

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: 11001-41-05-008-2022-00695-00

ACCIONANTE: PAULA MILENA CORTÉS FLÓREZ

ACCIONADA: SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA

SENTENCIA

En Bogotá D.C., a los veintiocho (28) días del mes de septiembre del año dos mil veintidós (2022), procede este Despacho judicial a decidir la Acción de Tutela impetrada por la señora **PAULA MILENA CORTÉS FLÓREZ**, a través de apoderado, quien pretende el amparo del derecho fundamental al debido proceso, presuntamente vulnerado por la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA**.

RESEÑA FÁCTICA

Afirma la accionante que, mediante resolución sancionatoria, se le declaró responsable por la infracción asociada con la orden de comparendo No. 25183001000030896987.

Que en el procedimiento administrativo sancionatorio, no se probó que ella fuera la persona que conducía el vehículo ni que tuviera culpa de la infracción, lo cual contraviene lo dispuesto por la Corte Constitucional en las Sentencias C-038 de 2020 y C-530 de 2003.

Por lo anterior, solicita se conceda el amparo de su derecho fundamental, y se declare la nulidad y/o revocatoria del acto administrativo emitido por la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA**.

CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA:

La accionada allegó contestación el 21 de septiembre de 2022, en la que manifiesta que a la accionante le fue iniciado un proceso contravencional con ocasión al comparendo No. 25183001000030896987.

Que el proceso contravencional se adelantó según el trámite establecido en las Leyes 769 de 2002 y 1843 de 2017.

Que la notificación personal fue enviada a la Carrera 50 No. 152-20, interior 8, de la ciudad de Bogotá, la cual aparece registrada como lugar de notificación de la accionante en la base de datos del RUNT; y que como la notificación personal fue devuelta por la empresa de mensajería, notificó el comparendo por medio de aviso.

Que con base en el parágrafo 3 del artículo 8 de la ley 1843 de 2017, es responsabilidad de los propietarios de vehículos actualizar la dirección de notificación en el RUNT.

Que la accionante contaba con 11 días hábiles luego del recibo de la orden de comparendo para aceptar y pagar la multa, o para solicitar la audiencia de impugnación.

Que como la accionante no compareció, ni rindió descargos o solicitó pruebas que desvirtuaran la comisión de la infracción, mediante Acta de Audiencia Pública No. 8083 del 27 de mayo de 2021, la vinculó al proceso contravencional, y mediante la Resolución No. 7156 del 07 de junio de 2021, la declaró infractora.

Que en cumplimiento del fallo de la Acción de Tutela No. 2021-00366, proferido por el Juzgado 53 Civil Municipal de Bogotá, llevó a cabo audiencia de objeción del comparendo el 08 de septiembre de 2022, y que, con base en las pruebas, emitió la Resolución No. 164 del 08 de septiembre de 2022 en donde resolvió declarar infractora a la accionante.

Que la acción de tutela es improcedente por cuanto las pretensiones van encaminadas a la nulidad de un acto administrativo dentro del trámite contravencional que se siguió contra la accionante y que, por tanto, debe acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por lo expuesto, solicita se declare improcedente la acción de tutela, pues no han vulnerado derecho alguno a la accionante.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

Con fundamento en los antecedentes expuestos, el Despacho se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Es procedente la acción de tutela para declarar la nulidad y/o revocatoria del acto administrativo emitido por la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA**, mediante el cual se declaró infractora a la señora **PAULA MILENA CORTÉS FLÓREZ**, en relación con el comparendo No. 25183001000030896987, por la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso?

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.

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 públicos¹.

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”;

¹ Sentencias T-688 de 2014, T-288A de 2016 y T-132 de 2019

(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.

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 incurso 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 Estado².

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,

² Sentencias T-073 de 1997 y C-980 de 2010

respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos³.

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.

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.”⁴

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.”⁵*

³ Ibidem

⁴ Sentencia C-980 de 2010.

⁵ Sentencias C-980 de 2010, T-132 de 2019, C-029 de 2021, entre otras.

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 actuaciones⁶.

IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA FRENTE A ACTOS ADMINISTRATIVOS

La acción de tutela fue regulada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo judicial autónomo⁷, subsidiario y sumario, que le permite a los habitantes del territorio nacional acceder a una herramienta de protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por las autoridades públicas, o incluso por particulares, según el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Para que proceda este medio privilegiado de protección se requiere que dentro del ordenamiento jurídico colombiano no exista otro medio de defensa judicial⁸ 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.

De esta manera, en el marco del principio de **subsidiaridad**, es dable afirmar que “la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca remplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos impuestos (dentro) de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”⁹.

⁶ Sentencias T-010 de 2017 y T-132 de 2019

⁷ Sentencia T-583 de 2006, “Esto significa que no es recurso dentro de otro proceso judicial.”

⁸ Sentencias T-661 de 2007, T-556 de 2010, T-404 de 2010.

⁹ Sentencias SU-544 de 2001, T-599 de 2002, T-803 de 2002, T-273 de 2006, T-093 de 2008, SU-037 de 2009, T-565 de 2009, T-424 de 2010, T-520 de 2010, T-859 de 2010, T-1043 de 2010, T-076 de 2011, T-333 de 2011, T-377A de 2011, T-391 de 2013, T-627 de 2013, T-502 de 2015 y T-575 de 2015.

Puntualmente, en cuanto a la acción de tutela adelantada contra actos administrativos, la Corte Constitucional¹⁰ ha reiterado 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 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 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, 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”¹¹, al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo¹².

Al respecto, en la Sentencia T-007 de 2008 la Corte Constitucional 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.¹³ Por tal razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución “clara, definitiva y precisa”¹⁴ 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.¹⁵”

¹⁰ Sentencia T-051 de 2016

¹¹ Sentencia T-572 de 1992

¹² Sentencia T-889 de 2013: “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”.

¹³ El Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 dispone que “La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

¹⁴ Sentencia T-803 de 2002.

¹⁵ Sentencia T-384 de 1998 y T-206 de 2004.

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.”¹⁶

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 procedente acudir a la acción de tutela, de lo contrario se debe acudir al medio de control ordinario previsto por el legislador.

BREVE ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA COMISIÓN DE INFRACCIONES DE TRÁNSITO CAPTADAS POR MEDIOS TECNOLÓGICOS

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. A través de medios técnicos y tecnológicos es admisible registrar una infracción de tránsito, individualizando el vehículo, la fecha, el lugar y la hora, lo cual, constituye prueba

¹⁶ Sentencia T-822 de 2002, cita la T-569 de 1992, que señaló lo siguiente: “De allí que tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

suficiente para imponer un comparendo, así como la respectiva multa, de ser ello procedente (Artículo 129).

2. Dentro de los tres días hábiles siguientes se debe notificar al último propietario registrado del vehículo o, de ser posible, al conductor que incurrió en la infracción (Artículo 135, Inciso 5).
3. La notificación debe realizarse por correo certificado, de no ser posible se deben agotar todos los medios de notificación regulados en la legislación vigente (Artículo 135, inciso 5 y Sentencia C-980 de 2010).
4. A la notificación se debe adjuntar el comparendo y los soportes del mismo (Artículo 135, inciso 5 y Ley 1437 de 2011, Artículo 72).
5. Una vez recibida la notificación hay tres opciones:
 - a. Realizar el pago (Artículo 136, Numerales 1, 2 y 3).
 - b. Comparecer dentro de los 11 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, inciso 2 y 4 y Artículo 137).
 - c. No comparecer dentro de los 11 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).
6. En la audiencia puede comparecer por sí mismo el presunto infractor o por medio de apoderado, quien debe ser abogado en ejercicio (Artículo 138).
7. 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).
8. 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 particular¹⁷ 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 derecho¹⁸ 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.

CASO CONCRETO

La señora **PAULA MILENA CORTÉS FLÓREZ**, a través de apoderado, interpone acción de tutela en contra de la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA** buscando el amparo del derecho fundamental al debido proceso. Arguye que, no se acreditó por parte de la accionada que fuera ella quien conducía el vehículo para el momento en que se registró la contravención y, por lo tanto, solicita se declare la nulidad y/o revocatoria del Acto Administrativo mediante el cual se le declaró infractora, en relación con el comparendo No. 25183001000030896987.

Previo a realizar un análisis de fondo se hace necesario determinar el cumplimiento de los requisitos formales de procedibilidad de la acción de tutela, v. gr., inmediatez y subsidiariedad, pues solo de encontrarlos acreditados se radicará en cabeza del Juez la facultad para valorar por esta excepcional vía la vulneración de los derechos alegada por el accionante.

En cuanto a la **inmediatez**, encuentra el Despacho que, entre el hecho alegado por la parte actora como vulnerador de sus derechos fundamentales (08 de septiembre de 2022) y la presentación de la acción de tutela (15 de septiembre de 2022), ha transcurrido un término razonable.

Sin embargo, respecto de la **subsidiariedad**, el Despacho considera que este requisito no se cumple, por las razones que se pasan a exponer:

¹⁷ 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”.

¹⁸ 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.”

Como se esbozó en el marco normativo de esta providencia, cuando existan otros medios ordinarios de defensa judicial idóneos para la protección de las garantías fundamentales y no se avizore un eventual perjuicio irremediable, se debe acudir a aquellos de manera preferente, en razón al carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, la cual no puede convertirse en una vía alterna para obviar los procedimientos previamente establecidos.

En el presente caso, se observa que la inconformidad de la accionante radica en una presunta irregularidad en las decisiones que dentro del procedimiento administrativo ha adoptado la entidad accionada, sin tener en cuenta sus manifestaciones relativas a que la imposición del comparendo se realizó sin la plena identificación del infractor.

Frente a dicho procedimiento, la accionada en su contestación manifestó que el 19 de abril de 2021, a través de empresa de mensajería¹⁹, envió la notificación personal del comparendo No. 25183001000030896987, a la dirección de notificación de la accionante reportada en la base de datos del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), esto es, Carrera 50 No. 152-20, interior 8, de Bogotá²⁰, de conformidad con el parágrafo 3 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017.

Así mismo, señaló que, como la notificación personal fue devuelta por la empresa de mensajería²¹, procedió a notificar a la accionante a través del Aviso No. 2084, con la advertencia de que la notificación se consideraría surtida al finalizar el día siguiente de desfijada la publicación; aviso que fue fijado el 30 de abril de 2021 y desfijado el 07 de mayo de 2021²², en la página web <http://cundinamarca.circulemos.com.co/publico/index.php>²³, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011.

Del mismo modo, la accionada manifestó que, al haberse cumplido los presupuestos establecidos en los artículos 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011 y, como quiera que la accionante no compareció dentro del término legal para objetar la infracción o para ejercer su derecho de defensa, profirió Acta de Audiencia Pública No. 8083 del 27 de mayo de 2021, la cual fue notificada en estrados²⁴ y mediante la cual se le vinculó al proceso contravencional, de conformidad con el artículo 139 del Código Nacional de Tránsito.

Por otro lado, señaló que, en cumplimiento de la Sentencia de la Acción de Tutela No. 2021-00366 proferida por el Juzgado 53 Civil Municipal de Bogotá, en el cual se le ordenó *“programar audiencia virtual dentro de la actuación contravencional seguida en contra de la*

¹⁹ Página 17 del archivo PDF “006. ContestaciónAccionada”

²⁰ Página 15 Ibídem

²¹ Página 17 Ibídem

²² Página 19 Ibídem

²³ Listado de avisos puede ser consultado en: <http://cundinamarca.circulemos.com.co/publico/index.php>

²⁴ Página 20 Ibídem

señora PAULA MILENA CORTÉS FLÓREZ”²⁵, llevó a cabo audiencia pública de objeción del comparendo el día 08 de septiembre de 2022 y que, con base en las pruebas, emitió la **Resolución No. 164 del 08 de septiembre de 2022**, en donde resolvió²⁶:

“ARTICULO PRIMERO: Declarar contraventor de las normas de tránsito a la señora PAULA MILENA CORTES FLOREZ..., por infringir el Código Nacional de Tránsito, Artículo 131 Literal C29, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

ARTICULO SEGUNDO: En consecuencia, de lo anterior se impone a la señora PAULA MILENA CORTES FLOREZ..., multa correspondiente a 15 Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes, equivalente a una suma de CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETEMIL QUINIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$447,548), por la orden de comparendo No. 25183001000030896987 de 13 DE ABRIL DE 2021 a favor del Departamento de Cundinamarca - SECRETARIA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD, de conformidad con el artículo 152 del Código Nacional de Tránsito Terrestre modificado por el Artículo 5 de la Ley 1696 de 2013.

ARTÍCULO TERCERO: Contra la presente resolución no procede recurso alguno en razón a la cuantía y conforme a los artículos 134, 139 y 142 de la ley 769 de 2002.

ARTICULO CUARTO: La presente resolución se notifica en estrados de conformidad con el artículo 139 de la Ley 769 de 2002.

ARTÍCULO QUINTO: Una vez ejecutoriada, comuníquese la presente al Registro Nacional de Infractores a través del sistema de información tecnológico que operativa en la secretaria de Tránsito y Transportes de Cundinamarca.”

Bajo ese entendido, resulta claro que la señora **PAULA MILENA CORTÉS FLÓREZ**, a través de la presente acción de tutela lo que busca es controvertir la expedición del comparendo que se cargó a su nombre, su trámite de notificación, y las decisiones adoptadas por la autoridad de tránsito dentro del procedimiento contravencional adelantado por la infracción cometida; circunstancias frente a las cuales el ordenamiento jurídico prevé acciones pertinentes e idóneas para ventilar esta clase de conflictos.

En efecto, la accionante tiene la posibilidad de acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que, en últimas, se discute un acto administrativo particular, producto de lo que la actora considera un procedimiento irregular (artículo 138 de la Ley 1437 de 2011).

Debe tenerse en cuenta que, si bien un requisito de procedibilidad para activar ese medio de control consiste en haber agotado los recursos pertinentes en sede administrativa, cuando ello no se cumple por virtud de una barrera que la misma administración ha impuesto, igualmente se torna procedente (inciso 2 del numeral 2 del artículo 161 de la ley 1437 de 2011).

²⁵ Página 10 *Ibidem*

²⁶ Página 49 *Ibidem*

Conforme a las situaciones descritas, surge evidente que la accionante se encuentra habilitada para perseguir por la vía contenciosa administrativa la satisfacción de los derechos que considere conculcados con las acciones u omisiones de la entidad accionada. Ello, por cuanto las actuaciones que la accionante considera ilegales son actos administrativos, al ser una manifestación del poder impositivo del Estado y, en tanto tienen la virtualidad de crear obligaciones tributarias a cargo de un ciudadano, podrían ser demandadas si es que se considera que ha vulnerado algún derecho subjetivo.

Ahora, no puede afirmarse que el tiempo prolongado que regularmente tarda un proceso de esa naturaleza, necesariamente conduzca a la conclusión de que ese medio es ineficaz. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el mecanismo de defensa judicial es, por lo general, eficaz, y que el nivel de protección que ofrece a los intereses de los ciudadanos debe analizarse en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias de la demandante²⁷.

Al respecto, no se observa que la actora manifieste alguna situación particular de vulnerabilidad que amerite una especial protección, ni tampoco aduce la existencia de un eventual perjuicio irremediable como consecuencia de la actuación administrativa adelantada en su contra, ni de la sanción impuesta.

En efecto, no acreditó la accionante cuál es la afectación urgente, inminente y grave que representa para sus derechos fundamentales la imposición de la multa, pues únicamente refirió que la sanción fue ilegal por cuanto no se identificó al infractor, más no aportó prueba que soportara tal afirmación ni tampoco que la sanción que le fue impuesta le ocasionara un detrimento a su patrimonio que afectara su congrua subsistencia o la de su núcleo familiar.

Ello deja en evidencia que la pretensión de la accionante lo que busca es proteger un derecho de carácter económico, el cual escapa a ese radio de acción de garantías superiores afín a la acción de tutela y que, según las particularidades del caso, no tiene trascendencia *iusfundamental* pues no se adujo ni se probó por la accionante que asumir el pago de la multa le ocasionara, por ejemplo, una afectación a su mínimo vital, o que su mínimo vital dependiera de la conducción de vehículos automotores.

Cabe destacar que, según ha sostenido la jurisprudencia constitucional²⁸, pese a la informalidad del amparo constitucional, para la procedencia de la acción de tutela, si quiera de forma transitoria, es imperativo que el perjuicio alegado por la peticionaria sea real y

²⁷ Sentencia T-1225 de 2004: “[...] el examen de la idoneidad del medio ordinario de defensa judicial no puede restringirse a establecer cuál es el que podrá resolver con mayor prontitud el conflicto, pues si tal ejercicio se fundara exclusivamente en dicho criterio, la jurisdicción de tutela, por los principios que la rigen y los términos establecidos para decidir, desplazaría por completo a las demás jurisdicciones y acciones, con salvedad del habeas corpus. Si se admitiera tal consideración se desdibujaría la configuración constitucional sobre la tutela”.

²⁸ Sentencias T-702 de 2008 y T-381 de 2017.

cierto, y que, además, se encuentre probado, pues no es suficiente con la afirmación de la presencia o hipotético acaecimiento del mismo, sino que está en cabeza del promotor de la acción de tutela explicar en qué consiste el perjuicio y aportar “*mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar (su) existencia*”.

Adicionalmente, cabe poner de presente que, la no tenencia por parte de la actora del vehículo con el cual se cometió la infracción, y su presunto desconocimiento por parte de la entidad accionada, de manera alguna evidencia un actuar arbitrario ni, por ende, la existencia de una vulneración flagrante al debido proceso en el trámite contravencional, que la ponga en una situación de apremio capaz de afectar otras garantías superiores.

Lo anterior, habida cuenta que el artículo 129 de la Ley 769 de 2002, establece:

“ARTÍCULO 129. DE LOS INFORMES DE TRÁNSITO. Los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones previstas en este código, a través de la imposición de comparendo, deberán indicar el número de la licencia de conducción, el nombre, teléfono y dirección del presunto inculpado y el nombre y número de placa del agente que lo realiza. En el caso de no poder indicar el número de licencia de conducción del infractor, el funcionario deberá aportar pruebas objetivas que sustenten el informe o la infracción, intentando la notificación al conductor; si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, para que rinda sus descargos dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación.

PARÁGRAFO 1o. Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción.

PARÁGRAFO 2o. Las ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidos como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo.”

Y, por su parte, el inciso primero del artículo 137 ibídem, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 137. INFORMACIÓN. En los casos en que la infracción fuere detectada por medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor el comparendo se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo...”

De acuerdo con la normatividad señalada, cuando no es posible identificar al infractor, la orden de comparendo debe notificarse a quien figura como **propietario(a)** del vehículo; y en este caso, quien ostenta tal calidad es la señora **PAULA MILENA CORTÉS FLÓREZ**, situación admitida por ella misma y que, además, se encuentra acreditada con la consulta del RUNT donde se comprueba que, con la cédula de ciudadanía de la accionante aparece matriculado el vehículo FZY-324.

Así entonces, al margen de la situación que pudiera presentarse con el mencionado automotor, lo cierto es que, conforme a la normatividad citada, corresponde a la respectiva autoridad de tránsito adelantar los trámites de notificación ante la dirección del último propietario que se encuentre inscrito en el RUNT, dirección que, adujo la accionada y no lo negó la accionante, no ha sido modificada, por lo que la entidad cumplió con su obligación remitiendo allí las comunicaciones; de manera que, cualquier situación irregular que se hubiese presentado frente a esta circunstancia, deberá ser ventilada ante el Juez Natural.

En consecuencia, como quiera que existe otro medio ordinario de defensa judicial idóneo, y al no evidenciarse la existencia de un perjuicio irremediable, es por lo que se torna improcedente acceder al amparo invocado por esta especial y excepcional vía.

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: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela de **PAULA MILENA CORTÉS FLÓREZ** en contra de la la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD DE CUNDINAMARCA**, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: 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

TERCERO: 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