



## JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO EN ORALIDAD

Valledupar, Cesar, veintidós (22) de abril del dos mil veinte (2020)

**ASUNTO:** Impugnación en acción de tutela

**ACCIONANTE:** EFRY DE LA OSSA CONTRERAS

**ACCIONADO:** INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE FUNDACIÓN (MAGDALENA)

**RADICADO:** 20001 40 03 008 2019 01239 -01

### 1. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a resolver la impugnación interpuesta por EFRY DE LA OSSA CONTRERAS contra la sentencia de fecha cuatro (4) de marzo del 2020 proferida por el Juzgado Quinto de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Valledupar (Cesar) dentro de la acción de tutela promovida contra el INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE FUNDACIÓN (MAGDALENA).

### 2. HECHOS RELEVANTES

**Primero.** Manifiesta el accionante que el 29 de marzo del 2018 fue cometida una presunta infracción en PR 32 + 400 4518 a las 11:00 am en el vehículo de placas ISW-783, por lo que fue expedida orden de comparendo No. 4728800000020062365 (fotomulta), que no le fue notificada.

**Segundo.** A pesar de que nunca fue notificado, el proceso contravencional continuó y fue declarado contraventor por medio de Resolución No. CE-02612 del 16 de julio del 2018.

**Tercero.** A pesar de la existencia de lo anterior, el 24 de agosto de 2018 fue expedida nueva licencia de tránsito a nombre de MARÍA MARGARITA CÓRDOBA FUENTES, a quien le vendió el vehículo identificado; trámite que se hizo sin ningún inconveniente porque no aparecía reportada la información en el SIMIT.

**Cuarto.** En el mes de junio de 2019, al revisar sus datos en el SIMIT, evidenció la existencia de un proceso de cobro coactivo con mandamiento de pago RMP-02286 del 7 de marzo de 2019, o sea con fecha posterior a la expedición de la nueva licencia de tránsito, por lo tanto, alega que su derecho al debido proceso fue violado y que la base de datos estaba desactualizada.

**Quinto.** Por lo anterior, radicó una solicitud de revocatoria directa remitida por Servientrega a la sede del INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE FUNDACIÓN (MAGDALENA), con guía No. 998524599, respecto de la cual no recibió respuesta, configurándose silencio administrativo negativo.

**Sexto.** Alega que en este momento la acción de tutela es el mecanismo idóneo y efectivo con que cuenta para la protección de su derecho fundamental al debido proceso trasgredido por el accionado, ya que no tiene otro medio de defensa judicial disponible.

Con estos hechos, solicitó el actor amparo a sus derechos fundamentales al debido proceso y que se ordene la revocatoria del acto administrativo de contenido particular No. CE-02612 del 16 de julio de 2018, por el cual le declaran infractor de las normas de tránsito.



### **3º.- SENTENCIA IMPUGNADA**

El Juzgado Quinto de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Valledupar concedió tutela al derecho de petición del actor al estimar que con la falta de contestación del accionado podía presumir de ciertos los hechos contados; que la falta de respuesta del accionado vulnera el derecho de petición del actor puesto que transcurrió un término superior al legal y el peticionario aún no ha recibido contestación; adicionalmente negó la pretensión de revocatoria del acto administrativo sancionatorio considerando que no hay prueba de que el actor esté en estado de debilidad manifiesta o de que esté en posibilidad de padecer un perjuicio irremediable y cuenta con la posibilidad de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para atacarlo.

### **4º.- LA IMPUGNACIÓN**

El accionante impugnó la sentencia de primera instancia explicando que con ella se negó el Juez Quinto de Pequeñas Causas a garantizarle el pleno goce de su derecho al debido proceso que está siendo violado por el accionado, ya que él hasta la fecha no tiene conocimiento del comparendo, de la multa o del proceso de cobro coactivo y debía ser aplicada la presunción de veracidad por la falta de contestación del accionado. Indica que los hechos lo afectan porque está presente una infracción en su estado de cuenta que termina por afectar al nuevo propietario, pero también que de acuerdo a la sentencia C-038 de 2020 el propietario debe ser citado para que brinde sus descargos y para que se pueda identificar al conductor que haya cometido la presunta infracción, por lo que el propietario solo está obligado a pagar la multa cuando que se compruebe que fue él quien la cometió.

Reitera que al haber agotado el trámite de solicitud de revocatoria directa, no cuenta con otro medio de defensa judicial, tornándose competente el juez de tutela para garantizarle su derecho al debido proceso.

### **5. PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico en segunda instancia se contrae a la revisión de los motivos por los cuales el accionante cuestiona la sentencia de primera instancia, teniendo por tanto esta Judicatura que determinar la procedencia de la acción de tutela para resolver las pretensiones de revocatoria de un acto administrativo, como lo plantea el actor, y luego de ello, si fuere el caso, entrar a determinar si hubo o no una vulneración a su derecho fundamental al debido proceso; adicionalmente, se plantea un posible yerro del *a quo* al conceder la tutela al derecho de petición, cuando no era eso lo solicitado.

### **6. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

Señala el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991 reglamentario del artículo 86 de la Constitución Política de Colombia que: *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales 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 señala este decreto. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela.”*

Dada su naturaleza subsidiaria, esta acción sólo procede cuando no existen otros medios de defensa judicial para amparar los derechos fundamentales invocados, o en su defecto, siempre que ello sea necesario para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio de protección.

De manera reciente, la Corte Constitucional en sentencia T-041 de Enero 28 de 2013, con ponencia del magistrado Mauricio González Cuervo, se refirió al tema de la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, cualquiera que fuera su naturaleza, reiterando la regla de decisión que esa Corporación ha venido aplicando a lo largo de su existencia, tal regla se contrae a lo siguiente:

*“2.4.1. El artículo 86 de la Carta Política establece que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para reclamar la protección de los derechos fundamentales cuando estos se encuentren amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. **Sin embargo, esta sólo resulta procedente cuando no existan o se han agotado todos los mecanismos judiciales que resultan efectivos para la protección de los derechos fundamentales, a no ser que se demuestre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio. Lo anterior, con el fin de evitar que este mecanismo, que es excepcional, se convierta en principal.***

*2.4.2. **Ahora bien, frente a la protección de los derechos fundamentales que pudieran verse amenazados o vulnerados por actos emitidos por la administración, la Corte ha considerado que por regla general la acción de tutela no es el mecanismo efectivo sino que la competencia se encuentra radicada en la jurisdicción contencioso administrativa; sin embargo, ha sido considerada procedente de manera excepcional cuando se den las siguientes condiciones: (i) que no se trate de actos de contenido general, impersonal y abstracto, por expresa prohibición del artículo 6, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991; y (ii) que el demandante logre probar la existencia de un perjuicio irremediable para obtener el amparo constitucional.***

(...)

## **6.1. Subsidiariedad de la acción de tutela contra actos administrativos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos se ha referido a la procedencia excepcional de la tutela contra actos administrativos de la siguiente manera:

*“3.1. La Corte ha señalado desde sus primeros pronunciamientos que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario debido a que su objeto no es el de reemplazar a los medios judiciales ordinarios con los que cuentan los ciudadanos. En este sentido, ha indicado que ante la existencia de otros medios de defensa judicial la acción de tutela por regla general no es procedente. Lo anterior, sustentado en lo dispuesto en el artículo 86 Constitucional que señala que la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Dicho mandato fue reiterado en el desarrollo normativo de la acción de tutela en el numeral 1° del artículo 6 del decreto 2591 de 1991.*

*3.2. También ha advertido este Tribunal que la tutela no constituye un mecanismo o una instancia para definir aquellos conflictos que la ley ha establecido como competencia de otras jurisdicciones. Esto, por cuanto el ordenamiento jurídico dispone la existencia de jurisdicciones diferentes a la constitucional, que de forma especializada atienden cada uno*



*de los diferentes conflictos que los ciudadanos elevan ante la administración de justicia. Pero precisando además, que las decisiones de todas las autoridades, incluidas por supuesto las judiciales, deben someterse al ordenamiento jurídico (arts. 4º y 230 C.N.), marco dentro del cual los derechos fundamentales tienen un carácter primordial.*

*De manera que si los procesos ordinarios están diseñados para solucionar los conflictos jurídicos y por tanto para proteger los derechos de las personas, la tutela no puede ser empleada como un mecanismo alternativo o complementario. Bajo esta premisa, la procedencia de la tutela está supeditada a que para su ejercicio se hayan agotado todas las instancias y los recursos con los que cuenta el afectado para la protección de sus derechos.*

*3.3. No obstante lo anterior, esta Corporación ha precisado que debido al objeto de la acción de tutela, esto es, la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas, al analizar su procedibilidad es necesario valorar en cada caso concreto su viabilidad o no. Ello, debido a que no basta con la existencia del medio ordinario de defensa judicial, pues habrá que determinar (i) si este es idóneo y eficaz, y en última instancia, (ii) la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que ponga en riesgo la afectación de los derechos fundamentales de las personas.*

*(...)*

*Así las cosas, la Corte ha admitido excepcionalmente el amparo definitivo en materia de tutela ante la inexistencia de un medio de defensa judicial o cuando el existente no resulta idóneo o eficaz para la protección de los derechos fundamentales de las personas que solicitan el amparo de sus derechos fundamentales, lo que se justifica por la imposibilidad de solicitar una protección efectiva, cierta y real por otra vía.*

*3.3.2. Adicionalmente, la jurisprudencia ha precisado que si el mecanismo existente es idóneo y eficaz, la tutela solo resultaría procedente si se evidencia la amenaza de ocurrencia de un perjuicio irremediable. En este caso, la tutela se torna viable y el amparo se otorga transitoriamente hasta tanto la situación sea definida en la jurisdicción competente. Para ello, el demandante del amparo deberá instaurar las acciones ordinarias correspondientes dentro de un término máximo de 4 meses a partir del fallo, lapso que se suspende con la presentación de la demanda ordinaria. En este caso, el término señalado es imperativo, y si el actor no cumple con la obligación señalada, el amparo pierde su vigencia. En estos términos, la persona que solicita el amparo, deberá demostrar de forma suficiente la necesidad de la medida para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. En este tema la jurisprudencia constitucional ha decantado los elementos que deben concurrir en el acaecimiento de un perjuicio irremediable:*

- “(i) que se esté ante un perjuicio inminente o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño;*
- (ii) el perjuicio debe ser grave, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona;*
- (iii) se requieran de medidas urgentes para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y*
- (iv) las medidas de protección deben ser impostergables, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable.”*

*3.4. Ahora bien, en materia de actos administrativos de contenido particular y concreto, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que por regla general la acción de tutela no es procedente para controvertir actos administrativos toda vez que las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa. No obstante, en criterio de la Corte, la aceptación de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos depende de si el contenido de los mismos implica una vulneración evidente de los derechos fundamentales o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud que obligue la protección urgente de los mismos.*



*En este sentido, la Corte ha precisado que (i) la improcedencia de la tutela como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, se justifica en la existencia de otros mecanismos, tanto administrativos, como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Adicionalmente, se ha señalado que cada acción constitucional conlleva la necesidad de confrontar las condiciones del caso, de manera que se defina el cumplimiento de los requisitos establecidos en la jurisprudencia para el acaecimiento del perjuicio irremediable.*

*3.5. No obstante lo anterior, la Corte ha precisado que en los eventos en que se evidencie que (i) la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso; y (ii) los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable; la acción de tutela es procedente de manera definitiva en el primer caso, o como mecanismo transitorio en el segundo, en aras de contrarrestar los efectos inconstitucionales del acto administrativo.*

*De esta manera, la Corte ha señalado igualmente que para la comprobación de la inminencia de un perjuicio irremediable que justifique la procedencia de la acción de tutela, se deben observar criterios como (i) la edad de la persona, por ser sujeto de especial protección en el caso de las personas de la tercera edad; (ii) el estado de salud del solicitante y su familia; y (iii) las condiciones económicas del peticionario del amparo. En estos eventos, debe mencionarse que la Corte ha exigido que se haya desplegado cierta actividad procesal administrativa mínima por parte del interesado.*

*3.6. Finalmente, en cuanto a la procedencia de la acción de tutela de forma definitiva en relación con actos administrativos, la Corte ha señalado que deben atenderse las circunstancias especiales de cada caso concreto. En estos eventos específicos, ha indicado que pese a la existencia de otro mecanismo de defensa judicial como el medio de control de la nulidad y restablecimiento del derecho, se deben analizar las condiciones de eficacia material y las circunstancias especiales de quien invoca el amparo, que pueden hacer viable la protección de los derechos del afectado a través de la acción de tutela de forma definitiva.<sup>1</sup>*

## **6.2. La acción de tutela contra actos administrativos sancionatorios**

Avanzando de lo general a lo particular, la Corte Constitucional también ha tocado el tema en específico de la acción de tutela contra actos administrativos sancionatorios; para fundamentar esta decisión, se trae a colación uno de ellos, en el que bastamente se explica la posición de la Corporación, en sentencia unificada:

El carácter subsidiario de la acción de tutela, enunciado de manera general en el tercer inciso del artículo 86 de la Carta, fue examinado por este Tribunal desde sus primeras decisiones. Así, en la sentencia T-001 de 1992 la Corte sostuvo que tal mecanismo no fue consagrado “para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos (...)”. En esa dirección, el amparo no constituye “un medio alternativo, ni facultativo, que permita adicionar o complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por el Legislador.” Según este Tribunal, el carácter subsidiario “permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos

<sup>1</sup> Sentencia T-161 de 2017.



ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos.”

De acuerdo con lo anterior, a la exigencia de subsidiariedad se anuda (i) una regla de exclusión de procedencia que ordena declarar la improcedencia de la acción cuando el ordenamiento ha previsto un medio judicial para defenderse de una agresión *iusfundamental*. Esa regla se exceptúa en virtud de (ii) la regla de procedencia transitoria que exige admitir la acción de tutela cuando, a pesar de existir tales medios judiciales, ella tiene por objeto evitar un perjuicio irremediable. De lo dicho se sigue que el juez de tutela debe resolver dos cuestiones para definir la procedencia de la acción de tutela: en primer lugar, ¿cuándo existe un medio judicial idóneo que impida la procedencia del amparo? Y, en segundo lugar, ¿cuándo se configura un perjuicio irremediable que, a pesar de la existencia del otro medio, haga posible la procedencia transitoria del amparo?

5.1.2. A fin de dar respuesta a la primera pregunta, relativa a la existencia de un medio judicial, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 prescribe que ella será apreciada en concreto, considerando (a) su eficacia y (b) las circunstancias del accionante. La obligación de la apreciación en concreto implica que la conclusión acerca de la presencia de un medio judicial demanda un juicio compuesto por un examen de aptitud abstracta e idoneidad concreta del medio.

(...)

La respuesta a la pregunta sobre la existencia de un medio judicial idóneo, diferente a la acción de tutela, reviste un interés especial en tanto de concluir que no es así, el juez de tutela será competente para adoptar decisiones definitivas respecto de la cuestión sometida a su examen.

5.1.3. La segunda pregunta, relativa a la configuración de un perjuicio irremediable, tiene como punto de partida la vigencia de un medio judicial para plantear la controversia. Si tal es el caso y se comprueba que puede producirse un perjuicio de la naturaleza referida, será procedente la acción de tutela como instrumento transitorio de amparo; ello hace posible que el juez de tutela se ocupe del problema *iusfundamental* antes de producirse el pronunciamiento definitivo de la jurisdicción ordinaria o especializada competente. La jurisprudencia constitucional ha señalado que para “determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.” Si se identifica la existencia de un medio judicial pero se pretende evitar un perjuicio que satisface las condiciones de inminencia, urgencia y gravedad, podrá el juez de tutela abordar el fondo del asunto para determinar si –transitoriamente- se confiere la protección.

(...)

5.1.4.5. En síntesis, la jurisprudencia constitucional admite en la actualidad la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos sancionatorios. Esa procedencia es excepcional dado que el ordenamiento jurídico prevé medios ordinarios idóneos para adelantar su control judicial. Por ello la procedibilidad de la solicitud de tutela depende de la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, evaluado en concreto y, cuya configuración exige (i) la existencia de motivos serios y razonables que indiquen la posible violación de garantías constitucionales o legales; (ii) la demostración de que el perjuicio puede conducir a la afectación grave



de un derecho fundamental; (iii) la verificación de que el daño es cierto e inminente –de manera que la protección sea urgente-; (iv) que se trate de derechos cuyo ejercicio se encuentre temporalmente delimitado; y (v) que los medios disponibles no sean lo suficientemente ágiles para juzgar la constitucionalidad y legalidad de los actos sancionatorios.

(...)

## **5.2. El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y el régimen de las medidas cautelares -en particular de la suspensión provisional- en la Ley 1437 de 2011.**

La Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo derogó –art. 309- el Decreto 01 de 1984 que contenía el anterior Código Contencioso Administrativo. En la nueva regulación se introducen cambios significativos al procedimiento administrativo que, a juicio de la Corte, resultan relevantes para el examen de subsidiariedad que deberá emprenderse en esta ocasión.

(...)

5.2.2. Ahora bien, una de las modificaciones más importantes de la nueva codificación es la relativa a las medidas cautelares. El capítulo IX –medidas cautelares-, del título V –Demanda y proceso contencioso administrativo- de la Parte Segunda del Código, incluye un régimen que regula su procedencia y tipología y el trámite para su adopción por parte del juez administrativo. A continuación se hace una síntesis de dichas reglas.

5.2.2.1. El artículo 229 prevé, en primer lugar, el ámbito de aplicación de las medidas cautelares, disponiendo que serán procedentes en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Según esa misma disposición, el juez puede decretar las medidas cautelares que estime necesarias para la protección y garantía provisional (i) del objeto del proceso y (ii) de la efectividad de la sentencia.

5.2.2.2. El artículo 230 establece la tipología de las medidas cautelares, prescribiendo que ellas pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión. Con fundamento en ello, habilita al juez para adoptar, según las necesidades lo requieran, una o varias de las siguientes medidas: (i) mantener una situación o restablecerla al estado en que se encontraba antes de la conducta que causó la vulneración o la amenaza; (ii) suspender un procedimiento o una actuación de cualquier naturaleza, incluso de naturaleza contractual; (iii) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo; (iv) ordenar la adopción de una decisión por parte de la administración o la realización o demolición de una obra; y (v) impartir ordenes o imponer obligaciones de hacer o no hacer a cualquiera de las partes en el proceso correspondiente.

(...)

5.2.2.3.1. La suspensión provisional procede por la violación de las normas invocadas en la demanda o en la solicitud que en escrito separado se formule, siempre y cuando la infracción surja o brote del análisis del acto administrativo que se demanda y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas aportadas con la solicitud. En ese contexto, si además de la suspensión provisional se pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios, será necesario probar de forma sumaria que ellos existen (primer párrafo del artículo 231).



(...)

En efecto, al amparo de las normas sobre suspensión provisional, el juez administrativo puede ocuparse de evaluar antes de un pronunciamiento definitivo y en un término breve, si el acto administrativo se opone, al menos en principio, a las normas señaladas por el demandante, lo que incluye naturalmente las disposiciones constitucionales que reconocen derechos fundamentales. Si bien la suspensión provisional de los efectos de un acto de la administración no supone su invalidez, sí tiene la aptitud de proteger los derechos presuntamente afectados, al proscribir que dicho acto sea ejecutado. Además, de conformidad con la regulación vigente, la solicitud de suspensión provisional puede, en eventos de urgencia valorados por el juez administrativo, adoptarse sin previa notificación de la otra parte.

**5.3.7. En síntesis, con independencia del sentido que puedan tener en cada caso las decisiones del juez administrativo respecto de la solicitud de suspensión provisional, debe concluirse -en lo que resulta relevante para un juicio de subsidiariedad- que esa alternativa ofrece, en la actualidad, una amplia posibilidad de controlar en un término breve de tiempo los efectos de la decisión de la autoridad disciplinaria. En atención a ello no puede acogerse la misma decisión de la sentencia SU-712 de 2003, adoptada en vigencia del Decreto 01 de 1984.**

(...)

**5.4.4. En consecuencia, no obstante los importantes cambios legislativos que en materia de medidas cautelares introdujo la Ley 1437 de 2011 y en particular en lo que se refiere a la denominada suspensión provisional, la acción de tutela podría proceder, entre otros eventos, (i) cuando la aplicación de las normas del CPACA no proporcione una protección oportuna de los derechos fundamentales o (ii) cuando el contenido o interpretación de las disposiciones de dicho Código no provean un amparo integral de tales derechos.**<sup>2</sup> (Negritas y subraya son ajenas al texto original)

## CASO CONCRETO

Dado que la presente acción constitucional se dirige con la pretensión de anulación de un acto administrativo sancionatorio proferido por el INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE FUNDACIÓN (MAGDALENA), por medio del cual, fue declarado contraventor el impugnante, quien hoy alega desconocer todo lo relativo a dicha actuación, sus antecedentes y secuencias.

La referida resolución es un acto administrativo de contenido particular y concreto, dirigido contra una persona determinada, en el que se le impone una sanción pecuniaria, como también tiene el mismo carácter de acto administrativo el que derivó del silencio administrativo negativo frente a la petición de revocatoria directa impetrada por el actor. Por esta razón, ante esta clase de actos de la administración pública, la acción de tutela se torna en principio improcedente, por existir en el ordenamiento jurídico distintas acciones que permiten controvertir su validez con idoneidad y aptitud en la búsqueda de la protección integral de los derechos del presunto afectado. Para controvertir la legalidad de esta clase de actos de la Administración el accionante puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativa y demandar la validez y efectos, y exponer las razones

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-355 de 2015



y aportar las pruebas para efectos de buscar la declaratoria de nulidad y el eventual restablecimiento de su derecho.

Como se indicó, la Corte ha sido auténticamente catedrática al explicar que ante la existencia de otros medios de defensa judicial la acción deberá declararse improcedente, salvo que se utilice como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable para la protección de los derechos fundamentales alegados o la configuración de un perjuicio irremediable que haga posible el amparo aunque sea de forma transitoria.

En ese orden de ideas, resulta evidente que la procedencia de la acción constitucional responde a una necesidad de auxilio a un sujeto que no puede contrarrestar por los medios ordinarios las infracciones al debido proceso y cuando de tales irregularidades deriva un perjuicio irremediable.

Ante la innegable realidad de que el actor cuenta con un medio judicial definido en Ley 1437 de 2011 como medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para controvertir la legalidad de la decisión sancionatoria cuestionada pero también del acto administrativo presunto que se originó al configurarse el silencio administrativo negativo, ha de contera pasarse a la auscultación de los hechos para detectar el perjuicio irremediable o situación de apremio que pudiere afectar la idoneidad de aquel mecanismo de defensa.

Sin embargo, de los hechos conocidos no es posible determinar la existencia de una entidad que cumpla con las características de urgencia, impostergabilidad, gravedad e inminencia que pueda hacer viable el ejercicio de la acción de tutela para desplazar la vía ordinaria de defensa, ni aun el que pudiere provenir de la información negativa reportada ni aun al mínimo vital porque nada de eso se ha justificado.

Los fundamentos del impugnante para esta segunda instancia, no respaldan el cumplimiento de subsidiaridad de la acción de tutela frente a la causa que demanda, siendo imprescindible para fallar de fondo que el examen de procedencia sea superado. Además, los embates hacia la supuesta falta de medios de defensa con excepción de la tutela, adolecen de aptitud, en tanto que sí existen unos mecanismos a los que puede acudir y que están definidos en el CPACA, o Ley 1437 de 2011, y que ya fueron arriba reseñados.

Hay que destacar, que la presunción de veracidad por la falta de contestación del accionado no conlleva inexorablemente a la concesión de la tutela, máxime cuando de entrada emerge su improcedencia; es así que aun cuando el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 ordene tener por ciertos los hechos en ausencia de contestación de la parte accionada, para efectos probatorios solo tendrá utilidad cuando se resuelva de fondo la misma; itérese, en el presente caso, la acción no se favoreció con el estudio de procedibilidad.

En este sentido, y en la medida en que la mayoría de los sustentos de la impugnación están dirigidos a cuestionar la legalidad del acto administrativo y por tanto a una cuestión de fondo, no serán abordados para decir si le asiste razón o no en sus argumentos, puesto que no es el Juez Constitucional el competente para ello.



Es menester dejar claro que el hecho de haber solicitado la revocatoria directa, no habilita *ipso facto* al petente a que solicite su pretensión por acción de tutela, es siempre necesario que se acoja a las reglas de procedencia del sagrado mecanismo constitucional.

Referente a la vulneración del derecho fundamental que decidió tutelar la primera instancia, dirá esta segunda que dentro de las facultades de los jueces de tutela está la de obrar de oficio en beneficio del actor, cuando sea testigo de una situación injusta y evidenciable con las acreditaciones del sumario y es cosa bien repasada que es deber de la administración darle respuesta a las peticiones que se le presenten, y que aunque acaezca por virtud de la ley un silencio administrativo, no queda eximida esta de cumplir el mandato. En sentencia T-724 de 1998, la Corte Constitucional explicó:

Así lo ha sostenido esta Corporación en las sentencias T-164 de 1998 MP Fabio Morón Díaz, T-301 de 1998 MP Alejandro Martínez Caballero, T-365 de 1998 MP Fabio Morón Díaz y T-529 de 1998 MP Antonio Barrera Carbonell, entre muchas otras, de las que se extractan los siguientes apartes:

*“...No puede afirmarse que el silencio administrativo negativo configure una respuesta a lo solicitado mediante el derecho de petición, como lo afirma el fallo de segunda instancia, mas aún cuando el primero evidencia claramente la vulneración del segundo. Tampoco pueden confundirse estas dos figuras pues tienen objetos distintos.*

*“Como lo ha expresado la Corte Constitucional en diferentes oportunidades, cuando el juez de tutela deniega la protección solicitada, aduciendo que la falta de respuesta configura un silencio administrativo negativo, abriéndose así la vía contenciosa administrativa, contraviene la reiterada jurisprudencia de esta Corporación en el sentido de que el derecho de petición es de contenido formal, pues predica la pronta resolución de una solicitud, mientras que cuando se abre la vía jurisdiccional como consecuencia de la figura del silencio negativo, se hace referencia al fondo de lo pedido, pues lo que se entra a discutir es la legalidad de la actuación administrativa....” (Sentencia T-164 de 1998, MP Fabio Morón Díaz).*

El silencio administrativo no puede ser entendido como una respuesta que resuelva ni sustancial ni materialmente la solicitud, al respecto se ha dicho:

*“...El derecho de petición, es una garantía constitucional que le permite a los ciudadanos formular solicitudes respetuosas a las autoridades y obtener consecuentemente una respuesta pronta, oportuna y completa sobre el particular, la cual debe necesariamente “ser llevada al conocimiento del solicitante”, para que se garantice eficazmente este derecho.*

*“Desde este punto de vista, el derecho de petición involucra “ no solo la posibilidad de acudir ante la administración, sino que supone, además, un resultado de ésta, que se manifiesta en la obtención de una pronta resolución. Sin este último elemento, el derecho de petición no se realiza, pues es esencial al mismo”.*

*“Por esta razón, el silencio administrativo no puede ser entendido como resolución o pronunciamiento de la administración, ya que éste no define ni material ni sustancialmente la solicitud de quien propone la petición, circunstancia que hace evidente que dentro del núcleo del derecho de petición se concrete la materialización de una obligación de hacer por parte de la administración, - la de contestar y comunicar-, que ha sido reconocida claramente por la doctrina constitucional.”(Sentencia T-301 de 1998, MP Alejandro Martínez Caballero)*

En el caso concreto, se observa que el juez de tutela no concede el amparo, basándose en el hecho de existir otro medio de defensa judicial, consistente en la



RAMA JUDICIAL.  
JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO.  
Calle 14 Carrera 14. ESQUINA. PALACIO DE JUSTICIA.  
J01ccvpar@cendoj.ramajudicial.gov.co  
QUINTO PISO. TEL.095 - 5701158.  
VALLEDUPAR-CESAR.

posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, desconociendo el núcleo esencial del derecho de petición que consiste en obtener pronta respuesta en uno u otro sentido, y en el deber constitucional de la administración de resolver las solicitudes que se le presentan por parte de los administrados.

En conclusión, se considera que la correspondiente acción de amparo, no procede como mecanismo principal ni subsidiario para evitar un perjuicio irremediable, porque existen en el ordenamiento jurídico otros mecanismos de defensa judicial para controvertir la legalidad de los actos administrativos de carácter personal y concreto, además de haber obrado en modo viable el Juez de primera instancia, haciendo uso de una facultad oficiosa.

Por lo expuesto el Juzgado Primero Civil del Circuito en Oralidad de Valledupar - Cesar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO.- CONFIRMAR** el fallo de primera instancia de fecha cuatro (4) de marzo del 2020 proferida por el Juzgado Quinto de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Valledupar (Cesar) dentro de la acción de tutela promovida por EFRY DE LA OSSA CONTRERAS contra el INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE FUNDACIÓN (MAGDALENA), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Notificar a las partes por el medio más expedito.

**TERCERO.-** En oportunidad, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.  
ESTADO DE EMERGENCIA SOCIAL  
ECONÓMICA Y ECOLÓGICA  
FIRMA - DITO. L. 491 DEL 28 DE  
MARZO DE 2020. ART. 11.  
SORAYA INÉS ZULBÁVEGA.  
JUEZ

S.C.P.C.  
Of. 856-858



Valledupar, 22 de abril del 2020

OFICIO No. 856

Señor:

**EFRY DE LA OSSA CONTRERAS**  
LUIS.MAESTRE911@HOTMAIL.COM

**ASUNTO: Impugnación en acción de tutela**

**ACCIONANTE: EFRY DE LA OSSA CONTRERAS**

**ACCIONADO: INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE FUNDACIÓN (MAGDALENA)**

**RADICADO: 20001 40 03 008 2019 01239 -01**

La presente es para comunicarle que por medio de fallo de fecha 22 de abril del 2020, la JUEZ PRIMERA CIVIL DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR, RESOLVIÓ:

“

**PRIMERO.- CONFIRMAR** el fallo de primera instancia de fecha cuatro (4) de marzo del 2020 proferida por el Juzgado Quinto de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Valledupar (Cesar) dentro de la acción de tutela promovida por EFRY DE LA OSSA CONTRERAS contra el INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE FUNDACIÓN (MAGDALENA), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Notificar a las partes por el medio más expedito.

**TERCERO.-** En oportunidad, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.”

Lo anterior para su conocimiento y fines pertinentes.

ATENTAMENTE.

IRIDENA LUCÍA BECERRA OÑATE  
SECRETARIA.

S.C.P.C.



Valledupar, 22 de abril del 2020

OFICIO No. 857

Señores:

**INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE FUNDACIÓN (MAGDALENA)**  
[transitofundacion@hotmail.com](mailto:transitofundacion@hotmail.com) ; [Org-transitofundacion@hotmail.com](mailto:Org-transitofundacion@hotmail.com)

**ASUNTO: Impugnación en acción de tutela**

**ACCIONANTE:** EFRY DE LA OSSA CONTRERAS

**ACCIONADO:** INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE FUNDACIÓN (MAGDALENA)

**RADICADO:** 20001 40 03 008 2019 01239 -01

La presente es para comunicarle que por medio de fallo de fecha 22 de abril del 2020, la JUEZ PRIMERA CIVIL DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR, RESOLVIÓ:

“

**PRIMERO.- CONFIRMAR** el fallo de primera instancia de fecha cuatro (4) de marzo del 2020 proferida por el Juzgado Quinto de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Valledupar (Cesar) dentro de la acción de tutela promovida por EFRY DE LA OSSA CONTRERAS contra el INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE FUNDACIÓN (MAGDALENA), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Notificar a las partes por el medio más expedito.

**TERCERO.-** En oportunidad, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.”

Lo anterior para su conocimiento y fines pertinentes.

ATENTAMENTE.

IRIDENA LUCÍA BECERRA OÑATE  
SECRETARIA.

S.C.P.C.



Valledupar, 22 de abril del 2020

OFICIO No. 858

Señores:

**JUZGADO QUINTO DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIAS MÚLTIPLES  
DE VALLEDUPAR**

**ASUNTO:** Impugnación en acción de tutela

**ACCIONANTE:** EFRY DE LA OSSA CONTRERAS

**ACCIONADO:** INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE FUNDACIÓN (MAGDALENA)

**RADICADO:** 20001 40 03 008 2019 01239 -01

La presente es para comunicarle que por medio de fallo de fecha 22 de abril del 2020, la JUEZ PRIMERA CIVIL DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR, RESOLVIÓ:

“

**PRIMERO.- CONFIRMAR** el fallo de primera instancia de fecha cuatro (4) de marzo del 2020 proferida por el Juzgado Quinto de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Valledupar (Cesar) dentro de la acción de tutela promovida por EFRY DE LA OSSA CONTRERAS contra el INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE FUNDACIÓN (MAGDALENA), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Notificar a las partes por el medio más expedito.

**TERCERO.-** En oportunidad, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.”

Lo anterior para su conocimiento y fines pertinentes.

ATENTAMENTE.

IRIDENA LUCÍA BECERRA OÑATE  
SECRETARIA.

S.C.P.C.