar la decisión proferida por la autoridad de tránsito en la audiencia del 22 de febrero de 2021, por violar el derecho al debido proceso, al no resolver la solicitud de aplazamiento de audiencia, y en su lugar imponer la sanción a la misma, sin permitirme ejercer la defensa. Sin embargo, en dicha Resolución se aclaró que: *«una vez aceptada la solicitud de revocatoria o su declaratoria de oficio, iniciará nuevamente la contabilización de términos de caducidad, lo que conlleva, a que se afecten los términos de tres años de prescripción de que trata el Código Nacional de Tránsito, pues en consideración de este Despacho, estos empezarían a contarse nuevamente desde la fecha en que empiezan a contar los de la caducidad»*

Sostuvo que en la Resolución citada se ordenó rehacer la actuación y devolver el trámite a la Subdirección de Contravenciones, la cual fijó el 16 de mayo de 2022 para llevar a cabo audiencia pública de impugnación, en la cual se solicitó verificar la competencia, teniendo en cuenta que en virtud del artículo 161 del C.N.T., ya había operado la caducidad respectiva, y además se argumentó nuevamente que la suscrita no estaba conduciendo el vehículo, sino que lo estaba haciendo el señor Juan Trujillo.

Manifestó que en audiencia del 14 de junio de 2022 el Despacho decretó como pruebas *i)* la declaración del señor Trujillo, quien aseguró que el día de los hechos se encontraba conduciendo el vehículo, *ii)* la declaración de la patrullera Maribell Calderón, quien indicó que no tenía seguridad de que la accionante era la persona que conducía el vehículo, toda vez que no se encontraba en el lugar para la época de los hechos, y *iii)* oficiar a la Dirección Seccional de Tránsito para que certificara si el día 23 de agosto de 2020, estaba autorizado un puesto de control de tránsito en el lugar de los hechos, prueba que la autoridad de tránsito dispuso prescindir sin motivo alguno, lo cual desconoce su derecho al debido proceso.

Precisó que a través de Resolución 949 del 10 de enero de 2023 se realizó audiencia en la cual se dictó fallo dentro del proceso, en el cual se omitió la solicitud sobre la pérdida de competencia y se dispuso lo siguiente:

- Declararla contraventora de normas de tránsito, por cometer la infracción codificada como F por conducir bajo el influjo de alcohol.



**Rama Judicial**  
**Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales**  
**Republica de Colombia**

- Imponer una multa por valor de DIEZ MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y TRES MIL SEISCIENTOS PESOS.
- Sancionarla con suspensión de la licencia de conducción por el término de cinco (5) años.
- Ordenar la inmovilización del vehículo involucrado en los hechos, por el término de seis (6) días.
- Ordenar los trámites y demás anotaciones de ley.

Añadió que frente al fallo anterior interpuso recurso de apelación, el cual se resolvió mediante Resolución No. 3509-02 del 7 de diciembre de 2023 confirmando la decisión previamente adoptada. Explicó que las decisiones dentro del trámite contravencional, tanto de primera como de segunda instancia, son violatorias del derecho al debido proceso porque fueron dictadas sin competencia dado que se presentó el fenómeno de la caducidad y porque dichas decisiones están sostenidas sobre argumentos precarios que no respetan las reglas de la sana crítica.

Finalmente, alegó que como consecuencia de las decisiones adoptadas en el trámite convencional se violaron los derechos fundamentales a la libre locomoción y la propiedad porque la sanción de suspensión de la licencia de conducción impide *de manera desproporcional e irrazonada* la posibilidad de desplazarse y de negociar en el comercio su vehículo.

### **Objeto**

De acuerdo con lo expuesto, la accionante pretende el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la libre locomoción y a la propiedad y, en consecuencia, solicita ordenar a la encartada que en virtud del fenómeno de la caducidad se dejen sin efectos los actos administrativos contenidos en la Resolución 949 del 10 de enero de 2023 y en la Resolución 3509-02 del 7 de diciembre de 2023, junto con las sanciones derivadas de las mismas.

### **TRÁMITE DE INSTANCIA**

La presente acción fue admitida por auto del 6 de marzo de 2024, por medio del cual se ordenó librar comunicación a la accionada con el fin de poner en conocimiento el escrito de tutela y se le solicitó la información pertinente.

### **Informe recibido**

La **Secretaría Distrital de Movilidad** indicó que la figura de la caducidad en materia de tránsito se encuentra contemplada en el artículo 161 del Código Nacional de Tránsito, el cual prevé que la acción o contravención de las normas de tránsito caduca a los 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.

Precisó que el término de 6 meses corresponde al tiempo con que cuentan los organismos de tránsito para celebrar la audiencia del artículo 136 del Código Nacional de Tránsito y culminar la actuación administrativa con decisión en firme, que 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.

Sostuvo que teniendo en cuenta que se expidió un primer fallo y que el mismo fue revocado, volviendo a proferir nuevo fallo el 10 de enero de 2023 generó el paso del tiempo sin que se produjera una decisión de fondo que soportara la interrupción de los términos de caducidad; sin embargo, la actual norma contenida en el artículo 161 del Código Nacional de Tránsito perceptúa: «*La acción por contravención de las normas de tránsito, caduca al año (1), contado a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella. En consecuencia, durante este término se deberá decidir sobre la imposición de la sanción, en tal momento se entenderá realizada efectivamente la audiencia e interrumpida la caducidad.*», por lo que resulta inaplicable al presente caso la solicitud de caducidad.



**Rama Judicial**  
**Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales**  
**Republica de Colombia**

Precisó que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la improcedencia de la acción constitucional de tutela cuando versa sobre la revisión del procedimiento contravencional que la autoridad de tránsito adelanta por infracciones a las normas previstas en el Código Nacional de Tránsito, estableciendo que el mecanismo de protección principal es el medio de control con el que cuenta la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y que la imposición de una multa por sí misma no implica un perjuicio irremediable.

### **CONSIDERACIONES**

Sea lo primero precisar que conforme al artículo 86 de la Constitución Política de 1991, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela está instituida como un mecanismo excepcional, subsidiario, preferente y sumario, erigido para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales de todas las personas, en todo momento y lugar, cuando quiera que, por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o, incluso de los particulares, se genera una amenaza o vulneración de los mismos, que solo es procedente cuando no existe otro mecanismo de defensa judicial o, cuando exista, este no sea eficaz para obtener la protección efectiva de tales derechos, o cuando se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Para que proceda este medio privilegiado de protección se requiere que dentro del ordenamiento jurídico colombiano no exista otro medio de defensa judicial que permita garantizar el amparo deprecado, o que existiendo este, se promueva para precaver un perjuicio irremediable caso en el cual procederá como mecanismo transitorio.

En lo que tiene que ver con el **debido proceso** este Despacho considera necesario recordar que conforme la Sentencia T – 010 de 2017, es un derecho consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política Colombiana, el cual se aplica «*a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas con el fin de que todos los integrantes de la comunidad nacional, en virtud del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, puedan defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución*».

De otro lado y en cuanto al debido proceso administrativo este ha sido definido por la Corte Constitucional en Sentencia T – 479 de 2017 como la «*regulación jurídica previa que limite los poderes del Estado y establezcan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley o los reglamentos*», procedimiento que debe ser aplicado a todas las actuaciones administrativas y que debe estar sujeto a los principios de legalidad, competencia, publicidad y de los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria y de impugnación. En ese orden, implica una limitación al ejercicio de las funciones de las autoridades públicas y privadas, que debe estar revestido de obediencia a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente, para lo cual se requiere que los funcionarios que tienen a su cargo un proceso judicial o administrativo, se mantengan al tanto de las modificaciones que regula sus funciones, pues de lo contrario, se podría incurrir en la ejecución de un proceso no determinado legalmente, por lo cual, este derecho permite eliminar cualquier criterio subjetivo y conducta omisiva, negligente o descuidada en que pueda incurrir el funcionario que está a cargo del proceso (Corte Constitucional Sentencia T – 051 de 2016).

Puntualmente, la acción de tutela adelantada contra actos administrativos, la posición sentada por la Corte Constitucional ha sido que, en principio, resulta improcedente, dado que el legislador determinó, por medio de la regulación administrativa y contencioso administrativa, los mecanismos judiciales pertinentes para que los ciudadanos puedan comparecer al proceso ordinario respectivo y ejercer su derecho de defensa y contradicción, dentro de términos razonables.

En la Sentencia T-957 de 2011, la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

*La competencia en estos asuntos ha sido asignada de manera exclusiva, por el ordenamiento jurídico, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, juez natural de este tipo de procedimientos, cuya estructura*



**Rama Judicial**  
**Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales**  
**Republica de Colombia**

*permite un amplio debate probatorio frente a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la administración contraria al mandato de legalidad.*

Debe tenerse en cuenta que el legislador adelantó un trabajo exhaustivo para la expedición de la Ley 1437 de 2011 correspondiente al Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, con el fin de ofrecer un sistema administrativo que responda de manera idónea y oportuna a los requerimientos de los ciudadanos, todo bajo la luz de la eficacia, la economía y la celeridad, entre otros principios.

En atención a ello, los mecanismos ordinarios deben utilizarse de manera preferente, incluso cuando se pretenda la protección de un derecho fundamental. No obstante, en este caso, se deberá evaluar que el mecanismo ordinario ofrezca una protección «*cierta, efectiva y concreta del derecho*», al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo.

Al respecto, en la Sentencia T-007 de 2008 la Corte Constitucional, después de hacer un análisis concentrado de este tema, manifestó lo siguiente:

*En aquellos casos en que se constata la existencia de otro medio de defensa judicial, establecer la idoneidad del mecanismo de protección alternativo supone en los términos del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, que el otro medio de defensa judicial debe ser evaluado en concreto, es decir, teniendo en cuenta su eficacia en las circunstancias específicas que se invoquen en la tutela. Por tal razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución “clara, definitiva y precisa” a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, y su habilidad para proteger los derechos invocados. En consecuencia, el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela.*

En el mismo pronunciamiento jurisprudencial, se citó la Sentencia T-822 de 2002, según la cual, como criterio de referencia, se deberá tener en cuenta «(a) el objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela y (b) el resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales.»

Ahora bien, específicamente, en el plano administrativo, cuando se estudie la procedencia de la acción de tutela porque no existe otro mecanismo judicial de defensa, hay varios criterios que deberá estimar el juez al momento de tomar una decisión. En primer lugar, resulta de especial importancia que la autoridad administrativa haya notificado el inicio de la actuación a los afectados, procedimiento indispensable para que estos puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción.

En segundo lugar, si los ciudadanos fueron efectivamente notificados, es necesario que hayan asumido una actuación diligente en la protección de sus derechos, pues son ellos los primeros llamados a velar porque sus garantías fundamentales e intereses legítimos sean respetados. **En este sentido, los particulares deben haber agotado todos los recursos administrativos y los medios de control regulados en la legislación vigente que hayan tenido a su alcance.**

Empero, cuando la entidad accionada, en un obrar negligente o abusivo, no ponga en conocimiento del ciudadano afectado el inicio de una actuación administrativa adelantada en su contra, el procedimiento administrativo queda viciado de nulidad, debido a que se impide el ejercicio del derecho de defensa. En consecuencia, se vulnera el derecho fundamental al debido proceso. En ese evento, deberá estudiarse si con el acto administrativo proferido se puede ocasionar un perjuicio irremediable, de ser así resulta factible acudir a la acción de tutela, de lo contrario se debe acudir al medio de control ordinario previsto por el legislador.

Por su parte, el artículo 24 de la Constitución Política consagra el derecho a la libertad de locomoción en los siguientes términos, «*todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia*». A su vez, convenios y tratados internacionales han incorporado la libertad de locomoción, entre los cuales está la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 13) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 12), que además prevé que este derecho no podrá ser objeto de



**Rama Judicial**  
**Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales**  
**Republica de Colombia**

restricciones a menos que (i) estén previstas en la ley y, (ii) sea necesario para la protección de la seguridad nacional, el orden o moral pública, la salud o los derechos y libertades de terceros.

El derecho a la propiedad está previsto en el artículo 58 de la Constitución, el cual lo garantiza conforme a la ley y establece límites por motivos de utilidad pública e interés social. Además, prevé su función social y ecológica, lo que implica obligaciones para los titulares de este derecho. Así pues, el derecho de propiedad «no tiene un carácter absoluto o intangible y puede ser sometido a restricciones por parte del legislador cuando ello resulte necesario para satisfacer los intereses sociales.»<sup>1</sup>

### **Caso Concreto**

En el presente asunto el Despacho deberá resolver si en aras de proteger los derechos fundamentales al debido proceso y defensa, hay lugar a ordenar a la encartada que en virtud del fenómeno de la caducidad se dejen sin efectos los actos administrativos contenidos en la Resolución 949 del 10 de enero de 2023 y en la Resolución 3509-02 del 7 de diciembre de 2023, junto con las sanciones derivadas de las mismas.

Para justificar sus pedimentos allegó copia de las piezas procesales correspondientes a la primera instancia del trámite administrativo contravencional 949 de 2020 y copia de la Resolución No. 3509 – 02 del 7 de diciembre de 2023, expedida por la Dirección de Investigaciones Administrativas al Tránsito y Transporte de la Secretaría de Movilidad.

Frente a ello la encartada indicó que podía acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitar la suspensión provisional de dichos actos, pues *«el proceso contencioso que se inicia en ese sentido tiene la virtualidad no sólo de que su trámite se hace ante una autoridad judicial que se caracteriza por su imparcialidad, sino que en su interior existe la posibilidad de un amplio debate probatorio, en el cual el administrado tendrá la oportunidad de controvertir los actos impugnados y de desvirtuar su presunción de legalidad. De esta manera, la jurisdicción de lo contencioso administrativo constituye la vía que ofrece las garantías suficientes para la defensa del derecho al debido proceso invocado»*

Descendiendo al caso concreto, se tiene que como lo pretendido por la accionante es dejar sin efectos las Resoluciones Sancionatorias 949 del 10 de enero de 2023 y 3509-02 del 7 de diciembre de 2023, encuentra el Despacho que la pretensión resulta ajena a la finalidad de la tutela, pues por su propia naturaleza jurídica, se trata de actos administrativos particulares por medio de los cuales se crea una situación jurídica. Por ende, conforme el precedente legal y jurisprudencial, cuando el perjudicado esté inconforme con la sanción impuesta, el mecanismo judicial procedente será el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que permite resarcir el daño causado injustificadamente a un derecho subjetivo.

Así mismo el Despacho advierte que la acción de tutela no puede usarse para dar fin a un trámite que es meramente administrativo ya que la finalidad de esta es la protección de derechos fundamentales y no el de un acto administrativo que entienda agotada la vía administrativa.

Ahora, si bien existen situaciones que eventualmente pueden hacer que la acción de tutela sea procedente, lo cierto es que en este caso la accionante no acreditó ninguna situación particular de vulnerabilidad ni la existencia de un eventual perjuicio irremediable que amerite una especial protección, pues pese a que informó que se le están vulnerando sus derechos fundamentales, lo cierto es que, no demostró la afectación a tales derechos ya que no se evidencia que haya agotado los medios de control regulados en la legislación.

En este sentido, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando el peticionario interpone la acción de tutela, como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, este **tiene la carga de probar, aunque sea sumariamente la existencia de un**

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-321 de 2022.



**Rama Judicial**  
**Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales**  
**Republica de Colombia**

**perjuicio** que: *i*) sea inminente, es decir que produzca, de manera cierta y evidente, la amenaza de un derecho fundamental; *ii*) imponga la adopción de medidas urgentes para conjurarlo; *iii*) amenace gravemente un bien jurídico que sea importante en el ordenamiento jurídico y; *iv*) dada su urgencia y gravedad, imponga la impostergabilidad del amparo a fin de garantizar el restablecimiento del orden social justo en toda su integridad; pues, de lo contrario, la acción se torna improcedente.

En ese sentido, la presente acción resulta improcedente por lo que no puede el Despacho analizar de fondo la presunta vulneración de los derechos invocados, pues será el juez natural el habilitado para tal fin y al cual no ha acudido.

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO TERCERO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, por autoridad de la Ley y mandato de la Constitución,

### **R E S U E L V E**

**PRIMERO: NEGAR POR IMPROCEDENTE** la acción de tutela instaurada por **Amparo Piquetero Rivera** contra la **Secretaría Distrital de Movilidad** conforme a lo expuesto.

**SEGUNDO: PUBLICAR** esta providencia en la página de la Rama Judicial e informar a las partes sobre la forma de consultar la misma.

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada por la parte interesada dentro de los 3 días hábiles siguientes a su notificación. De ser excluida de revisión, **ARCHÍVESE** el expediente, previas las desanotaciones de rigor.

**CUARTO: ORDENAR** que por secretaría se realice la comunicación por estado electrónico, el cual deberá ser publicado en la página de la Rama Judicial <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-03-de-pequeñas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>.

**Notifíquese y Cúmplase,**

La Juez,

**LORENA ALEXANDRA BAYONA CORREDOR**

Firmado Por:  
Lorena Alexandra Bayona Corredor  
Juez Municipal  
Juzgado Pequeñas Causas  
Laborales 3  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b079510435390ad931afd35d2260e0f1b30c4e295519ac2e5fe1e32d4bd0c106**

Documento generado en 20/03/2024 12:36:09 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**