

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DEL DISTRITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ D.C.**

ACCIÓN DE TUTELA

RADICADO: 11001-41-05-008-2023-00001-00

ACCIONANTE: ALVARO SALCEDO FLÓREZ

**ACCIONADA: SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA
SECRETARÍA DE HACIENDA DE CUNDINAMARCA**

SENTENCIA

En Bogotá D.C., a los veintitrés (23) días del mes de enero del año dos mil veintitrés (2023), procede este Despacho judicial a decidir la Acción de Tutela impetrada por el señor **ALVARO SALCEDO FLÓREZ**, quien pretende el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, presuntamente vulnerados por la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA** y la **SECRETARÍA DE HACIENDA DE CUNDINAMARCA**.

RESEÑA FÁCTICA

En lo que atañe al objeto de la acción de tutela, afirma el accionante que el 03 de junio de 2022 le fue impuesto el comparendo No. 99999999000005344524, de manera irregular, por haberse desconocido el procedimiento previsto en el artículo 122 del Código Nacional de Tránsito, frente a los casos en que presuntamente se infringen las prohibiciones, restricciones o regulaciones sobre emisiones contaminantes por vehículos automotores.

Que el 07 de junio de 2022 acudió a la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD** Oficina de Chocontá, con el fin de que se fijara fecha para la audiencia de impugnación del comparendo.

Que se le agendó la audiencia para el 11 de octubre de 2022 a las 10:00 a.m., pero llegados el día y la hora, la accionada nunca se conectó.

Que remitió un correo electrónico a la accionada dejando constancia de dicha circunstancia y solicitando la fijación de una nueva fecha para llevar a cabo la audiencia.

Que diariamente recibe comunicaciones de la **SECRETARÍA DE HACIENDA DE CUNDINAMARCA**, indicándole que debe pagar de manera inmediata el comparendo, so pena de embargar su vehículo.

Que en la página web de las accionadas, figura el comparendo N° 99999999000005344524, con sanción y con un número de resolución sin fecha, siendo que él desconoce con base en qué actuación fue expedida, cómo se notificó, cuándo se hizo la audiencia y cuál fue el fallo.

Por lo anterior, solicita el amparo de sus derechos fundamentales y, en consecuencia (i) se declare sin valor ni efecto las actuaciones que se hayan adelantado en relación con el comparendo No. 99999999000005344524, sin previo adelantamiento de la audiencia a que se refieren los artículos 122 y 135 del Código Nacional de Tránsito; (ii) se ordene a la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA** que programe y adelante la audiencia; (iii) se ordene a la **SECRETARÍA DE HACIENDA DE CUNDINAMARCA** abstenerse de continuar cobrando el comparendo, hasta tanto se realice la audiencia; (iv) se ordene retirar el comparendo de la página web: http://cundinamarca.circulemos.com.co/index_rest.php?c=Comparendo&m=consultar&r_aplicativo=&r_funcion=100, hasta tanto se realice la audiencia; (iv) se dé traslado a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se investiguen los probables delitos y faltas disciplinarias cometidos por los funcionarios de las accionadas; y (v) se condene al pago del daño emergente y las costas.

CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA

La accionada allegó contestación el 17 de enero de 2023, en la que manifiesta que, la audiencia de impugnación se había programado para el 11 de octubre de 2022, pero que por temas administrativos internos no fue posible realizarla.

Que reprogramó la diligencia para el 30 de enero de 2023 a las 3:00 p.m. por la plataforma *ZOOM*.

Que informó al accionante sobre la reprogramación de la audiencia, al correo electrónico: asalcedoflorez@gmail.com.

Que no ha vulnerado los derechos al debido proceso, defensa y contradicción del accionante, por cuanto no se encuentra en firme la Resolución que lo declare contraventor, lo cual sólo tendrá lugar hasta tanto se adelante el proceso contravencional con la celebración de la audiencia y la notificación en estrados de la decisión.

Por lo anterior, solicita se declare la carencia actual del objeto por hecho superado.

SECRETARÍA DE HACIENDA DE CUNDINAMARCA

A pesar de haber sido debidamente notificada¹, la accionada guardó silencio.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

Con fundamento en los antecedentes expuestos, el Despacho se plantea los siguientes problemas jurídicos: ¿La **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA** vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa del señor **ALVARO SALCEDO FLÓREZ**, al no agendarle una audiencia virtual para la impugnación del comparendo de tránsito No. 99999999000005344524 que le fue impuesto?; (ii) ¿Es procedente la acción de tutela para ordenar a la **SECRETARÍA DE HACIENDA DE CUNDINAMARCA** abstenerse de continuar cobrando el comparendo al accionante, hasta tanto se realice la audiencia y se profiera el fallo que lo declare contraventor, así como retirar de su página web el comparendo?; y (iii) ¿Es procedente la acción de tutela para ordenar a las accionadas el pago del daño emergente y las costas a favor del accionante?

MARCO NORMATIVO

Conforme el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a facilitar y permitir el control de los actos u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares cuando éstos vulneren derechos fundamentales.

Esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona, a fin de obtener la pronta y efectiva defensa de los derechos fundamentales cuando ello resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial.

¹ Archivo pdf 004. ConstanciaNotificacionAuto

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

La Constitución Política en su artículo 29 expresa 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 armonía con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido el *debido proceso* como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata, el cual rige para toda clase de actuaciones, ya sean judiciales o administrativas, e implica que las mismas deben estar sometidas a los procedimientos y requisitos previamente establecidos en las normas legales y reglamentarias, para evitar arbitrariedades por parte de los agentes públicos².

Particularmente, en la sentencia **C-029 de 2021**, la Corte Constitucional precisó que esta garantía *iusfundamental* presenta las siguientes características:

“(i) debe garantizarse en todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas. En tal sentido, constituye “(...) un fundamento de la legalidad dirigido a controlar las posibles arbitrariedades en que puedan incurrir las autoridades como consecuencia del ejercicio del poder del Estado”;

“(ii) tiene diversos matices según el contenido del derecho del cual se trate. De esta manera, la exigencia de los elementos integradores del debido proceso “(...) es más rigurosa en determinados campos del derecho (...) en [los] que la actuación puede llegar a comprometer derechos fundamentales”;

“(iii) es un derecho de aplicación inmediata (artículo 85 superior), que se expresa a través de múltiples principios que regulan el acceso a la administración de justicia (artículos 228 y 229 de la Constitución) como la celeridad, publicidad, autonomía, independencia, gratuidad y eficiencia;

“(iv) no puede ser suspendido durante los estados de excepción;

“(v) se predica de todos los intervinientes en un proceso y de todas las etapas del mismo;

“(vi) su regulación se atribuye al Legislador quien, dentro del marco constitucional, define cómo habrá de protegerse y los términos bajo los cuales las personas pueden exigir su cumplimiento, entre otras.”

En la misma providencia, la Corte resaltó que, por mandato constitucional muchos de los elementos que informan el derecho fundamental al debido proceso judicial se aplican también a todas las actuaciones administrativas que desarrollen las autoridades públicas en el cumplimiento de sus funciones.

² Sentencias T-688 de 2014, T-288A de 2016 y T-132 de 2019

No obstante, agregó que dichas garantías no fueron trasladadas de manera directa e irreflexiva al ámbito administrativo, como quiera que la función pública tiene requerimientos adicionales de orden constitucional que debe atender conjuntamente con el debido proceso. Conforme a ello, las autoridades administrativas están obligadas, no solo a respetar el debido proceso, sino también a no transgredir los principios reguladores de la función pública, tales como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, definidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

En ese orden, la Alta Corporación ha indicado que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, *“con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”*. Debido a ello, el derecho al debido proceso implica el desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del *ius puniendi* del Estado³.

Así las cosas, a la luz de esa garantía *iusfundamental*, las autoridades estatales no pueden actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos⁴.

La Corte Constitucional ha enunciado que, de manera general, hacen parte del debido proceso las siguientes garantías:

*“a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los **derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas**, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.*

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

³ Sentencias T-073 de 1997 y C-980 de 2010

⁴ Ibidem

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”⁵

Y, de manera particular, ha enunciado como garantías propias del debido proceso administrativo, las siguientes:

*“(i) el derecho a ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) que el procedimiento se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) **que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación;** (v) **que el procedimiento se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico;** (vi) la presunción de inocencia, (vii) **el ejercicio del derecho de defensa y contradicción,** (viii) la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) el derecho a impugnar las decisiones y promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”⁶*

Ahora bien, en la sentencia **C-1189 de 2005**, la Corte hizo una diferencia entre las garantías previas y posteriores al debido proceso administrativo, señalando que las primeras corresponden a las prerrogativas mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento, tales como el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos, la imparcialidad, la autonomía e independencia de las autoridades que conocen de la causa, entre otras; mientras que, las segundas corresponden a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía administrativa y los instrumentos disponibles ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En ese orden, cualquier transgresión a tales garantías mínimas atenta contra los principios que gobiernan la actividad administrativa, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulnera los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones⁷.

BREVE ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA COMISIÓN DE INFRACCIONES DE TRÁNSITO

⁵ Sentencia C-980 de 2010.

⁶ Sentencias C-980 de 2010, T-132 de 2019, C-029 de 2021, entre otras.

⁷ Sentencias T-010 de 2017 y T-132 de 2019

Con base en lo previsto en el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) y en la Jurisprudencia constitucional, se tiene lo siguiente:

1. Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito ordena detener la marcha del vehículo y le entrega al conductor la orden de comparecer ante la autoridad de tránsito competente dentro de los 5 días hábiles siguientes (artículo 135, inciso 2).
2. La orden de comparendo debe estar firmada por el conductor o por un testigo en caso de que éste se negara a firmar o a presentar la licencia de conducción (artículo 135, inciso 4).
3. En el comparendo se debe indicar al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que, en la audiencia para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite (artículo 135, inciso 6).
4. Una vez surtida la orden de comparendo hay tres opciones:
 - a. Realizar el pago (Artículo 136, Numerales 1, 2 y 3).
 - b. Comparecer dentro de los 5 días hábiles siguientes a la notificación de la infracción y manifestar inconformidad frente a la misma, evento en el cual se debe realizar audiencia pública (Artículo 136, incisos 2 y 4).
 - c. No comparecer dentro de los 5 días hábiles siguientes a la notificación de la infracción. En este evento, si la persona no comparece dentro de los 30 días hábiles siguientes a la infracción se debe proceder a realizar audiencia (Artículo 136, inciso 3 y Artículo 137).
5. En la audiencia puede comparecer por sí mismo el presunto infractor o por medio de apoderado, quien debe ser abogado en ejercicio (Artículo 138).
6. En la audiencia se realizarán descargos y se decretarán las pruebas solicitadas y las que se requieran de oficio, de ser posible se practicarán y se sancionará o absolverá al presunto contraventor (Artículo 136, inciso 4).
7. Contra los autos proferidos en audiencia procede el recurso de reposición, el cual podrá ser presentado y sustentado en la misma audiencia y el recurso de apelación, el cual únicamente procede contra la resolución, con la que se ponga fin a la primera instancia (Artículo 142).

Cabe resaltar que, con base en lo previsto en el Código Nacional de Tránsito y en la Jurisprudencia Constitucional, la naturaleza jurídica de la resolución por medio de la cual se

impone la sanción, corresponde a la de un acto administrativo particular⁸ por medio del cual se crea una situación jurídica. Por ende, cuando el perjudicado no esté conforme con la sanción impuesta, el mecanismo judicial procedente será el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho⁹ el cual permite resarcir el daño causado injustificadamente a un derecho subjetivo.

Por otro lado, también resultaría posible solicitar la revocatoria directa del acto administrativo por medio del cual se impone la sanción, regulada en el artículo 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

De acuerdo con reiterada y uniforme jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁰, en armonía con lo dispuesto por los artículos 86 de la Carta Política y 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo judicial, para la protección inmediata de los derechos fundamentales, de carácter *subsidiario*, procede siempre que en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para la tutela judicial de estos derechos.

La Alta Corporación ha reiterado que no siempre el juez de tutela es el primer llamado a proteger los derechos constitucionales, toda vez que su competencia es subsidiaria y residual; es decir, procede siempre que no exista otro medio de defensa judicial de comprobada eficacia, para que cese inmediatamente la vulneración¹¹. Entendida de otra manera, la acción de tutela se convertiría en un escenario de debate y decisión de litigios, y no de protección de los derechos fundamentales¹².

Así las cosas, se puede indicar que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, en los casos en que

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Susana Buitrago Valencia, 22 de enero de 2015: “De entrada, advierte la Sala que la naturaleza de las providencias que imponen sanciones por infracciones de tránsito corresponde a la de un acto administrativo...el legislador calificó directamente de administrativo a dicho proceso sancionatorio, sin que sea viable extenderle categoría jurisdiccional, a pesar de que sus etapas y providencias puedan sugerir tal connotación”.

⁹ Ley 1437 de 2011, Artículo 138 “Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del Artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

¹⁰ Sentencias T-228 de 2012 y T-177 de 2011. Ver también las Sentencias T-731, T-677, T-641 y T-426 de 2014; T-891, T-889, T-788 y T-736 de 2013; T-1074, T-1058, T-1047, T-932, T-928, T-778, T-703, T-699, T-452, T-358, SU-195 y T-001 de 2012; SU-339, T-531, T-649, T-655, T-693, T-710 y T-508 de 2011; T-354 de 2010; C-543 de 1992, entre otras.

¹¹ Sentencia T-753 de 2006.

¹² Sentencia T-406 de 2005.

existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que:

(i) Los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; **(ii)** Se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, **(iii)** El titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.

La jurisprudencia constitucional, al respecto ha indicado, que el perjuicio ha de ser **inminente**, esto es, que la amenaza está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser **urgentes**; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea **grave**, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea **impostergable**, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad¹³.

De igual forma, la Corte Constitucional ha aclarado que, pese a la informalidad del amparo constitucional, **el actor debe exteriorizar y sustentar los factores a partir de los cuales pretenda derivar el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela**. Así se pronunció la Corte, sobre el punto:

“En concurrencia con los elementos configurativos que llevan a determinar que se está en presencia de un perjuicio irremediable, este Tribunal ha sostenido que, para que proceda la tutela como mecanismo de defensa transitorio, se requiere también verificar que dicho perjuicio se encuentre probado en el proceso. Sobre este particular, ha expresado la Corte que el juez constitucional no está habilitado para conceder el amparo transitorio, que por expresa disposición constitucional se condiciona a la existencia de un perjuicio irremediable, si el perjuicio alegado no aparece acreditado en el expediente, toda vez que el juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable.

La posición que al respecto ha adoptado esta Corporación, reiterada en distintos fallos, no deja duda de que la prueba o acreditación del perjuicio irremediable es requisito fundamental para conceder el amparo. Por ello, ha señalado la Corte¹⁴ que quien promueva la tutela como mecanismo transitorio, no le basta con afirmar que su derecho se encuentra sometido a un perjuicio irremediable. Es necesario, además, que el afectado “explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al

¹³ Sentencias T-136, T-331 y T-660 de 2010; T-147, T-809 y T-860 de 2009; T-409 y T-629 de 2008; T-262 y T-889 de 2007; T-978 y T-1017 de 2006; T-954 y T-1146 de 2005; providencias en las que la Corte declaró la improcedencia de la acción de tutela por la no ocurrencia del perjuicio irremediable.

¹⁴ Sentencia T-290 de 2005.

*mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión*¹⁵.

En consonancia con lo anterior, la procedencia de la acción de tutela depende de la observancia estricta del principio de subsidiariedad, *“como quiera que este se encuentra ordenado a garantizar importantes principios de la función jurisdiccional, y asegura el fin contemplado por el artículo 86 de la Carta, que no es otro que el de brindar a la persona garantías frente a sus derechos constitucionales fundamentales. En este orden de ideas, en los casos en los que no sea evidente el cumplimiento de este principio, la tutela deberá ser declarada improcedente”*¹⁶.

LA DEFENSA DE DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE AFECTADOS COMO PRESUPUESTO DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

De acuerdo con el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de amparo constitucional tiene como propósito la defensa inmediata de derechos fundamentales, *“cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este decreto”*¹⁷.

Así pues, la acción de tutela resulta improcedente: (i) cuando no tenga como pretensión principal la defensa de garantías fundamentales; o (ii) cuando la acción u omisión que atenta contra las mismas no sea actual o existente, por ejemplo, porque haya cesado o se haya consumado, y por tanto el amparo carezca de objeto.

En lo concerniente al primer supuesto, en reiteradas ocasiones¹⁸ la Corte Constitucional ha entendido como regla general, que el único objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos fundamentales.

De esta manera, se ha entendido que **el mecanismo es improcedente para dirimir conflictos de naturaleza económica que no tengan trascendencia iusfundamental**, *“pues la finalidad del amparo constitucional es servir de instrumento de salvaguarda iusfundamental, más no como mecanismo encaminado a resolver controversias de estirpe contractual y económico”*¹⁹, por cuanto para esta clase de contiendas, existen en el ordenamiento jurídico las respectivas acciones y recursos judiciales previstos por fuera de la jurisdicción constitucional.

¹⁵ Sentencia T-436 de 2007.

¹⁶ Sentencia T-649 de 2011.

¹⁷ Artículo 1º del Decreto 2591 de 1991.

¹⁸ Sentencias T-470 de 1998; T-015 de 2005; T-155 de 2010; T-449 de 2011, y T-650 de 2011.

¹⁹ Sentencia T-499 de 2011.

En línea con lo anterior, la Sentencia T-606 de 2000 consideró lo siguiente:

*“Constituye regla general en materia del amparo tutelar, que la jurisdicción constitucional debe pronunciarse sobre controversias de orden estrictamente constitucional; por lo tanto, **resultan ajenas a la misma las discusiones que surjan respecto del derecho (...), cuando el mismo es de índole económica**, en tanto que las discusiones de orden legal escapan a ese radio de acción de garantías superiores, pues las mismas presentan unos instrumentos procesales propios para su trámite y resolución.*

A lo anterior debe añadirse que uno de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela lo constituye, precisamente, la amenaza o vulneración de derechos fundamentales de las personas, cuyos efectos pretenden contrarrestarse con las respectivas órdenes de inmediato cumplimiento proferidas por los jueces de tutela, en razón a la primacía de los mismos (...).”²⁰

En consecuencia, los únicos casos en que excepcionalmente la acción de tutela pueda llegar a desatar pretensiones y conflictos de tipo económico o contractual, es porque consecuentemente concurre la defensa de una garantía fundamental, de manera que, para lograr su efectiva protección, el juez de tutela debe definir aquellas controversias.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha precisado que la acción de tutela, en principio, *“pierde su razón de ser cuando durante el trámite del proceso, la situación que genera la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados es superada o finalmente produce el daño que se pretendía evitar con la solicitud de amparo”²¹*. En estos supuestos, la tutela no es un mecanismo judicial adecuado pues ante la ausencia de supuestos fácticos, la decisión que pudiese tomar el juez en el caso concreto para resolver la pretensión se convertiría en ineficaz²².

En efecto, si lo que el amparo constitucional busca es ordenar a una autoridad pública o un particular que actúe o deje de hacerlo, y *“previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sucede lo requerido, es claro que se está frente a un hecho superado, porque desaparece la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales”²³*. En otras palabras, ya no existirían circunstancias reales que materialicen la decisión del juez de tutela.

En ese orden, la Corte Constitucional ha desarrollado la teoría de la carencia actual de objeto como una alternativa para que los pronunciamientos no se tornen inocuos, y ha aclarado que

²⁰ Sentencia T-606 de 2000.

²¹ Sentencia T-970 de 2014.

²² Sentencias T-588A de 2014, T-653 de 2013, T-856 de 2012, T-905 de 2011, T-622 de 2010, T-634 de 2009, T-449 de 2008, T-267 de 2008, T-167 de 2008, T-856 de 2007 y T-253 de 2004.

²³ Sentencia T-168 de 2008.

el fenómeno se produce cuando ocurren dos situaciones específicas: (i) el hecho superado y (ii) el daño consumado.

Con relación a la categoría de carencia actual de objeto por hecho superado, el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 lo reglamenta en los siguientes términos: *“Si, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes”*.

La Corte Constitucional ha interpretado la disposición precitada en el sentido de que la carencia actual de objeto por hecho superado tiene lugar cuando desaparece la afectación al derecho fundamental invocado²⁴. En efecto, si la acción de tutela es el mecanismo eficaz para la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados, cuando la perturbación que dio origen a la acción desaparece o es superada, el peticionario carece de interés jurídico ya que dejan de existir el sentido y objeto del amparo.

Luego, al desaparecer el hecho que presuntamente amenaza o vulnera los derechos de un ciudadano, carece de sentido que el juez profiera órdenes que no conducen a la protección de los derechos de las personas. Así, cuando el hecho vulnerador desaparece se extingue el objeto actual del pronunciamiento, haciendo inocuo un fallo de fondo²⁵.

En síntesis, el hecho superado significa la observancia de las pretensiones del actor a partir de una conducta desplegada por el transgresor. En otras palabras, la omisión o acción reprochada por el accionante, ya fue superada por parte del accionado.

Cuando se presenta ese fenómeno, la obligación del juez de tutela no es la de pronunciarse de fondo, solo cuando estime necesario *“hacer observaciones sobre los hechos que originaron la acción de tutela, con el propósito de resaltar su falta de conformidad constitucional, condenar su ocurrencia y conminar a que se adopten las medidas necesarias para evitar su repetición, so pena de las sanciones pertinentes”*²⁶. De cualquier modo, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que en la sentencia se demuestre la reparación del derecho antes de la aprobación del fallo, es decir, que se demuestre el hecho superado²⁷²⁸.

CASO CONCRETO

²⁴ Sentencias T-267 de 2008, T-576 de 2008, T-091 de 2009, T-927 de 2013, T-098 de 2016, T-378 de 2016 y T-218 de 2017.

²⁵ Sentencia T-070 de 2018.

²⁶ Sentencia T-890 de 2013.

²⁷ Sentencias SU-225 de 2013, T-856 de 2012, T-035 de 2011, T-1027 de 2010, T-170 de 2009 y T-515 de 2007.

²⁸ Sentencia T-970 de 2014.

El señor **ALVARO SALCEDO FLÓREZ** interpone acción de tutela en contra de la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA** y de la **SECRETARÍA DE HACIENDA DE CUNDINAMARCA**, buscando el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, presuntamente vulnerados por requerírsele el pago del comparendo No. 99999999000005344524 que le fue impuesto de manera arbitraria e ilegal, y por aparecer registrado con sanción y con un número de Resolución en la página web de consulta de obligaciones de tránsito de la Gobernación de Cundinamarca, siendo que, a pesar de haberlo solicitado, no se ha llevado a cabo la audiencia de impugnación.

Así las cosas, de cara a la solución de los problemas jurídicos planteados, se abordará cada una de las pretensiones del accionante, a efectos de establecer si se ha configurado alguna vulneración que haga procedente la intervención del juez de tutela.

(i) En las pretensiones **1, 2 y 4** el actor solicita se deje sin valor ni efecto las actuaciones que las accionadas hayan adelantado en relación con el comparendo No. 99999999000005344524, sin previa realización de la audiencia a que se refieren los artículos 122 y 135 del Código Nacional de Tránsito; que se ordene a la **SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA** programar y adelantar la audiencia; y que se ordene retirar el comparendo de la página web de consulta de obligaciones de tránsito de la Gobernación de Cundinamarca, hasta tanto se realice la audiencia.

Las anteriores pretensiones se fundamentan en que, la audiencia de impugnación había sido programada para el 11 de octubre de 2022 a las 10:00 a.m., pero la accionada nunca se conectó; y que, a pesar de haber solicitado una nueva fecha, no ha logrado el agendamiento.

En su contestación, la **SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA** aceptó que la audiencia del 11 de octubre de 2022 no pudo llevarse a cabo por temas administrativos internos, pero advirtió que ya había reprogramado la audiencia para el **30 de enero de 2023** a las **03:00 p.m.** a través de la plataforma *Zoom*, y que había notificado al accionante sobre la programación. Para corroborar lo anterior, aportó un pantallazo que evidencia el envío de un correo electrónico con el asunto: *"REMISIÓN DE INFORMACIÓN DE FECHA, HORA Y LINK AUDIENCIA DE IMPUGNACION"* a: asalcedoflorez@gmail.com²⁹ informado por el accionante en el acápite de notificaciones del escrito de tutela.

De conformidad con lo anterior, en el presente caso se denota, que la situación fáctica sobre la cual se podría pronunciar el Despacho, desapareció. El hecho vulnerador fue superado, y la pretensión de la accionante ya se encuentra satisfecha. En ese sentido, la acción de tutela

²⁹ Página 7 del archivo pdf 005. ContestacionSecretariaMovilidad

pierde eficacia e inmediatez y, por ende, su justificación constitucional, por lo que habrá de declararse la carencia actual de objeto por **hecho superado** sobre la pretensión de agendamiento de audiencia virtual de impugnación.

Ahora, se evidencia que, el señor **ALVARO SALCEDO FLÓREZ** aportó un pantallazo de la consulta que realizó en la página de *Consulta de Obligaciones de Tránsito*, visible en la página web:

http://cundinamarca.circulemos.com.co/index_rest.php?c=Comparendo&m=consultar&r_aplicativo=&r_funcion=100 en la que se observa registrada la siguiente multa³⁰:

PAGAR	TIPO DE CARTERA	COMPARENDO	FECHA IMPOSICIÓN	PLACA	RESOLUCIÓN	SEDE OPERATIVA	INFRACCIÓN	AGENTE IMPOSITOR	VALOR MULTA	VALOR INTERESES	VALOR COSTAS PROCESALES	SUBTOTAL	TOTAL DESCUENTO	VALOR TOTAL A PAGAR	DESCUENTO CON CURSO	VALOR TOTAL A PAGAR CON CURSO	COMPARENCIA VIRTUAL
PAGO BANCO PAGO EN PSE	COBRO COACTIVO	99999999000005344524	2022-06-03	BA0746	838	CHOCONTA	C35	POLCA	\$468.450	\$26.590	\$50.000	\$545.040	\$0	\$545.040	\$0	\$0	El comparendo ya se encuentra sancionado

La anterior información fue corroborada por el Juzgado en la misma página web, encontrando que, a la fecha, se mantiene incólume el registro de la multa³¹.

No obstante, la **SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA** en su contestación resaltó que: *“tampoco se encuentra en firme resolución alguna que declare contraventor de las normas de tránsito al ciudadano hasta tanto no se lleve a cabo el procedimiento convencional con la celebración de la respectiva audiencia y la notificación en estrados de la decisión”*³², razón por la cual **no existe justificación alguna** para que figure registrado en la página web que el comparendo No. 99999999000005344524 *“ya se encuentra sancionado”* y en cartera de *“cobro coactivo”*.

La anterior circunstancia evidencia la vulneración alegada en la acción de tutela, pues conforme a lo manifestado por la accionada, se constata que el accionante ha solicitado el agendamiento de la audiencia de impugnación del comparendo, pero ésta no se ha realizado, siendo que es ese el escenario en el que (i) el presunto infractor, por sí mismo o por medio de apoderado, tiene la oportunidad de rendir descargos, aportar y solicitar pruebas; (i) se decretan y practican las pruebas solicitadas y las decretadas de oficio; y (iii) sólo después de ello, producto del análisis fáctico y probatorio desarrollado por la autoridad de tránsito, **se resuelve sancionar o absolver al presunto infractor**; y donde, además, hay posibilidad de interponer recurso de reposición y de apelación en contra de la Resolución que ponga fin a la primera instancia (artículos 136, 138 y 142 del Código Nacional de Tránsito).

³⁰ Páginas 33 y 34 del archivo pdf 001. AcciónTutela

³¹ Archivo pdf 006. ConsulaMultaAccionante

³² Página 3 ibidem

En ese orden, al no existir ninguna prueba que evidencie que las referidas etapas procesales han sido superadas, no podría encontrarse en *cobro coactivo* la multa registrada a nombre del actor pues, es evidente, y así lo confirma la accionada, su responsabilidad en la comisión de la infracción de tránsito no ha sido confirmada.

Así las cosas, debe decirse, en primer lugar, que la acción de tutela no resulta procedente para ordenar a las accionadas dejar sin valor ni efecto las actuaciones o decisiones que se hayan adoptado en contra del accionante y en relación con el comparendo No. 99999999000005344524, pues dada la naturaleza residual y subsidiaria de esta acción sólo sería viable frente a la posible materialización de un perjuicio irremediable que debilite la capacidad de resiliencia del actor, es decir, que le imposibilite esperar un resultado sin verse avocado a una trasgresión mayor de sus garantías fundamentales.

Sin embargo, en el presente asunto, se tiene que el accionante será escuchado en audiencia pública el día 30 de enero de 2023, por parte de la autoridad de tránsito, quien es el Juez natural del asunto, y ante quien podrá exponer no solo los motivos de inconformidad con el comparendo, sino también las razones por las que considere desconocido su derecho al debido proceso dentro del proceso contravencional, para que la autoridad de tránsito tome los correctivos a que haya lugar para salvaguardar sus garantías procesales.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que, estando acreditado que en la página web de consulta de obligaciones de tránsito de la Gobernación de Cundinamarca: http://cundinamarca.circulemos.com.co/index_rest.php?c=Comparendo&m=consultar&r_aplicativo=&r_funcion=100, se registra una **información ajena a la realidad**, que señala como responsable al señor **ALVARO SALCEDO FLÓREZ** en la comisión de la infracción de tránsito del comparendo No. 99999999000005344524; y que, además, señala que la multa se encuentra en proceso de *cobro coactivo*, es por lo que resulta procedente amparar el derecho fundamental al debido proceso y, en consecuencia, ordenar a la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA** eliminar de la página web el reporte de que “*El comparendo ya se encuentra sancionado*” y en “*cobro coactivo*”, hasta tanto se realice la audiencia del 30 de enero de 2023, y se establezca la responsabilidad del señor **ALVARO SALCEDO FLÓREZ**.

(ii) En la **pretensión 3** de la acción de tutela, el accionante solicita que se ordene a la **SECRETARÍA DE HACIENDA DE CUNDINAMARCA** abstenerse de continuar cobrando *bajo amenazas* el comparendo, hasta tanto se realice la audiencia y se dicte el fallo que lo declare contraventor.

En el hecho 15 el accionante refiere que diariamente recibe comunicaciones de la **SECRETARÍA DE HACIENDA DE CUNDINAMARCA**, indicándole que debe pagar de manera inmediata el comparendo No. 99999999000005344524, *“con la amenaza explícita de que el vehículo sería embargado y que al figurar esa deuda pendiente no podré hacer ningún trámite relacionado con movilidad”*; y para acreditarlo aporta 4 pantallazos de mensajes de texto³³.

Sin embargo, se evidencia que dichos mensajes de texto no fueron remitidos por la **SECRETARÍA DE HACIENDA DE CUNDINAMARCA** sino por la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA** los días 03, 17, 18 y 29 de noviembre de 2022, y en ellos se indica que el comparendo *“presenta días de mora”* y se le invita a realizar su pago, empero allí no se hacen las advertencias de embargo que refiere el accionante.

Así las cosas, atendiendo las Sentencias T-883 de 2008 y T-130 de 2014, al no encontrar la acción u omisión atribuida a la **SECRETARÍA DE HACIENDA DE CUNDINAMARCA** que trasgreda de manera cierta y actual los derechos fundamentales invocados por el accionante, siendo éste un presupuesto necesario *“de orden lógico-jurídico”* para que haya lugar a la protección constitucional, es por lo que habrá de **negarse** el amparo solicitado.

(iii) En la **pretensión 5** el accionante solicita dar traslado de la sentencia a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se investiguen los posibles delitos y faltas disciplinarias que pudieron haber cometido los funcionarios de las entidades accionadas.

Al respecto, basta con señalar que la acción de tutela es un mecanismo excepcional y subsidiario, cuya procedencia está supeditada a que no existan mecanismos ordinarios para la defensa de los derechos fundamentales, o que, teniéndolos, estos no resulten idóneos y eficaces. De manera que, si el accionante considera que ha ocurrido alguna actuación u omisión que constituya un delito o una falta disciplinaria, y que ello afecte algún derecho suyo o de terceros, puede perseguir la restauración de los mismos en el marco de un proceso penal o de un proceso administrativo disciplinario, teniendo en cuenta que no obra dentro del plenario ningún elemento que permita establecer que se encuentre imposibilitado para acudir por sus propios medios a esos escenarios procesales.

(iv) Finalmente, en la **pretensión 6** el accionante solicita que se condene a las accionadas al pago del daño emergente y de las costas a su favor.

³³ Páginas 36 a 39 ibidem

Sobre la condena a indemnizaciones y costas dentro del trámite constitucional, el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, establece:

“ARTICULO 25. INDEMNIZACIONES Y COSTAS. Cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, y la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, además de lo dispuesto en los dos artículos anteriores, en el fallo que conceda la tutela el juez, de oficio, tiene la potestad de ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente causado si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho así como el pago de las costas del proceso. La liquidación del mismo y de los demás perjuicios se hará ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o ante el juez competente, por el trámite incidental, dentro de los seis meses siguientes, para lo cual el juez que hubiere conocido de la tutela remitirá inmediatamente copia de toda la actuación.

La condena será contra la entidad de que dependa el demandado y solidariamente contra éste, si se considera que ha mediado dolo o culpa grave de su parte, todo ellos sin perjuicio de las demás responsabilidades administrativas, civiles o penales en que haya incurrido.

Si la tutela fuere rechazada o denegada por el juez, éste condenará al solicitante al pago de las costas cuando estimare fundadamente que incurrió en temeridad.” (Subrayas fuera del texto)

Al respecto, la Corte Constitucional en el Auto A395 de 2018 puntualizó:

“(…) el juez de tutela puede ordenar en abstracto la indemnización del daño causado cuando: (i) no existe otra vía judicial para resarcir el perjuicio, (ii) la violación o amenaza del derecho sea evidente y consecuencia de la acción clara e indiscutiblemente arbitraria del accionado, y (iii) la indemnización sea necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho del tutelante.”

Aunado a lo anterior, importa poner de presente que, en razón a su naturaleza subsidiaria y residual, la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para debatir discusiones de *carácter económico*, como ciertamente lo es el reconocimiento y pago de los eventuales perjuicios económicos que se hayan ocasionado al accionante y las costas procesales.

Bajo ese entendido, debe decirse que, la condena en abstracto del posible daño emergente causado al actor no es imperativa, sino que es potestad del Juez ordenarla o no; y, además, se avizora que el actor cuenta con un mecanismo ordinario a través de la acción de responsabilidad civil extracontractual, para obtener el reconocimiento y pago de los derechos económicos que persigue, el cual se presume idóneo y eficaz.

En ese orden, la acción de tutela se torna **improcedente** para resolver pretensiones de carácter económico que escapen del radio de acción de garantías superiores afín a la acción de tutela, al no tener ninguna trascendencia constitucional, pues no se acredita la existencia de algún perjuicio grave, cierto y actual que amerite la intervención del Juez, ni la efectiva configuración del daño emergente alegado.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

RESUELVE

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa del señor **ALVARO SALCEDO FLÓREZ**, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA**, que dentro del término de TRES (03) DÍAS HÁBILES, contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a eliminar de la página web de consulta de obligaciones de tránsito de la Gobernación de Cundinamarca: http://cundinamarca.circulemos.com.co/index_rest.php?c=Comparendo&m=consultar&r_aplicativo=&r_funcion=100, el reporte de que el comparendo No. 99999999000005344524 “*ya se encuentra sancionado*” y en “*cobro coactivo*”, hasta tanto se resuelva la responsabilidad del señor **ALVARO SALCEDO FLÓREZ** en la audiencia del 30 de enero de 2023.

TERCERO: NEGAR el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, invocados por el señor **ALVARO SALCEDO FLÓREZ** en contra de la **SECRETARÍA DE HACIENDA DE CUNDINAMARCA**, frente a la pretensión de abstenerse de continuar cobrando el comparendo No. 99999999000005344524.

CUARTO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela frente a las restantes pretensiones.

QUINTO: Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y expedito, advirtiéndoles que cuentan con el término de tres (3) días hábiles para impugnar esta providencia, contados a partir del día siguiente de su notificación.

Por motivos de salud pública, y en acatamiento de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación del coronavirus Covid-19, la impugnación deberá ser remitida al email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

SEXTO: En caso que la presente sentencia no sea impugnada, por Secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ