

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: (01) **2021 – 00139 01**
Proceso: Acción de Tutela (SEGUNDA INSTANCIA)
Accionante: Jairo Armando Ramírez Avendaño
Accionados: Secretaría de Movilidad de la Gobernación de Cundinamarca – Sede Operativa Chocontá y otros.
Asunto: **SENTENCIA**

Agotado el trámite que le es propio a esta instancia, se resuelve lo pertinente a la impugnación presentada por la parte accionante, contra la providencia del veintiocho (28) de julio de dos mil veintiuno (2021), proferida por el Juzgado Primero (01) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá – Localidades de Ciudad Bolívar y Tunjuelito.

ANTECEDENTES

1.- Supuestos Fácticos

El señor Jairo Armando Ramírez, actuando en nombre propio, propuso acción de tutela, a fin de que le sean amparados su derecho al debido proceso, con base en los hechos que a continuación se sintetizan:

- 1.1. Que al consultar el SIMIT encontró que tenía una foto multa con fecha de comparendo el 04/02/2021, bajo Resolución No. 553, por lo que la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional validó las respectivas órdenes de comparecer y la accionada Secretaría de Movilidad adoptó la decisión.
- 1.2. Que a pesar de que la ley diferencia las funciones entre la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y la Secretaría de

Tránsito, en la práctica y gracias a un convenio entre ambas, se comportan como la misma entidad, con un conflicto de intereses, en contravía de los principios del derecho sancionatorio y en desmedro de los derechos y garantías de los sancionados.

- 1.3. Que la entidad accionada adoptó una decisión no motivada, con base en un hecho no demostrado y aplicando el Código Nacional de Tránsito que no es una norma de procedimiento, en lugar de adherirse a la normativa del CPACA.
- 1.4. Que no hubo una notificación de la autoridad administrativa, por el que el actor no tuvo forma de enterarse de las actuaciones de la Secretaría de Movilidad y presentar sus defensas.
- 1.5. Que con ocasión del informe sobre presuntas irregularidades en los organismos de tránsito a nivel nacional, presentada por la Veeduría de Movilidad, la accionada y vinculadas tienen conocimiento de la situación desde el 31 de octubre de 2019, fecha en que se presentó dicho informe, sin que se hayan adoptado los correctivos del caso y en detrimento del derecho al debido proceso.

2.- Lo Pretendido.

“1. Que el despacho de conocimiento requiera a la entidad accionada y a las entidades vinculadas para que se pronuncien sobre los hechos, con el objeto de establecer la relación contractual entre la Secretaría de Movilidad y quienes ejercen como agentes en vía, encargados de detectar la presunta infracción; con la cual, luego se pretende realizar un cobro, sin haber probado responsabilidad alguna y sin haber notificado la actuación administrativa procesal, como lo ordena el CPACA en su artículo 47 cuando establece el procedimiento administrativo sancionatorio, toda vez que el Art. 136 del Código Nacional de Tránsito no establece formas procedimentales, términos procesales, ni estructuras del contenido de la decisión; tampoco establece que el comparendo sea una notificación de instancia única, y tampoco establece que el principio de publicidad ordenado en el numeral 9° del Artículo 3° del CPACA pueda evadirse, así como tampoco establece que el comparendo, actuación preliminar al desarrollo procesal administrativo, reemplace la notificación de la autoridad administrativa, en la que se informa al interesado su vinculación procesal; y finalmente, tampoco se establece en el CNT que el comparendo tenga mérito probatorio, por lo que es necesaria la presencia procesal de un investigador independiente e imparcial, para que se sustancie la formulación de cargos y se

motive la decisión, de la cual la entidad accionada se va a ver beneficiada económicamente, así como la entidad notificadora de la orden de comparendo. De esta manera, al comprobar el despacho un procedimiento no solamente anómalo, sino omnímodo, ordene dejar sin efecto las resoluciones presuntamente caprichosas y ventajosas que profirió la entidad accionada, toda vez que se establezcan las múltiples violaciones a un debido proceso, derecho fundamental de aplicación inmediata, como lo consagra el Art. 85 Superior.

2. Que el despacho de conocimiento adopte decisión, en concordancia con los hechos, las pruebas, el marco normativo, la consideración del derecho al debido proceso como un derecho humano reconocido en la Carta Democrática Interamericana y en la Constitución Política de Colombia; dado que ante una actuación presuntamente abusiva, soterrada, y evasiva de responsabilidades mínimas del Derecho Procesal, es justo aplicar una protección especial al derecho invocado, como lo determina el Derecho Internacional Público, la definición misma del Estado Social de Derecho y el desarrollo democrático, que implica transparencia, participación, justicia, independencia e imparcialidad en el ejercicio sancionador del Estado; toda vez que la ritualidad procesal es garantía de seguridad jurídica, por lo que al quebrantarse, desaparece la formalidad fáctica de la aplicación básica de principios doctrinales, normativos y jurisprudenciales, conllevando a cohonestar actuaciones indebidas y caprichosas, con el único objetivo de conseguir un lucro para las entidades involucradas. Por contera, se deprecia al despacho determinar la violación del derecho fundamental invocado, dado que, al haberse surtido proceso a espaldas del accionante, no solo no pudo acudir a la vía gubernativa en los términos de ley, sino que además de esta extemporaneidad para iniciar tales actuaciones, el decreto 2591 de 1991 no determina como condición sine qua non el surtimiento de esta vía para proteger al tutelante, de los abusos del accionado. En caso de requerir la documentación de la Veeduría de Movilidad o el pronunciamiento de esta entidad, el despacho puede dirigir comunicación, si así lo considera, al correo presidencia@veeduríademovilidad.org.”

3.- La Actuación.

La demanda de tutela correspondió por reparto al Juzgado Primero (01) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá – Localidades de Ciudad Bolívar y Tunjuelito, quien la admitió en auto de 14 de julio de 2021, en la que citó a la accionada SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CUNDINAMARCA - SEDE OPERATIVA DE CHOCONTÁ y vinculó a SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN

SOBRE MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO-SIMIT, al REGISTRO ÚNICO NACIONAL DE TRÁNSITO-RUNT, a la SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE, a la DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE - POLICÍA NACIONAL, a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, además les otorgó el término de un día para que efectuaran pronunciamiento.

4.- Intervenciones

Advierte el Despacho que se recibieron informes junto con sus anexos, de: **Procuraduría General de la Nación, de la Federación Colombiana de Municipios, de la Superintendencia de Transporte, de la Fiscalía General de la Nación y de la Concesión RUNT.**

Todos los cuales solicitaron su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva.

5.- La Providencia de Primer Grado

El Juez a-quo decidió negar el amparo deprecado, pues consideró que no se habían aportado elementos probatorios suficientes para establecer alguna irregularidad en el trámite de notificación del comparendo, imputable al accionado y por el contrario, advirtió que se había adelantado en debida forma.

Indicó que el contraventor no compareció sin justa causa comprobada para apersonarse del proceso de contravención, quedando legalmente vinculado con la notificación y por lo cual se expidió la Resolución No. 553, al haber incurrido en infracción. Determinación sobre la cual no aparece que el accionante hubiera propuesto recurso de reposición.

Por último, señaló que no se cumplió con la subsidiariedad de la tutela, como tampoco aparece acreditado perjuicio irremediable alguno al accionante.

6.- La Impugnación.

Inconforme con la decisión de primer grado el actor la impugnó, reiterando su posición de que la accionada vulneró su derecho al debido proceso, por la naturaleza omnímoda del proceso, la imposición de la sanción al propietario del vehículo y no al infractor, el desconocimiento del carácter procesal del CPACA y no del CNT y la notificación que no se hizo conforme a los parámetros del derecho sancionatorio. Señaló, además, que con la decisión impugnada se castiga al I accionante con un proceso largo, costoso y dispendioso y se premia al accionado que no adelantó un debido proceso.

CONSIDERACIONES

1.- La Competencia.

Este juzgado es competente para conocer de la presente impugnación del fallo de primera instancia, conforme lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

2.- Problema Jurídico Por Resolver.

Debe establecer el despacho si la tutela presentada supera el estudio de procedibilidad previa, frente al principio de subsidiariedad del amparo; y en tal caso, determinar si el extremo accionado vulneró el derecho al debido proceso del actor, por cuenta de las irregularidades que imputó al proceso contravencional.

3.- Procedencia de la Acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona cuenta con la acción para reclamar ante los jueces, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad e incluso contra particulares en los casos que determine la Ley.

En sentencia de constitucionalidad C-132 de 2018, la Corte Constitucional recordó el carácter subjetivo de la acción de tutela, en los siguientes términos:

“la acción de tutela no procede contra actos de carácter general, impersonal y abstracto. En el presente caso el accionante circunscribe los cargos al evento de los actos administrativos de carácter general, es decir, respecto de aquellas actuaciones de la administración que crean, modifican o extinguen una situación jurídica objetiva, se trata de decisiones de las autoridades que, en principio, no afectan de manera directa a una persona determinada o determinable.

Habiendo sido concebido como un mecanismo excepcional para la protección individual o subjetiva de los derechos fundamentales, en principio, la acción de tutela no constituye el medio apto para impugnar judicialmente actos administrativos de carácter general o impersonal, debido a que en el ordenamiento están previstos otros medios de verificación de constitucionalidad y de legalidad que permiten el examen de esta clase de actuaciones, entre ellos los establecidos en los artículos 135 y 137 de la Ley 1437 de 2011, dispuestos como herramientas procesales aptas para acusar los actos administrativos de carácter general por vulneración de normas de superior jerarquía.”

4.- Del Principio de Subsidiariedad

Conforme con lo dispuesto por la Corte Constitucional, la presente acción preferente y sumaria sólo resulta procedente cuando se han agotado los medios de defensa que el legislador ha dispuesto en cada caso particular o los mismos no resultan idóneos para la protección del derecho reclamado. De vieja data el Alto Tribunal Constitucional ha sostenido que:

“Así, pues, la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece -con la excepción dicha- la acción ordinaria.

La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.”¹ (Se subraya)

¹ Sentencia C-543 de 1992.

Igualmente, en sentencia T-471 de 2017, recogiendo el derrotero jurisprudencial trazado, señaló la Corte lo siguiente:

“Esta Corporación estableció que, por regla general, la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley. Adicionalmente, la Corte señaló que no se puede abusar del amparo constitucional ni vaciar de competencia a la jurisdicción ordinaria, con el propósito de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito, toda vez que éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines.

Posteriormente, en las sentencias T-373 de 2015 y T-630 de 2015, estableció que, si existen otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, el afectado debe agotarlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela. En consecuencia, una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia.

Ahora bien, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 Superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, existen algunas excepciones al principio de subsidiariedad que harían procedente la acción de tutela. La primera de ellas es que se compruebe que el mecanismo judicial ordinario diseñado por el Legislador no es idóneo ni eficaz para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; y la segunda; que “siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela”

Así mismo está decantado por la doctrina constitucional lo que respecta a la subsidiariedad, en tratándose de recursos dejados de ejercer:

“Es improcedente la acción de tutela para subsanar los recursos dejados de ejercer – reposición y en subsidio apelación- o controvertir un acto administrativo sin que previamente se haya empleado el medio judicial idóneo –acción de nulidad y restablecimiento del derecho-. Máxime cuando el accionante no se encuentra frente a un perjuicio irremediable o pertenece a un grupo de especial protección.”²

² Sentencia T-083 de 2014.

5.- Del debido proceso administrativo.

El artículo 29 de la Constitución Política, señala que el debido proceso, “...se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

Por su parte, la Corte Constitucional lo ha definido como “...(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”. En esa misma oportunidad la Corte determinó como garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, son las siguientes: “(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”.

6.- El Caso en Concreto.

Desde ya considera el Despacho que el fallo objeto de impugnación debe confirmarse.

Lo anterior, por cuanto, no hay duda de que la acción de tutela invocada carece de todo asidero para considerarse procedente, ante la inobservancia

de su naturaleza amparadora de derechos fundamentales de orden subjetivo y subsidiaria.

Y es que, por un lado, en los hechos del libelo inicial, reiterados parcialmente en el escrito impugnativo, la parte actora reprocha un proceder generalizado de las autoridades de tránsito, en particular en el presente caso, de la Secretaría de Tránsito de Cundinamarca y de la Policía Nacional en su división de tránsito, haciendo relucir, lo que considera, son irregularidades en el trámite general que dan lugar a una vulneración masiva del derecho al debido proceso de toda persona que se encuentre incurso en un proceso contravencional.

Empero, tales observaciones escapan al carácter subjetivo del amparo constitucional y corresponde a la revisión de constitucionalidad que por competencia le atañe a la jurisdicción contencioso-administrativa o, en el caso de las normas con carácter de ley, a la Corte Constitucional, en el marco del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad y de la acción pública de inconstitucionalidad, respectivamente. Escenarios a los que tendrá que acudir el tutelante para exponer las irregularidades que aduce.

Ahora bien, en lo relativo propiamente al caso particular del pretensor, por cuenta de la sanción contravencional que se le impusiera con ocasión de una presenta infracción de tránsito, de acuerdo con lo informado por la Secretaría de Tránsito accionada en el escrito de respuesta al derecho de petición, aportado por el actor con su tutela, no hay duda de que el comparendo fue debidamente notificado al señor Ramírez Avendaño a su dirección física, tal como lo constató la empresa de correos Servientrega y lo corroboró la primera instancia al efectuar la trazabilidad del número de guía respectivo.

De esta manera, siendo enterado de la infracción, al margen de que fuera o no el infractor y obligado a asumir la sanción, era su deber comparecer, en el término que señala el artículo 8º de la Ley 1843 de 2017, para efectos de iniciar el proceso contravencional de que trata el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, oponerse como correspondía y presentar las pruebas de rigor. Cargas que no probó la parte actora haber satisfecho, lo que contraviene la subsidiariedad de la acción de tutela.

Y es que al haber sido noticiado de la infracción, acorde con lo que señala la norma sustancial citada, el accionante quedó vinculado jurídicamente al proceso contravencional y, por ende, las resultas del mismo le son totalmente oponibles.

En cualquier caso, como lo señaló el juzgado de primer grado, el impugnante cuenta con otros mecanismos en la jurisdicción contencioso-administrativa, para demandar en nulidad y restablecimiento del derecho, la providencia que la sancione contravencionalmente, de ser el caso. Providencia que tiene naturaleza de acto administrativo, como lo señaló el Consejo de Estado en la sentencia del 22 de enero de 2015³. Sin que ello implique premiar la actuación de la entidad accionada o punir al accionante, pues corresponde meramente al deber ser relativo a la índole del litigio y la posibilidad de que se brinde protección al derecho invocado, pero en el escenario que le corresponde, más aún si no aparecen demostrados hechos que configuren un perjuicio irremediable.

DECISIÓN

En virtud a lo expuesto, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley y mandato constitucional,

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR la providencia del veintiocho (28) de julio de dos mil veintiuno (2021), proferida por el Juzgado Primero (01) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá – Localidades de Ciudad Bolívar y Tunjuelito.

Segundo: NOTIFICAR la presente decisión personalmente, por telegrama, o cualquier otro medio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

³ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicación 11001-03-15-203-02588-01. Referenciado por el Tribunal Administrativo de Casanare, en sentencia del 7 de marzo de 2016. En <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2196916/8417375/85001233300020160004500.PDF>.

Tercero: COMUNICAR por el medio más expedito la presente decisión al Juzgado de origen.

Cuarto: REMITIR el expediente a la honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión, cumplido lo anterior.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NANCY LILIANA FUENTES VELANDIA

JUEZA

Firmado Por:

Nancy Liliana Fuentes Velandia

Juez

Civil 005

Juzgado De Circuito

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: **740ba5a8c5bb583e4a3492550c336df78080aeeb4b9594e681500ebf6751ba67**

Documento generado en 27/08/2021 06:51:15 AM