

Acción de Tutela
Asunto Fallo de Segunda Instancia
Radicación 13 836 4089 001 -2021-00002-00
Procedente Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar)
Rad interna 2021-0003

REPUBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO DE BOLIVAR



JUZGADO PROMISCO DE FAMILIA DEL CIRCUITO
TURBACO-BOLIVAR

Acción de Tutela
Asunto Fallo de Segunda Instancia
Radicación 13 836 4089 001-2021-00002-00
Procedente Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar)
Fecha Dos (02) de marzo de dos mil veintiuno (2021).
Rad interno 2021-0003

ASUNTO

El Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Turbaco (Bolívar), en segunda instancia, procede a desatar la alzada ante el recurso de Impugnación presentado **por la parte accionante DARY LUZ NARVAEZ CACERES**, contra la sentencia de Tutela de fecha veintidós (22) enero de dos mil veintiuno (2021), proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar).

ANTECEDENTES

SUJETOS DE ESTA ACCIÓN

Accionante: DARY LUZ NARVAEZ CACERES.

Entidad Accionada: SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR

La accionante el señor **DARY LUZ NARVAEZ CACERES**, solicita se proteja el derecho fundamental **DEBIDO PROCESO, LEGALIDAD Y DEFENSA** que estima violados por la **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR**.

ACTUACION PROCESAL

EL Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar), admitió la presente acción de tutela el día doce (12) de enero de dos mil veintiuno (2021), se ordenó a la accionada rindiera un informe completo y detallado sobre los hechos motivo de tutela, para lo cual se concedió un término de 48 horas. La parte accionada **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR**, no presento informe.

PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco Bolívar, a través de sentencia de Fecha El veintidós (22) enero de dos mil veintiuno (2021), declaro conceder la tutela incoada por la señora **DARY LUZ NARVAEZ CACERES** en contra del **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR** por violación de su derecho fundamental al debido proceso.

Acción de Tutela
Asunto Fallo de Segunda Instancia
Radicación 13 836 4089 001 -2021-00002-00
Procedente Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar)
Rad interna 2021-0003

La sentencia fue notificada y la parte Accionada impugno el día veintiséis (26) de enero del 2021. El a quo mediante auto de fecha veintiocho (28) de enero del año 2021, concedió la impugnación ordenando remitir a los juzgados Promiscuo del Circuito de Turbaco – Turno para que se resolviera la alzada.

FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN. -

La parte accionada impugno la sentencia de veintiséis (26) de enero del 2021 a través de escrito **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR** impugno la tutela alegando, que la accionante DARY LUZ NARVAEZ CACERES, presento acción de tutela en el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Cartagena con funciones de control de garantías radicado **13001-40-04-004-2020-00194-000**, con las mismas partes, hechos y objetos de la presentada ante Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco Bolívar.

Esta situación redundante en temeridad, que conforme del artículo 38 del decreto ley 2591 de 1991, conceptúa: temeridad o mala fe, es la duplicidad en el ejercicio de la acción de amparo constitucional entre las mismas partes, los mismos hechos y el mismo objeto.

Frente a la vulneración al debido proceso que alega la accionada, que la orden de comparendo referenciada fue enviada al accionante en calidad de propietario del vehículo distinguido con la placa EFY164, a la dirección de notificación reportada en la base de datos del Registro Único Nacional de Transito (RUNT), para la fecha de la comisión de la presunta infracción de transito: CALLE 92C #65ª- 44 APTO 301 FRANCISCO ANTONIO ZEA-MEDELLIN. Le manifestamos a la accionante que el procedimiento de transito cuenta con formalidades propias que le permiten al conductor o peticionario la garantía constitucional del debido proceso, y el ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción, pues goza de la posibilidad de controvertir las pruebas en audiencia pública y acatar la decisión de fondo mediante las acciones que la ley establece.

De esta forma la **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR** solicita que no se confirme la tutela de primera instancia, declarando que la acción de tutela es un mecanismo ágil se invoca cuando se vulneren derechos fundamentales, siendo inoportuno en este caso pues al accionante se le han garantizado todos y cada uno de los derechos establecidos en el procedimiento especial administrativo, estando actualmente en oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción.

CONSIDERACIONES

De conformidad con la preceptiva el Decreto 1382 del 12 de julio de 2000, y a lo dispuesto por la Corte Constitucional en auto número 124 de marzo 25 de 2009 M.P. Humberto Sierra Porto. Auto 198 mayo 28 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas, Circular PSAC09-029 del Consejo Superior de la Judicatura, este despacho es competente para pronunciarse sobre la presente impugnación.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando por acción u

Acción de Tutela

Asunto Fallo de Segunda Instancia

Radicación 13 836 4089 001 -2021-00002-00

Procedente Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar)

Rad interna 2021-0003

omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o existiendo cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable.

Atendiendo que la Acción de Tutela es una acción pública de constitucionalidad de carácter preferente y sumario, y solo procede en ausencia de otros mecanismos de defensa judicial. Considerado un mecanismo subsidiario o accesorio. Ahora bien para que la acción de tutela sea procedente se requiere el cumplimiento de los presupuestos procesales;

- Que se trate de un derecho Constitucional Fundamental.
- Que ese derecho sea vulnerado o amenazado y
- Que no haya otro medio de defensa judicial.

Además de lo anterior se requiere de tres condiciones; 1) La existencia de una acción u omisión, 2) La existencia de una violación a un derecho constitucional fundamental y 3) La existencia de una relación de causalidad entre la amenaza o violación y la acción u omisión. Debe tenerse en cuenta también que la vulneración o amenaza del derecho para que proceda la acción de tutela debe ser cierto y de magnitud.

PROBLEMA JURÍDICO. –

En la presente acción de tutela corresponde al despacho establecer si efectivamente la **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR** ha vulnerado el derecho fundamental al **DEBIDO PROCESO**, a la arte accionante señor **DARY LUZ NARVAEZ CACERES**, quien alega que la **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR** al imponerles una sanción, como consecuencia de un proceso contravencional del cual presuntamente no fue notificado.

PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES. -

La Corte constitucional en **Sentencia T-051/16** Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, de fecha 10 de febrero de 2016 previo al resolver la acción de tutela con situación fáctica como la que nos ocupa estudio: **(i)** procedencia excepcional de la acción de tutela frente a actos administrativos. Verificación de requisitos de subsidiaridad e inmediatez; **(ii)** debido proceso administrativo; **(iii)** principio de publicidad, **(iv)** características básicas del proceso administrativo contravencional de acuerdo con el marco legal y jurisprudencial vigente

4. Procedencia excepcional de la acción de tutela frente a actos administrativos. Verificación de requisitos de subsidiaridad e inmediatez- La acción de tutela fue regulada en el Artículo 86 de la Constitución Nacional como un mecanismo judicial autónomo¹, 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 lo determinado en 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 judicial² 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

¹ Sentencia T-583 de 2006, “Esto significa que no es recurso dentro de otro proceso judicial.”

² Al respecto, revisar entre otras, las sentencias T-661 de 2007, T-556 de 2010, T-404 de 2010.

Acción de Tutela
Asunto Fallo de Segunda Instancia
Radicación 13 836 4089 001 -2021-00002-00
Procedente Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar)
Rad interna 2021-0003

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”.³

Puntualmente, en cuanto a la acción de tutela adelantada contra actos administrativos, la posición sentada por este Tribunal 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 Constitucional 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”⁴, al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo⁵.

Al respecto, en la Sentencia T-007 de 2008 la Corte Constitucional, después de hacer un análisis concentrado de este tema, 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.”*⁶ Por tal razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución “clara, definitiva y precisa”⁷ 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.”⁸

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.”⁹

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

³ Consultar, entre otras, las 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.

⁴ Sentencia T-572 de 1992

⁵ En este sentido, por medio de la Sentencia T-889 de 2013, se determinó lo siguiente “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”.

⁶ 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”.

⁷ Sentencia T-803 de 2002.

⁸ Sentencia T-384 de 1998 y T-206 de 2004.

⁹ Sentencia T-822 de 2002, en esa sentencia se 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”.

Acción de Tutela
Asunto Fallo de Segunda Instancia
Radicación 13 836 4089 001 -2021-00002-00
Procedente Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar)
Rad interna 2021-0003

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.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con el principio de **inmediatez**, es pertinente resaltar que la finalidad de la acción de tutela en comento es garantizar una protección efectiva, actual y expedita frente a la transgresión o amenaza inminente de un derecho fundamental, motivo por el cual, entre la ocurrencia de los hechos en que se funde la pretensión y la presentación de la demanda, debe haber transcurrido un lapso razonable.

En el evento en que no se cumpla con el requisito de inmediatez, se puede causar inseguridad jurídica frente a situaciones ya consolidadas en el orden administrativo y/o judicial, con lo que, a su vez, se puede afectar a terceros sobre los cuales recaiga la decisión e incluso el juez constitucional podría estar acolitando una conducta negligente de los administrados¹⁰ que no comparecieron al proceso correspondiente, no presentaron los recursos procedentes ni hicieron ejercicio de los medios de control vigentes¹¹.

En este sentido el Tribunal Constitucional mediante Sentencia T-792 de 2009, manifestó lo siguiente:

“la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad”.

Así las cosas, teniendo en cuenta que no es posible establecer de manera generalizada un tiempo restrictivo para el ejercicio de la acción tuitiva, en cada caso particular el juez de instancia deberá realizar un estudio que permita determinar si se cumple o no con el requisito de inmediatez. Como criterios de referencia, en la Sentencia T-194 de 2014, se establecieron los siguientes:

- (i) *La existencia de razones válidas para la inactividad*¹²(...).
- (ii) *Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece (...).*¹³
- (iii) *Cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante (...)*¹⁴.

Estos criterios o las razones que motivan la procedencia de la acción de tutela, a pesar de que, en principio, no se cumpla con el requisito de inmediatez, deben ser probados sumariamente o al menos manifestados en la demanda, ya que es el accionante quien conoce las razones que le impidieron acudir antes al amparo constitucional y, pese a que ya hubiere transcurrido un término considerable desde la ocurrencia de los hechos, requiere una protección judicial urgente.

Por otra parte, cuando una tutela se presenta porque *el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial*¹⁵, se considera pertinente, de cara al requisito de inmediatez, tener en cuenta (i) la fecha en que se profirió el acto administrativo, (ii) la fecha en que se tuvo conocimiento del mismo y (iii) las actuaciones desplegadas por la parte actora desde ese momento.

Finalmente, de lo anterior se desprende que con el requisito de inmediatez, se busca evitar que la acción de tutela instaurada contra actos administrativos, sea empleada para subsanar la negligencia en que incurrieran los administrados para la protección de sus derechos. Por otro lado, se constituye como una garantía de la seguridad jurídica que se deriva de los actos administrativos¹⁶, por medio de los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas.

¹⁰ En la Sentencia T-830 de 2004 la Corte Constitucional manifestó lo siguiente: “El recurso de amparo, como sucede en la hipótesis de protección de todos los derechos fundamentales, es subsidiario y residual, lo que implica que si la persona cuenta con un medio defensa efectivo a su alcance o, habiendo contado con el mismo, de manera negligente lo ha dejado vencer, la tutela devendrá improcedente.”

¹¹ Sentencia T-194 de 2014. “Conviene destacar que de permitirse que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión conculcatoria de derechos, se podrían ver involucrados intereses legítimos de terceros (Cfr. Sentencias T-016 de 2006, T-158 de 2006, T-654 de 2006, T-890 de 2006, T-905 de 2006, T-1084 de 2006, T-1009 de 2006, T-792 de 2007, T-594 de 2008 entre otras.) y “los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.” (Sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.) Así mismo, se busca evitar “el uso de este mecanismo constitucional como herramienta supletiva de la propia negligencia” en la agencia de los derechos. (En el mismo sentido, sentencias T-526 de 2005, T-016 de 2006, T-692 de 2006, T-1009 de 2006, T-299 de 2009, T-594 de 2008, T-691 de 2009, T-883 de 2009, entre otras.)”.

¹² Sentencias T-1009 de 2006 y T-299 de 2009.

¹³ Cfr. Sentencias T-1110 de 2005; T-425 de 2009; T-172 de 2013.

¹⁴ Sentencia SU-339 de 2011; T-172 de 2013.

¹⁵ Artículo 86, Constitución Política de 1991.

¹⁶ Sentencia C-672 de 2001: “Es decir que para esta Corporación, atendiendo el principio de buena fe y la presunción de legalidad que ostentan los actos de la administración, amén de tener en cuenta razones de seguridad jurídica y de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona mediante decisiones en

5. Debido proceso administrativo

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado, entre ellos, la convivencia pacífica, la cual cobra gran relevancia en materia de tránsito.¹⁷

Este derecho fundamental, para quienes tengan a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, implica la obligación de mantenerse al tanto de las modificaciones al marco jurídico que regula sus funciones, pues de lo contrario, su conducta puede acarrear la ejecución de actividades que no les han sido asignadas o su ejecución conforme con un proceso no determinado legalmente.

Frente a este particular, resulta adecuado traer a colación el Artículo 6º Superior, en cuanto dispone que todo servidor público responde por infringir la Constitución y la ley y por la “omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”, en concordancia con el Artículo 121 del mismo texto, en el que se determina que aquellos pueden ejecutar únicamente las funciones que se determinen en la Constitución y en la ley.

En tal virtud, el principio de legalidad es una restricción al ejercicio del poder público, en atención a la cual “las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos.”¹⁸

Por otro lado, desde la perspectiva de los ciudadanos inmersos en una actuación administrativa o judicial, el debido proceso constituye una garantía para el acceso a la administración de justicia, de tal forma que puedan conocer las decisiones que los afecten e intervenir, en términos de igualdad y transparencia, para procurar la protección de sus derechos e intereses legítimos. En este sentido, el debido proceso se concibe como un escudo protector frente a una posible actuación abusiva de las autoridades, cuando estas se desvíen, de manera injusta, de la regulación jurídica vigente.¹⁹

La Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso comprende:

- “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.”²⁰

En lo concerniente al debido proceso administrativo, debe señalarse que se encuentra regulado en el Artículo 29 de la Constitución Política, en el cual se determina la aplicación del debido proceso en “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”; así como en el Artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del Artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un *principio* fundamental de la función administrativa.

Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

- “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está

firme, salvo una evidente violación del ordenamiento jurídico, un acto de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular.”

¹⁷ Sentencia C-214 de 1994. “En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional”.

¹⁸ Sentencia C-980 de 2010.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Sentencia C-980 de 2010.

Acción de Tutela
Asunto Fallo de Segunda Instancia
Radicación 13 836 4089 001 -2021-00002-00
Procedente Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar)
Rad interna 2021-0003

*previamente determinado de manera constitucional y legal*²¹. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”²².

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, son las siguientes:

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

Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que en todo proceso, desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marcojurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso.

Lo antes mencionado cobra especial importancia cuando se trata del proceso administrativo sancionador²³, el cual constituye una facultad de las autoridades públicas para el cumplimiento de sus decisiones de carácter correctivo (dirigida a los particulares) o disciplinario (aplicada a los servidores públicos).²⁴ Las decisiones correctivas están reguladas, en principio, con un fin preventivo para que los administrados se abstengan de incurrir en conductas que puedan, entre otras cosas, afectar la convivencia social, fin esencial del Estado. De ahí que el proceso administrativo sancionatorio, desde esta perspectiva, constituye un límite a las libertades individuales en aras de garantizar el orden público.²⁵

En materia de tránsito, el derecho administrativo sancionador es aplicado desde su óptica correctiva, para que los particulares se abstengan de incurrir en las conductas que les están proscritas de acuerdo al Código Nacional de Tránsito y, en caso de hacerlo, se pretende que la administración esté facultada para imponer y hacer cumplir las sanciones a que haya lugar.

Se resalta que las sanciones en materia de tránsito se imponen para regular las conductas de aquellas personas que realizan una actividad peligrosa, como la conducción de vehículos automotores, con la cual están en riesgo valores tan importantes para el Estado como la vida y la seguridad de sus ciudadanos, con lo que se busca, en todo caso, preservar el orden público.²⁶

Al respecto, en la Sentencia C-530 de 2003 se indicó lo siguiente:

“la Corte ha señalado que el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se le aplican, mutatis mutandi²⁷, pues las garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se consagran para proteger los derechos fundamentales del individuo y para controlar la potestad sancionadora del Estado, por lo cual operan, con algunos matices, siempre que el Estado ejerza una función punitiva. Por ello la Constitución es clara en señalar que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP art. 29).

(...)
la potestad punitiva del Estado agrupa el conjunto de competencias asignadas a los diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica. Por ello, la actuación administrativa requerida para la aplicación de sanciones, en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración -correctiva y disciplinaria- está subordinada a las reglas del debido proceso que deben observarse en la aplicación de sanciones por la comisión de ilícitos penales (CP art. 6. 29), con los matices apropiados de acuerdo con los bienes jurídicos afectados con la sanción”.

6. Derecho de defensa y contradicción en el proceso administrativo

Como se determinó anteriormente, el derecho fundamental al debido proceso administrativo se descompone en diferentes garantías²⁷, una de ellas es el derecho de defensa y contradicción, consistente en el derecho reconocido a toda persona “de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir,

²¹ Sentencia T-796 de 2006.

²² Ibidem.

²³ La facultad sancionadora de la administración, de acuerdo a la Sentencia C-530 de 2003, “es una disciplina compleja pues recubre, como género, al menos cinco especies: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o “impeachment”. Corte Suprema de Justicia, sentencia 51 de 14 de abril de 1983. MP Manuel Gaona Cruz, reiterado por la Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 1994.

²⁴ Sentencia C-214 de 1994.

²⁵ Sentencias C-530 de 2013 y C-214 de 1994.

²⁶ Véase, entre otras, las Sentencias C-980 de 2010, C-530 de 2010 y C-309 de 1997.

²⁷ C-371 de 2011.

Acción de Tutela
Asunto Fallo de Segunda Instancia
Radicación 13 836 4089 001 -2021-00002-00
Procedente Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar)
Rad interna 2021-0003

contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que le otorga²⁸ la ley.

Doctrinariamente, se ha establecido que el derecho de defensa:

"concreta la garantía de la participación de los interlocutores en el discurso jurisdiccional, sobre todo para ejercer sus facultades de presentar argumentaciones y pruebas. De este modo, el derecho de defensa garantiza la posibilidad de concurrir al proceso, hacerse parte en el mismo, defenderse, presentar alegatos y pruebas. Cabe decir que este derecho fundamental se concreta en dos derechos: en primer lugar el derecho de contradicción, y, en segundo lugar, el derecho a la defensa técnica."²⁹

El derecho de defensa, puntualmente, se centra en la posibilidad de que el administrado conozca y tenga la posibilidad de hacer parte del procedimiento que lo involucra y, a partir de ahí, exponer su posición y debatir la de la entidad correspondiente por medio de los recursos y medios de control dispuestos para el efecto. Por su parte, el derecho de contradicción, tiene énfasis en el debate probatorio, implica la potestad de presentar pruebas, solicitarlas, "participar efectivamente en [su] producción" y en "exponer los argumentos en torno a lo que prueban los medios de prueba"³⁰.

En suma, esta garantía procesal consiste, primero, en la posibilidad de que el particular, involucrado en un procedimiento o proceso adelantado por la administración, pueda ser escuchado y debatir la posición de la entidad correspondiente; segundo, presentar pruebas, solicitar la práctica de las que se considere oportuno y, de ser pertinente, participar en su producción; tercero, controvertir, por medio de argumentos y pruebas, aquellas que contra él se alleguen; cuarto, la posibilidad de interponer los recursos de ley y, quinto, la potestad de ejercer los medios de control previstos por el legislador.³¹

Uno de los requisitos para poder acceder a esta garantía procesal es tener conocimiento de la actuación surtida por la administración, en razón de ello, el principio de publicidad y, el procedimiento de notificación que de él se desprende, constituye un presupuesto para su ejercicio.

7. Principio de publicidad en el procedimiento administrativo

No cabe duda de que el principio de publicidad es uno de los presupuestos esenciales del debido proceso administrativo, pues su finalidad es dar a conocer la actuación desarrollada por la administración pública a la comunidad o a los particulares directamente afectados, dependiendo de si el contenido del acto administrativo es general o particular. Lo anterior, en aras de garantizar (i) la transparencia en la ejecución de funciones por parte de los servidores públicos; (ii) la eficacia y vigencia del acto administrativo y (iii) el oportuno control judicial de las actuaciones desarrolladas por las autoridades.

Esta máxima jurídica se encuentra regulada en el Artículo 29 Superior, en el que se afirma que toda persona tiene derecho a "un debido proceso público sin dilaciones injustificadas". Igualmente, en el Artículo 209 se determinó que toda función administrativa se debe ejecutar con base en el principio de publicidad. Esto, en concordancia con los Artículos 1º y 2º de la Constitución, de acuerdo con los cuales, el mencionado principio constituye uno de los elementos definitorios en nuestra concepción de Estado y permite el cumplimiento de uno de sus fines esenciales: "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan"³².

En cuanto a su marco legal, el principio de publicidad se encuentra regulado en el numeral 9º del Artículo 3º, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de cuyo texto se extrae que para su aplicación: (i) las autoridades deben dar a conocer *al público y a los interesados* sus *actos, contratos y resoluciones*; (ii) la publicación debe ser *sistemática y permanente*, es decir, sin que haya una solicitud previa y (iii) la publicidad se debe hacer a través de *comunicaciones, notificaciones y publicaciones*.

No está demás destacar que el principio de publicidad es de obligatorio ejercicio para las autoridades administrativas y que su forma de ejecución dependerá del contenido del acto o de la decisión que se tome. En efecto, si el acto es de carácter general, la publicidad se debe hacer por medio de comunicaciones y cobra gran importancia para que los interesados adelanten las acciones reguladas en el ordenamiento jurídico para lograr un control objetivo; si se trata de un acto administrativo particular, la publicidad debe hacerse efectiva por medio de una notificación, después de la cual los interesados podrán ejercer un control subjetivo a través del derecho de defensa y contradicción.

El caso bajo estudio, se centrará en la publicidad ejercida a través de la *notificación*, ya que los procesos surtidos con motivo de una infracción de tránsito implican la imposición de obligaciones particulares y concretas a personas individualizadas. De ahí que, en el Código Nacional de Tránsito, se determine que los comparendos deben notificarse por medio de correo. Es pertinente resaltar que la finalidad de la notificación es poner en conocimiento del particular afectado el inicio de una actuación en su contra, de tal forma que pueda participar integralmente en cada etapa del procedimiento administrativo y, de ser pertinente, ejercer su derecho de defensa y contradicción.

²⁸ Sentencia C -025 de 2009, reiterada en la Sentencia T-544 de 2015.

²⁹ Bernal Pulido, Carlos. EL DERECHO DE LOS DERECHOS. Escrito sobre la aplicación de los derechos fundamentales. Universidad Externado de Colombia, primera edición 2005. (págs. 333-377). Cita extraída de la Sentencia T-544 de 2015.

³⁰ Desde ese enfoque, en la Sentencia T-461 de 2003, se indicó que la vulneración de la garantía de contradicción "se presenta cuando se impide o niega la práctica de pruebas pertinentes, conducentes y oportunas en el proceso".

³¹ C-034 de 2014.

³² Consejo de Estado, Sección Quinta, 24 de Junio de 2010.

Acción de Tutela
Asunto Fallo de Segunda Instancia
Radicación 13 836 4089 001 -2021-00002-00
Procedente Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar)
Rad interna 2021-0003

Se advierte que la notificación por correo no puede entenderse surtida con el simple envío de la comunicación, pues se debe constatar que el administrado conozca realmente el contenido del acto en

cuestión; ya que no se pretende cumplir con un simple requisito de trámite para continuar la actuación, sino que el administrado conozca las decisiones que lo afectan y pueda defender sus intereses de forma oportuna. Al respecto, en la Sentencia C-980 de 2010 la Corte sostuvo que:

"(...) la notificación por correo es constitucionalmente admisible, la jurisprudencia constitucional ha hecho algunas precisiones en torno a su alcance y efectividad, destacando al respecto que la misma se entiende surtida solo cuando el acto administrativo objeto de comunicación ha sido efectivamente recibido por el destinatario, y no antes. En ese sentido, la eficacia y validez de esta forma de notificación depende de que el administrado haya conocido materialmente el acto que se le pretende comunicar, teniendo oportunidad cierta para controvertirlo e impugnarlo. La notificación por correo, entendida, de manera general, como la diligencia de envío de una copia del acto correspondiente a la dirección del afectado o interesado, cumple con el principio de publicidad, y garantiza el debido proceso, sólo a partir del recibo de la comunicación que la contiene. En virtud de esa interpretación, la sola remisión del correo no da por surtida la notificación de la decisión que se pretende comunicar, por cuanto lo que en realidad persigue el principio de publicidad, es que los actos jurídicos que exteriorizan la función pública administrativa, sean materialmente conocidos por los ciudadanos, sin restricción alguna, premisa que no se cumple con la simple introducción de una copia del acto al correo."

En ese orden de ideas, cabe reiterar que la notificación se debe efectuar de tal forma que el contenido del acto administrativo correspondiente se ponga en conocimiento del directamente interesado, en aras de que pueda ejercer su derecho de defensa. Una vez el administrado sea notificado, es posible hablar de la vigencia y efectividad del acto administrativo. A este respecto, en la Sentencia T-616 de 2006 se dijo que:

"La notificación de las decisiones que la Administración profiere en desarrollo de un proceso y que afectan los intereses de las partes, más que pretender formalizar la comunicación del inicio, desarrollo o agotamiento de una actuación, procura asegurar la legalidad de las determinaciones adoptadas por aquélla, toda vez que al dar a conocer sus actuaciones asegura el uso efectivo de los derechos de defensa, de contradicción y de impugnación que el ordenamiento jurídico consagra para la protección de los intereses de los administrados."

Con el propósito de lograr el fin previsto en el ordenamiento jurídico para la notificación, la administración debe agotar todos los mecanismos que tenga a su alcance, de acuerdo con la regulación vigente, para lograr enterar al particular de las decisiones que lo afecten. Sin embargo, una vez agotados todos los medios de notificación, los procedimientos administrativos correspondientes deben continuar, ya que, en todo caso, el principio de publicidad no es absoluto.

Asunto bajo estudio: -

La acción de tutela fue interpuesta para protección del derecho fundamental al debido proceso de **la DARY LUZ NARVAEZ CACERES**, quien alega en los hechos de la acción de tutela, que la accionada **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR** vulneró el debido proceso al imponerle una infracción de tránsito sin notificarla dentro del término establecido por la ley.

Se advierte que la acción de Tutela fallada el 13 de enero del año 2021 por el **Juzgado Cuarto Penal Municipal de Cartagena con funciones de control de garantías** se pronunció sobre la sanción impuesta por supuestamente haber incurrido en una contravención de la cual nunca se le comprobó más allá de toda duda que fuera ella quien las cometió y de la cual no se le notificó debidamente. En la referida sentencia se indica que la accionante se enteró que la secretaria de movilidad (tránsito) del municipio de Turbaco había cargado a su nombre el comparendo No **1383600000025771723**. Verifica el despacho que la accionante tiene herramientas subsidiarias como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para realizar las reclamaciones, antes de acceder a acción de tutela el cual es un mecanismo, y solo procede en ausencia de otros mecanismos de defensa judicial.

En la presente acción de Tutela fallada en primera Instancia por la **Juez Primera Promiscuo Municipal de Turbaco** de fecha 22 de enero del año 2021, se observa en el hecho primero que la accionante también afirmó: *“Me enteré que habían un comparendo que la secretaria de Movilidad (transito) del municipio de*

Turbaco estaba cargado a mi nombre con número 13836000000025771723. En el hecho segundo y subsiguientes se encuentra conforme a los mismos hechos de la acción de tutela resuelta por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Cartagena con funciones de control de garantías radicado **13001-40-04-004-2020-00194-000**.

El a-quo profirió sentencia el día veintidós (22) de enero del año 2021, notificándose la parte accionada, SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE TURBACO (BOL.), presentando impugnación en contra de la precitada providencia a través de memorial radicado en el Juzgado de primera instancia, mediante el cual manifiesta su desacuerdo con la decisión adoptada, en el mismo escrito solicita no sea confirmada la sentencia de primera instancia, declarando su improcedencia teniendo en cuenta que la acción de tutela como mecanismo ágil se invoca cuando se vulneren derechos fundamentales de conformidad al artículo 29 de la Constitución Nacional, manifiesta que al accionante, señora **DARY LUZ NARVAEZ CACERES**, se le garantizaron todos sus derechos establecidos en el Procedimiento especial administrativo.

El Juez Cuarto Penal Municipal de Cartagena con funciones de control de garantías radicado **13001-40-04-004-2020-00194-000** al acatar el precedente jurisprudencial considero que no es procedente el Amparo ante la existencia de otro mecanismo ordinario. El accionante asevera que no fue notificado, la Corte Constitucional en la citada sentencia **T- 051 de 2016**, expreso ***“uno de los requisitos para acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es haber interpuesto los recursos en sede administrativa, sin embargo, cuando no se hubiesen presentado porque las autoridades no lo permitieron, no es posible exigir ese requisito. La falta de notificación de los actos administrativos, implica que los afectados no tengan conocimiento de los pronunciamientos de la administración y, por ende, constituye una barrera para el ejercicios los recursos procedentes, en consecuencia, cuando la falta de interposición de recursos obedezca a la falta de notificación, es posible acceder al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, aun cuando no se hubiere agotado ese requisito de procedencia.***

Por otra parte, existe temeridad o mala fe conforme del artículo 38 del decreto ley 2591 de 1991, puesto que la accionante presento acción de tutela en el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Cartagena con funciones de control de garantías radicado **13001-40-04-004-2020-00194-000**, con las mismas partes, hechos y objetos de la presentada ante Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco Bolívar.

En la actuación surtida no se advierte vulneración a la Defensa y al Debido Proceso, además de lo anterior el accionante cuenta con la ACCIÓN DE NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO, contra el acto administrativo que impuso la sanción, por lo que este Despacho declarará la improcedencia de la acción de tutela y procederá a revocar la decisión adoptada por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bol.).

Acción de Tutela
Asunto Fallo de Segunda Instancia
Radicación 13 826 4069 001 -2021-00002-00
Procedente Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar)
Rad interna 2021.0003

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO PROMISCOUO DE FAMILIA DEL CIRUCITO DE TURBACO, BOLÍVAR, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar la sentencia de fecha veintidós (22) enero de dos mil veintiuno (2021), dictada por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco

(Bolívar) mediante la cual se concedió el amparo de tutela solicitado por la señora **DARY LUZ NARVAEZ CACERES**, por violación al derecho fundamental al Debido Proceso, en contra de la **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE TURBACO**.

SEGUNDO: Declarar improcedente la Acción de Tutela solicitada por la señora **DARY LUZ NARVAEZ CACERES** contra la **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE TURBACO** con fundamento en lo expuesto en esta sentencia.

TERCERO: En los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, notifíquese esta providencia en forma telegráfica o por cualquier medio expedito.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MONICA DEL CARMEN GOMEZ CORONEL
Juez Promiscuo de Familia del Circuito de Turbaco (Bolívar)