

INFORME SECRETARIAL: Bogotá D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil veintidós (2022). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2022-00323**, informando que, superado el término concedido, la accionada y las vinculadas, salvo el Consorcio BCM, contestaron el requerimiento efectuado y a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA**. Sírvase proveer.

FABIO EMEL LOZANO BLANCO

Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil veintidós (2022).

I. ANTECEDENTES

La Compañía Mundial de Seguros S.A., actuando por intermedio de apoderado judicial, interpuso acción de tutela en contra del Instituto Nacional de Vías por la presunta vulneración de su derecho fundamental al debido proceso.

Como sustento de sus aspiraciones, que junto con la Nacional de Seguros fungió como coasegurador del contrato 2094-2021 a través de la póliza 100188500, celebrado entre el INVÍAS y el Consorcio BCM, por lo que le fue iniciado un proceso administrativo sancionatorio.

Que el 7 de julio de 2022 el INVÍAS le remitió citación a audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, para el día 15 del mismo mes y año, a las 9:00 AM. Por ello, la entidad adelantó trámites para designar un apoderado, por lo que hasta el 14 de julio de 2022 le confirió poder al profesional del derecho que la representa, contando con menos de un día para preparar la defensa técnica.

El 15 de julio de 2022 se llevó a cabo audiencia, y por solicitudes de los apoderados se señaló nueva fecha para el día 18 del mismo mes y año, y en respuesta a la petición de reprogramación de la diligencia, se le indicó que no era posible en atención a la agenda de la entidad, contrariando con ello, en su parecer, el debido proceso.

Como consecuencia, solicita amparar sus derechos fundamentales y dejar sin

efectos la decisión tomada por el INVÍAS, para en su lugar reprogramar la audiencia dentro de un término prudencial.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

En proveído del 18 de julio de 2022 se admitió la presente acción de tutela, se resolvió negar la medida provisional pretendida, se vinculó a la Nación – Ministerio de Transporte, al Consorcio BCM y a la sociedad Nacional de Seguros S.A., requiriendo tanto a la accionada como a las vinculadas para que rindieran un informe detallado sobre los hechos y pretensiones contenidas en la acción constitucional.

En memorial del 19 de julio del año en curso, el **Instituto Nacional de Vías – INVÍAS** contestó la acción, indicando que el presente asunto carece de objeto por hecho superado en la medida que la audiencia programada fue aplazada concediendo más días para preparar la defensa.

Así mismo, señala que el tutelante no argumenta la insuficiencia del plazo debidamente, puesto que no se señala en concreto la relación con la complejidad del tema o la afectación que le genera el término que califica como insuficiente.

En oficio CUM_EST_0710 del 18 de julio de 2022, la sociedad **Nacional de Seguros S.A. Compañía de Seguros Generales** contestó la acción considerando que otorgar un tiempo breve para preparar la audiencia, vulnera los derechos fundamentales al debido proceso por cuanto no se permitió al apoderado de la accionante preparar sus argumentos de manera adecuada.

La Nación – Ministerio de Transporte contestó la acción en oficio radicado 20221320808951 del 19 de julio de 2022, solicitando su desvinculación y negar las pretensiones incoadas ante la inexistencia de la vulneración de los derechos fundamentales.

Informó que la entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno, en la medida que carece de competencia y legitimación para resolver el procedimiento administrativo sancionatorio, siendo su función únicamente formular la política en materia de transporte a nivel nacional.

Una vez superado el término de traslado, el **Consorcio BCM**, integrado por las sociedades BGDSA S.A.S., Civil Engineering Technology S.A.S. y MEYAN S.A. en reorganización, **guardó silencio**.

III. PROBLEMA JURÍDICO

Como problema jurídico, se estudiará si se acreditan los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, y en caso afirmativo se indagará si se vulnera el derecho fundamental al debido de la accionante por el proceder de las entidades, y las consecuencias jurídicas de ello.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 86 Superior, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 y el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, este Despacho es competente para conocer la presente acción constitucional.

2. De la acción de tutela y el requisito de subsidiariedad.

La acción de tutela fue instituida en la Constitución Política de Colombia en su artículo 86, esta se encuentra reglamentada por los Decretos 2591 del 19 de noviembre de 1991 y 306 del 19 de febrero de 1992, como medio de defensa judicial, que contiene un procedimiento preferente y sumario al cual se acude a fin de lograr la protección concreta e inmediata de los derechos fundamentales cuando estos sean vulnerados, ya sea por acción u omisión o cuando se presente amenaza de violación; eventualmente se utiliza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta sucinta descripción de la acción de tutela, comprende aspectos teóricos que habilitan su procedencia ante la jurisdicción constitucional, como sucede con la legitimación en causa por activa, la subsidiariedad, la inmediatez y la relevancia constitucional sobre el asunto sometido a estudio. Esto, porque los elementos fundantes de la acción de tutela deben ser analizados singularmente, en vista de que el mecanismo contemplado en el artículo 86 constitucional no puede asimilarse como una herramienta destinada a resolver todo tipo de conflictos jurídicos planteados en cualquier circunstancia de tiempo y modo, ya que se desfiguraría la vocación excepcional y de protección inmediata del recurso de amparo constitucional.

A continuación, debe el Despacho reiterar los lineamientos normativos y jurisprudenciales acerca de la procedencia de la tutela, observando que el Decreto 2591 de 1991 estableció:

"Artículo 6°: Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.

2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de hábeas corpus.

3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo

anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable

4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.

5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto".
(Negrillas fuera de texto).

Es así que, debe memorarse que la jurisprudencia constitucional¹, ha señalado que en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser resueltos por las vías ordinarias, y sólo ante la ausencia de éstas o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional, pues "permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos"², argumentos que atienden a la necesidad de preservar el reparto de competencias a las diferentes autoridades judiciales, lo cual tiene apoyo en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial.

En punto del referido principio, se impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales y, en consecuencia, se entiende que antes de acudir a este mecanismo excepcional, la parte accionante debe actuar con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios y administrativos, pues ante la falta injustificada de ello, decae en la improcedencia del mecanismo constitucional, como quiera que ésta no debe ser considerada como una instancia adicional o un mecanismo que reemplace a los ordinarios, por lo que para que proceda, se deben reunir los siguientes presupuestos:

- (i) Una afectación inminente del derecho
- (ii) La urgencia de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable
- (iii) La gravedad del perjuicio
- (iv) El carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo.

En desarrollo del principio bajo estudio se memoró en sentencia C-132 de 2018 que la acción de tutela no puede reemplazar las vías ordinarias:

"Más recientemente, en la sentencia T-1008 de 2012, esta Corporación estableció que, por regla general, la acción de tutela

¹ Entre otras, las sentencias T-063 de 2013 y T-375 de 2018.

² Sentencia T-603 de 2015.

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

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

Además, debe acentuar esta Juzgadora que las vías ordinarias a que refiere el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 no sólo hacen referencia a las vías jurisdiccionales, sino que también comprende las vías administrativas, como se ha sostenido, entre otras, en la sentencia T-480 de 2011.

Sumado a lo anterior, la sentencia T-426 de 2019 abordó la procedencia excepcional de la acción de tutela bajo la lupa de la ineficacia de los medios ordinarios y la acreditación de un perjuicio irremediable, atendiendo los presupuestos que permiten la consolidación del mismo:

"Sin embargo, en virtud de lo establecido en las mismas normas referidas, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, la tutela es procedente si se acredita que: (i) este no es idóneo ni eficaz, o (ii) "siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela”.

En el primer supuesto, la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, en consideración a las características procesales del mecanismo y al derecho fundamental involucrado. Entonces, un medio judicial excluye la procedencia de la acción de tutela cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado. Por el contrario, la jurisprudencia constitucional ha señalado que un medio de defensa no es idóneo cuando este no ofrece una solución integral y no resuelve el conflicto en toda su dimensión constitucional. En caso de que no ofrezca una

protección completa y eficaz, el juez puede conceder el amparo constitucional de forma definitiva o transitoria según las circunstancias particulares que se evalúen.

*Con respecto al segundo supuesto, esta Corporación ha establecido que el perjuicio irremediable se presenta "cuando existe un menoscabo moral o material injustificado que es irreparable, debido a que el bien jurídicamente protegido se deteriora hasta el punto que ya no puede ser recuperado en su integridad." Respecto a sus características esenciales, en primer lugar, el daño debe ser **inminente**, es decir, que esté por suceder y no sea una mera expectativa ante un posible perjuicio, aunque el detrimento en los derechos aún no esté consumado. Segundo, las medidas necesarias para evitar la ocurrencia del perjuicio irremediable deben ser **urgentes y precisas** ante la posibilidad de un daño **grave**, el cual es evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. Finalmente, se exige que la acción de tutela sea **impostergable**, para que las actuaciones de las autoridades públicas o particulares del caso respectivo sean eficaces y puedan asegurar la debida y cabal protección de los derechos fundamentales comprometidos".*

Bajo el anterior imperativo, se debe recalcar que no existe ninguna presunción acerca de la ineficiencia de las vías ordinarias al momento de resolver los conflictos cuya competencia detentan. Por el contrario, la Corte expuso en la sentencia T-246 de 2018 que las vías ordinarias resultan igualmente eficaces al momento de proteger los derechos de los ciudadanos:

"De igual manera, tratándose de solicitudes que buscan el reconocimiento y pago de prestaciones económicas, la Corte Constitucional de manera reiterada, ha sido enfática en disponer que las acciones ante la jurisdicción ordinaria también constituyen mecanismos idóneos para su amparo".

En relación con los casos puntuales del derecho de familia y el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, la Corte Constitucional, en sentencia T-675 de 2016, ha exaltado la preponderancia que detentan los comisarios, defensores y jueces de familia para regular los asuntos relacionados con la custodia, cuidado personal y regulación de visitas, debido a que la razón de ser de este esquema de protección de infancia y adolescencia es precisamente evacuar este tipo de temáticas. Así lo describió el máximo órgano de cierre de esta jurisdicción:

"Los artículos 86 de la Constitución Política y 6 del Decreto 2591 de 1991 establecen el carácter subsidiario de la acción de tutela, que tal como lo ha expresado esta Corte, puede ser utilizada ante la violación o amenaza de derechos fundamentales bajo las siguientes condiciones: i) que no exista otro medio judicial a través del cual se pueda resolver el conflicto relacionado con la vulneración del derecho fundamental alegado, ii) que aun existiendo otras acciones, estas no resulten eficaces o idóneas para

la protección del derecho o, iii) que siendo estas acciones judiciales un remedio integral, resulte necesaria la intervención transitoria del juez de tutela para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

A partir de allí, esta Corporación ha objetado la valoración genérica del medio de defensa ordinario, pues ha considerado que, en abstracto, cualquier mecanismo judicial puede considerarse eficaz, dado que la garantía mínima de todo proceso es el respeto y la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Por tal motivo, la jurisprudencia ha establecido que la eficacia de la acción ordinaria solo puede establecerse en atención a las características y exigencias propias del caso concreto, de modo que se logre la finalidad de brindar plena e inmediata protección a los derechos específicos involucrados en cada caso.

En asuntos de custodia, cuidado personal y regulación de visitas, tanto los jueces de familia, como los comisarios y defensores, tienen competencia, según el Código General del Proceso y el Código de la Infancia y la Adolescencia, para conocer del proceso judicial o del trámite administrativo, según sea el caso, y evaluar la adopción de medidas de protección o de restablecimiento de garantías en asuntos en los que se ven comprometidos los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes”.

3. Caso en concreto.

Descendiendo al caso en concreto, por activa se aportó copia de la citación remitida por correo electrónico, a la audiencia virtual de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y que estaba prevista para el 15 de julio de 2022 a las 9:00 A.M., junto con el oficio OAJ-GPS 38764 del 7 de julio de 2022 del INVÍAS, donde se exponen los hechos que motivaron la citación a la mencionada diligencia.

Aunado a ello, como se indicó en el escrito de tutela, la audiencia se reprogramó para el 18 de julio de 2022 a las 3:00 P.M., como fue admitido por la entidad, y lo demuestra mediante la documental contentiva del correo electrónico que enuncia que la diligencia prevista para esa fecha y hora será reprogramada.

En ese sentido, se avizora que por activa no se probó el acaecimiento de un perjuicio inminente o irremediable a algún derecho fundamental, como quiera que, como señaló el INVÍAS, no se acreditó que por la complejidad del asunto el término concedido para preparar la defensa técnica fuere insuficiente y de contera se transgrediera el debido proceso, por cuanto la entidad actora se limitó a exponer argumentos de la presunta transgresión de su derecho fundamental sin demostrarlo si quiera de manera sumaria.

Adicionalmente, no se demostró que el profesional del derecho que representa la promotora de la acción haya hecho alguna solicitud de reprogramación de la audiencia o hubiese ejercido algún recurso en contra tanto de las

actuaciones surtidas dentro del trámite administrativo como de la citación misma.

Como consecuencia, se colige que el amparo pretendido es improcedente, por cuanto no se acreditó el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, máxime cuando la entidad manifestó que la audiencia no se llevaría a cabo y que ésta sería reprogramada, como se demostró en el correo electrónico adjunto del 18 de julio de 2022 a las 2:56 P.M. con lo que, en gracia de discusión, se superó el hecho que motivó el mecanismo constitucional, por lo que se negará el amparo pretendido.

Finalmente y en vista que tanto la sociedad Nacional de Seguros S.A. Compañía de Seguros Generales como La Nación – Ministerio de Transporte carecen de legitimidad para, eventualmente, satisfacer las pretensiones incoadas, se ordenará su desvinculación del trámite.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

- PRIMERO:** **NEGAR** el amparo del derecho fundamental al debido proceso incoado por la Compañía Mundial de Seguros S.A., quien actúa por intermedio de apoderado, por lo antes expuesto.
- SEGUNDO:** **DESVINCULAR** del trámite a la sociedad Nacional de Seguros S.A. Compañía de Seguros Generales como La Nación – Ministerio de Transporte.
- TERCERO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico, de conformidad con el Acuerdo PCSJA20-11632 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura y en atención a la situación sanitaria del país por la enfermedad denominada COVID-19.
- CUARTO:** **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si en el término de ejecutoria esta decisión no es impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,



YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS

ERBC