

Referencia: expedientes T-5.149.274, T-5.151.135 y T-5.151.136 (Acumulados)

Demandantes: María Eugenia Gaviria Quintero, Marizuly Naranjo Parra y Luz Alma Osorio Martínez

Demandados: Secretaría de Movilidad de Medellín y Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona (Bolívar)

Magistrado Ponente:
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., 10 de febrero de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Gloria Stella Ortiz Delgado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Oralidad de Medellín, dentro del expediente T-5.149.274, y de los fallos de tutela dictados por el Juzgado Promiscuo Municipal de Arjona (Bolívar), dentro de los expedientes T-5.151.135 y T-5.151.136.

Los mencionados expedientes fueron escogidos para revisión por la Sala de Selección Número 9, por medio de Auto del 28 de septiembre de 2015 y, por presentar unidad en la materia, se acumularon para ser decididos en una misma sentencia.

I. ANTECEDENTES DEL EXPEDIENTE T-5.149.274

1. La solicitud

La demandante, María Eugenia Gaviria Quintero, presentó acción de tutela contra de la Secretaría de Movilidad de Medellín para que le fuera protegido su derecho fundamental al debido proceso, el cual considera fue vulnerado por la mencionada entidad, al notificarle, de manera indebida, un comparendo en su contra e imponerle la sanción correspondiente.

2. Hechos

2.1. Según lo indicó la accionante, el 16 de agosto de 2013, se detectó por medios tecnológicos una infracción causada en un vehículo de su propiedad, identificado con placas CVT 940, la cual quedó registrada con el número de comparendo D05001000000005398631, cuya multa asciende a un valor de \$294.800.

2.2. Resalta que el respectivo comparendo no le fue notificado dentro del término estipulado en la ley y que solo tuvo conocimiento de él “tiempo después” al ingresar al Sistema Integrado de información Sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito, Simit. Cuando la Secretaría de Movilidad intentó realizar la notificación, lo que ocurrió en dos ocasiones según expone en su demanda la accionante, se reportó la novedad de que la dirección a la que se envió “se encontraba cerrada”, por lo que la entidad demandada procedió a realizar la notificación por “edicto” el 29 de noviembre de 2013.

2.3. En razón de lo anterior, el 18 de junio de 2015, presentó acción de tutela en procura de salvaguardar su derecho fundamental al debido proceso, por considerar que le fue vulnerado, por la Secretaría de Movilidad de Medellín, al notificarle de manera extemporánea el comparendo sin cumplir con los términos de ley.

3. Pretensiones

La actora solicita que le sea amparado su derecho fundamental al debido proceso y, como consecuencia de ello, se ordene a la entidad accionada que declare la nulidad del procedimiento administrativo adelantado y que concluyó con el comparendo mencionado y se elimine la sanción que le fue impuesta, así como su correspondiente registro de las bases de datos, en especial, del Simit.

4. Pruebas

En el expediente T-5.149.274 reposan las siguientes pruebas:

- Copia del comparendo D05001000000005398631, del 16 de agosto de 2013 (folio 3).
- Copia de la guía de *reenvío* de notificación del 27 de agosto de 2013 (folio 4).
- Copia de la constancia emitida por la Secretaría de Movilidad de Medellín, el 6 de diciembre de 2013, en la cual se indica que el procedimiento de notificación se surtió el 16 de agosto de 2013 con la dirección que reposa en la base de datos de su entidad (folio 13).

- Copia de la constancia secretarial emitida el 29 de noviembre de 2013 por la Secretaría de Movilidad, en la que se deja evidencia de la citación para notificación personal publicada en la cartelera y en la página web de la entidad y se precisa que la misma fue fijada desde el día 22 hasta el 28 de noviembre (folio 15 del cuaderno 2).
- Copia de la constancia secretarial expedida el 7 de diciembre de 2013 por la Secretaría de Movilidad, en la cual se deja evidencia de notificación por aviso, publicada en la cartelera y en la página web de la entidad desde el 29 de noviembre hasta el del 6 de diciembre de 2013 (folio 16 del cuaderno 2).
- Copia de la constancia de la Secretaría de Movilidad, en la que se observa:
 - (i) Declaración de apertura de investigación contravencional. No indica fecha.
 - (ii) Constancia de que se surtió la notificación por aviso a partir del 9 de diciembre de 2013.
 - (iii) Constancia de haber convocado a audiencia pública el 22 de enero de 2014.
 - (iv) Constancia de apertura de audiencia pública el 31 de enero de 2014.
(Folio 17 del cuaderno 2).
- Copia de la Resolución No. 0000081079 de 31 de enero de 2014, por medio de la cual se impone sanción a la accionante (folios 18, 19 y 20 del cuaderno 2).

5. Respuesta de la entidad accionada

La Secretaría de Movilidad de Medellín, a través del Inspector Trece de Policía Urbana, solicita declarar improcedente la acción de tutela bajo los argumentos que se exponen a continuación:

Se agotaron todos los medios de notificación posibles. En primer lugar, se intentó notificar por correo a la única dirección que se tenía de la peticionaria, pero la empresa reportó la novedad de “dirección cerrada”, por lo que se procedió a realizar la citación para notificación personal y, luego, la notificación por aviso. Sin embargo, la accionante no compareció al proceso. Según las pruebas allegadas por la Secretaría, las notificaciones mencionadas se surtieron los días 27 de agosto, 28 de noviembre y 6 de diciembre de 2013.

Por lo anterior, señala que a la actora se le respetaron las garantías propias del debido proceso y, por consiguiente, estuvo facultada para comparecer y ejercer su derecho de defensa y contradicción. Al no hacerlo, se le impuso la correspondiente multa.

Menciona además que la señora María Eugenia Gaviria Quintero estaba en la obligación de actualizar los datos que se reportan en el Simit y enfatiza que, en los procesos surtidos con ocasión de “fotodetecciones”, se vincula a la persona registrada como propietaria del vehículo cuando se cometió la infracción. Así

mismo, destaca que existe una práctica uniforme para esquivar las notificaciones por comparendos.

Como colofón, manifiesta que la acción de tutela no es el medio idóneo para debatir este asunto, ya que existen otros mecanismos judiciales de defensa. Igualmente señala que no se observa un perjuicio irremediable y, que, además, no se cumple con el requisito de inmediatez.

IV. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

El Juzgado Octavo Civil Municipal de Oralidad de Medellín, mediante sentencia del 2 de julio de 2015, accedió a las pretensiones de la acción de amparo, al considerar que se vulneraron los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso, de defensa y contradicción, en razón de que la notificación del comparendo se surtió por fuera del término establecido en la ley y únicamente se intentó realizar por medio de correo una sola vez, sin lograr su objetivo, como se requiere, con lo que se afectó, de manera grave, el derecho de defensa, contradicción y debido proceso.

En consecuencia, declaró la nulidad del trámite contravencional a partir del procedimiento de notificación del comparendo D05001000000005398631 y, por ende, de la Resolución No. 0000081079 del 31 de enero de 2014, por medio de la cual se impuso la sanción. Adicionalmente, ordenó realizar la correspondiente notificación por medio de correo certificado en un término de 48 horas.

III. ANTECEDENTES DEL EXPEDIENTE T-5.151.135

1. La solicitud

La demandante, Marizuly Naranjo Parra, presentó acción de tutela contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona (Bolívar) para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad. Estos fueron presuntamente vulnerados por dicha entidad en razón de que le impuso dos multas sin la previa notificación de los comparendos correspondientes.

2. Hechos

2.1. El 19 de febrero de 2015, la accionante recibió dos oficios enviados por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona (Bolívar) en los que le informaron que sobre su vehículo, identificado con placas MVR 739, se registraron dos multas por valor de \$308.000 cada una, radicadas en el sistema con los números ARF2014006345 y ARF2014006347, correspondientes a los comparendos ARJ0006879, del 26 de junio de 2014, y ARJ0006922, del 27 de junio del mismo año, respectivamente.

2.2. Dos días después, el 21 de febrero de 2015, la accionante, haciendo uso del derecho fundamental de petición, se dirigió a la entidad demandada para que se dejara sin efecto jurídico la actuación surtida en su contra, al considerar que se

habían desconocido los preceptos normativos del Código Nacional de Tránsito, Ley 769 de 2002, y solicitó que se declarara su caducidad en aplicación del Artículo 161 del mismo texto.

2.3. Sin obtener respuesta, el 16 de abril siguiente, solicitó copia de la guía de envío cuyo recibido está firmado por ella, con el fin de obtener una prueba de la notificación, sin embargo esta petición tampoco fue respondida y, por el contrario, el 22 de mayo siguiente, recibió dos nuevos oficios, en los que se le citó para comparecer a la notificación personal de dos mandamientos de pago librados en su contra.

2.4. Por lo anterior, alega que no fue notificada dentro de los tres días siguientes a la fecha en que presuntamente se cometió la infracción, lo que le impidió ejercer su derecho de defensa y contradicción. Por este motivo, el 21 de mayo de 2015, presentó acción de tutela pretendiendo la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al derecho de petición y a la igualdad, presuntamente vulnerados por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona (Bolívar).

3. Pretensiones

La accionante solicita que le sean amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, de petición y a la igualdad y, como consecuencia de ello, se elimine y exonere del pago de las multas registradas con los números ARF2014006345 y ARF2014006347, producto de las infracciones que originaron los comparendos ARJ0006879 y ARJ0006922 y, a su vez, se elimine el correspondiente registro del Simit.

4. Pruebas relevantes

En el expediente T-5.151.135 reposan las siguientes pruebas:

- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Marizuly Naranjo Parra (folios 6).
- Copia del escrito de petición presentado el 20 de febrero de 2015, dirigido a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona (Bolívar) y la constancia de envío de Servientrega, del 21 de febrero de 2015 (folios 7, 8 y 9).
- Copia del escrito de petición del 15 de abril de 2015 dirigido a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona (Bolívar) y la constancia de envío, a través de la empresa Envía, del 16 de febrero de 2015 (folios 10, 11 y 12).
- Copia de dos oficios del 28 de enero de 2015, enviados por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona (Bolívar), informando a la actora que tiene dos obligaciones pecuniarias pendientes por las multas registradas bajo los números de radicado ARF2014006345 y ARF2014006347. (folios 13 y 14).
- Copia de dos oficios remitidos por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona (Bolívar) a la señora Marizuly Naranjo Parra, en los cuales se

le cita para que se notifique personalmente del mandamiento de pago librado con ocasión de las mencionadas multas (folios 15 y 16).

- Copia de la respuesta a la petición presentada por la accionante, emitida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona del 10 de marzo de 2015 y copia de la constancia de envío sin fecha específica (folio 26, 27, 28 y 29 del cuaderno 2).

5. Respuesta de la entidad accionada

La Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona (Bolívar), por medio de escrito presentado el 17 de junio de 2015, solicitó declarar improcedente la acción de tutela, debido a que, se realizó la correspondiente notificación de los comparendos a la parte actora, por lo que esta tuvo la oportunidad para ejercer su derecho de defensa.

Señala que los comparendos fueron enviados a la parte accionante a través de la empresa de Mensajería Pronticourier, pero fueron devueltos y se reportó la novedad de “Intento fallido, Devolución Dirección Incorrecta”, tras lo cual se procedió a realizar la correspondiente notificación por aviso. No se especifica la fecha de las mencionadas diligencias ni se anexa prueba de las mismas.

Posteriormente, según se informa, “fueron concedidos los términos de descuento” y se brindó a la actora la posibilidad de acceder a facilidades de pago (Artículo 136 de la Ley 769 de 2002). Aun así, la accionante no acudió y, por ende, “no solicitó” la audiencia pública determinada por ley para aquellos casos en que el presunto contraventor no está de acuerdo con la infracción de la cual es acusado. A pesar de ello, según consta a folio 28, la accionada manifiesta que realizó las correspondientes audiencias por los dos comparendos registrados y, después de ello, se impusieron las sanciones pertinentes el 30 de septiembre de 2014.

La parte accionada concluye que la decisión de imponer las multas no obedeció a una decisión arbitraria sino que, por el contrario, fue ajustada a la normatividad vigente que regula la materia.

Frente “al derecho de petición” se manifiesta que “no tiene reporte del mismo”. Según se indica, una vez fue recibida la tutela se envió respuesta de la solicitud por medio de correo electrónico, por lo que califica esta posible vulneración del derecho fundamental al derecho de petición como un hecho superado.

En la respuesta emitida se informa que no es posible acceder a la solicitud de caducidad, toda vez que se desarrolló la audiencia pública de que trata el Artículo 136 del Código Nacional de Tránsito, la cual interrumpe el término de tal figura procesal. A su vez, señala que la notificación no se pudo entregar porque la “dirección se encontraba cerrada”.

IV. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

Mediante sentencia del 18 de junio de 2015, el Juzgado Promiscuo Municipal de Arjona (Bolívar) tuteló el derecho fundamental al debido proceso de la señora Marizuly Naranjo Parra.

En consecuencia, ordenó anular los actos administrativos expedidos contra la accionante e iniciar nuevamente el respectivo procedimiento administrativo para brindarle plenas garantías procesales. En esa misma línea, ordenó eliminar del Simit las “órdenes de comparendo hasta que no se realice el proceso administrativo sancionatorio”.

Lo anterior, por cuanto el juez de instancia consideró que la simple falta de comparencia no es causal ni prueba suficiente para imponer una sanción. De ser así, en el proceso no se lograría individualizar al presunto infractor, como lo exige la ley ni se le da la oportunidad al propietario de ejercer su derecho de defensa.

En cuanto al derecho fundamental de petición presuntamente vulnerado, negó la acción de amparo, al considerar que no existe en el expediente constancia de que la Secretaría de Movilidad haya recibido las peticiones que según la actora fueron presentadas.

V. ANTECEDENTES DEL EXPEDIENTE T-5.151.136

1. La solicitud

La demandante, Luz Alma Osorio Martínez, presentó acción de tutela contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona, Bolívar, con el propósito de que le fueran protegidos sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, los cuales considera vulnerados por dicha entidad, en razón de que no le fue notificado un comparendo, por medio del cual se inició una actuación administrativa, que desencadenó en una sanción pecuniaria.

2. Hechos

2.1. Indica la accionante que, el 3 de abril de 2015, al intentar realizar el registro para la venta de su automóvil, identificado con placas KFS 002, se enteró de la existencia de un comparendo registrado sobre este con el número ARJ 0008034 del 29 de junio de 2014 y de su correspondiente multa, equivalente al valor de \$308.000, impuesta el 15 de septiembre de 2014.

2.2. El 8 de abril de 2015, en ejercicio del derecho fundamental de petición, se dirigió a la entidad accionada pretendiendo que se aplicara el Artículo 161 de la Ley 769 del 2002 y, en consecuencia, se declarara la caducidad del procedimiento contravencional, requerimiento que fue respondido de manera incompleta el 11 de mayo de 2015.

2.3. En la respuesta, la entidad accionada le informó a la actora sobre el proceso surtido en su contra y le manifestó que la caducidad no aplica por cuanto se

celebró la audiencia prescrita en el Artículo 136 de la Ley 769 de 2002, el 15 de septiembre de 2014, lo cual interrumpe el término de caducidad.

2.4. Inconforme con la anterior respuesta alega que en su caso se está desconociendo el principio de presunción de inocencia y se está aplicando una responsabilidad objetiva, la cual está proscrita en la legislación vigente.

2.5. Advierte que el comparendo no fue notificado y, por ende, no pudo ejercer su derecho de defensa y contradicción, motivo por el cual, el 21 de mayo de 2015, presentó acción de tutela en aras de que el juez constitucional protegiera su derecho fundamental al debido proceso.

3. Pretensiones

La actora solicita que le sean protegidos sus derechos fundamentales de petición y al debido proceso, presuntamente transgredidos por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona, al haberle impuesto una sanción, fruto de un procedimiento contravencional, cuyo comparendo no le fue notificado. En consecuencia, solicita que se declare la nulidad de la infracción registrada, se reporte en el Simit y se eliminen las sanciones correspondientes.

4. Pruebas

En el expediente T-5.151.136 existen las siguientes pruebas:

- Copia del escrito de petición presentado el 8 de abril de 2015 (folios 5 y 6 del cuaderno 2).
- Copia de la respuesta a la petición, emitida por la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Arjona (Bolívar) del 11 de mayo de 2015 (folios 7, 8, 9 y 10).
- Copia del documento de notificación de la empresa Contruseñales-ARG, del 10 de julio de 2014.

5. Respuesta de la entidad accionada

La Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona (Bolívar) solicitó declarar improcedente la acción de tutela bajo los siguientes argumentos:

Para comenzar advierte que, en el presente caso, se tienen como pruebas fotos y videos que permiten determinar la fecha en la que se incurrió en la infracción. Precisa que no se “muestra” al conductor con el fin de proteger el derecho fundamental a la intimidad.

Seguidamente, señala que la accionada sí fue notificada, por lo que se evidencia que tuvo la oportunidad, según la normatividad vigente, de ejercer su derecho de defensa y contradicción¹.

¹ En el expediente existe una guía de envío de “notificación” del 26 de agosto de 2014, pero no existe prueba de que se haya aportado los soportes de la infracción como lo exige la ley para éste trámite.

Finalmente, señala que al no comparecer la presunta infractora a las instalaciones de la Secretaría de Tránsito, se siguió con el proceso administrativo y se expidió la Resolución ARF 2014003715, por medio de la cual se impuso la sanción; resalta que la caducidad no aplica en el presente caso, ya que el término fue interrumpido con la realización de la audiencia regulada en el Artículo 136 de la Ley 769 de 2002, el 15 de septiembre de 2014.

Así las cosas, reitera que no existió vulneración del derecho fundamental al debido proceso, pues, en su consideración, se surtió el trámite del proceso contravencional según el marco jurídico vigente que regula la materia y, en ese sentido, se respetó el derecho fundamental al debido proceso de la accionante.

IV. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REvisa

Mediante sentencia del 3 de junio de 2015, el Juzgado Promiscuo Municipal de Arjona (Bolívar) tuteló el derecho fundamental al debido proceso de la señora Luz Alma Osorio Martínez. En consecuencia, ordenó anular la resolución y el proceso contravencional adelantado en su contra e iniciarlo nuevamente, con el fin de proteger sus garantías procesales. Igualmente, ordenó eliminar del sistema Simit “las órdenes de comparendo hasta que no se realice el proceso administrativo sancionatorio” a que haya lugar.

Lo anterior, debido a que, a su juicio, la simple falta de asistencia al proceso administrativo no es causal ni prueba suficiente para imponer una sanción.

Advirtió, además, que, de acuerdo con la normatividad vigente, en el proceso surtido con ocasión de una infracción de tránsito se debe individualizar a quien la cometió y permitir que ejerza su derecho de defensa, lo cual no se logró en el proceso objeto de pronunciamiento, con lo que se configuró un tipo de responsabilidad objetiva, al imponer la sanción al propietario sin demostrar su culpa.

VII. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para examinar las sentencias proferidas dentro de los procesos referenciados, con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los Artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la Acción de Tutela

2.1. Legitimación activa

Según lo establecido en el Artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial preferente y sumario, al que puede

acudir cualquier persona cuando sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos previstos en la ley, y no exista otro mecanismo de defensa judicial que permita una protección efectiva.

En este sentido, el Artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el Artículo 86 de la Constitución Política”, determina que:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”. Subrayado fuera de texto.

En los casos bajo estudio, las señoras María Eugenia Gaviria Quintero, Marizuly Naranjo Parra y Luz Alma Osorio Martínez presentaron la acción de amparo en nombre propio con el fin de obtener el amparo de su derecho fundamental al debido proceso, presuntamente vulnerado, razón por la cual se estiman legitimadas para actuar en el presente proceso.

2.2. Legitimación pasiva

Según lo establecido en los Artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública. La Secretaría de Movilidad de Medellín y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona, son entidades de carácter público a las cuales se les atribuye la violación de los derechos fundamentales de las accionantes, de modo que, están legitimadas para actuar como parte pasiva.

3. Problema jurídico

De acuerdo con la situación fáctica expuesta y las decisiones de instancia proferidas dentro de los procesos de la referencia, le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión de la Corporación determinar si la Secretaría de Movilidad de Medellín (Expediente T-5.149.274) y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona (Expedientes T-5.151.135 y T-5.151.136) vulneraron el derecho fundamental al debido proceso de las accionantes, al imponerles una sanción, como consecuencia de un proceso contravencional del cual presuntamente no fueron notificadas.

Con el propósito de resolver el problema jurídico planteado, se procederá a estudiar, principalmente, los siguientes temas: (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 para posteriormente resolver los casos concretos.

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 autónomo², 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 judicial³ que permita garantizar el amparo deprecado, o que existiendo este, se promueva para precaver un perjuicio irremediable caso en el cual procederá como mecanismo transitorio.

De esta manera, en el marco del principio de subsidiaridad, es dable afirmar que “la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca remplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos impuestos (dentro) de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”.⁴

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

² Sentencia T-583 de 2006, “Esto significa que no es recurso dentro de otro proceso judicial.”

³ Al respecto, revisar entre otras, las sentencias T-661 de 2007, T-556 de 2010, T-404 de 2010.

⁴ 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.

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”⁵, al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo⁶.

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 6° 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.⁷ Por tal razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución “clara, definitiva y precisa”⁸ 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.”⁹”

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.”¹⁰

⁵ Sentencia T-572 de 1992

⁶ 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”.

⁷ El Artículo 6° 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”.

⁸ Sentencia T-803 de 2002.

⁹ Sentencia T-384 de 1998 y T-206 de 2004.

¹⁰ 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”.

Ahora bien, específicamente, en el plano administrativo, cuando se estudie la procedencia de la acción de tutela porque no existe otro mecanismo judicial de defensa, hay varios criterios que deberá estimar el juez al momento de tomar una decisión. En primer lugar, resulta de especial importancia que la autoridad administrativa haya notificado el inicio de la actuación a los afectados, procedimiento indispensable para que estos puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción.

En segundo lugar, si los ciudadanos fueron efectivamente notificados, es necesario que hayan asumido una actuación diligente en la protección de sus derechos, pues son ellos los primeros llamados a velar porque sus garantías fundamentales e intereses legítimos sean respetados. En este sentido, los particulares deben haber agotado todos los recursos administrativos y los medios de control regulados en la legislación vigente que hayan tenido a su alcance.

Empero, cuando la entidad accionada, en un obrar negligente o abusivo, no ponga en conocimiento del ciudadano afectado el inicio de una actuación administrativa adelantada en su contra, el procedimiento administrativo queda viciado de nulidad, debido a que se impide el ejercicio del derecho de defensa. En consecuencia, se vulnera el derecho fundamental al debido proceso. En ese evento, deberá estudiarse si con el acto administrativo proferido se puede ocasionar un perjuicio irremediable, de ser así resulta procedente acudir a la acción de tutela, de lo contrario se debe acudir al medio de control ordinario previsto por el legislador.

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 administrados¹¹ que no comparecieron al proceso correspondiente, no presentaron los recursos procedentes ni hicieron ejercicio de los medios de control vigentes¹².

¹¹ 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.”

¹² 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.”*

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 inactividad¹³(...).

(ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece (...).¹⁴

(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 (...).¹⁵

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 judicial¹⁶*, 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.

(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.)”

¹³ Sentencias T-1009 de 2006 y T-299 de 2009.

¹⁴ Cfr. Sentencias T-1110 de 2005; T-425 de 2009; T-172 de 2013.

¹⁵ Sentencia SU-339 de 2011; T-172 de 2013.

¹⁶ Artículo 86, Constitución Política de 1991.

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 administrativos¹⁷, por medio de los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas.

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.¹⁸

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 6° 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.”¹⁹

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,

¹⁷ 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 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.”

¹⁸ 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*”.

¹⁹ Sentencia C-980 de 2010.

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.²⁰

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.”²¹

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

²⁰ Ibidem.

²¹ Sentencia C-980 de 2010.

el numeral 1° del Artículo 3° 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 previamente determinado de manera constitucional y legal”²². 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”²³.

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 marco jurídico 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 sancionador²⁴, el cual constituye una facultad de las autoridades públicas para el cumplimiento de sus decisiones de carácter correctivo (dirigida

²² Sentencia T-796 de 2006.

²³ Ibidem.

²⁴ 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.

a los particulares) o disciplinario (aplicada a los servidores públicos).²⁵ 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.²⁶

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.²⁷

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 mutandi¹¹, 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. 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

²⁵ Sentencia C-214 de 1994.

²⁶ Sentencias C-530 de 2013 y C-214 de 1994.

²⁷ Véase, entre otras, las Sentencias C-980 de 2010, C-530 de 2010 y C-309 de 1997.

Como se determinó anteriormente, el derecho fundamental al debido proceso administrativo se descompone en diferentes garantías²⁸, 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, 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 otorga”²⁹ 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.”*³⁰

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”³¹.

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.³²

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.

²⁸ C-371 de 2011.

²⁹ Sentencia C -025 de 2009, reiterada en la Sentencia T-544 de 2015.

³⁰ 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.

³¹ 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”.

³² C-034 de 2014.

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”³³.

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

³³ Consejo de Estado, Sección Quinta, 24 de Junio de 2010.

pueda participar integralmente en cada etapa del procedimiento administrativo y, de ser pertinente, ejercer su derecho de defensa y contradicción.

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.

8. Marco legal y jurisprudencial del procedimiento administrativo que debe adelantarse ante la comisión de infracciones de tránsito captadas a través de medios tecnológicos

El procedimiento que debe surtirse ante una infracción de tránsito captada por medios tecnológicos está regulado en la Ley 769 de 2002, [p]or la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, y por la Ley 1383 de 2010, [p]or la cual se reforma la Ley 769 de 2002-Código Nacional de Tránsito-, y se dictan otras disposiciones. Entiéndase infracción de tránsito la “[t]ransgresión o violación de una norma de tránsito”³⁴.

Según lo estipulado en el inciso 5° del Artículo 135 de la Ley 769 de 2002, modificado por el Artículo 22 de la Ley 1383 de 2010, las autoridades de tránsito tienen autorización para realizar contratos de medios técnicos y tecnológicos a través de los cuales se permita constatar una infracción de tránsito, así como identificar el “vehículo, la fecha, el lugar y la hora”.

En este sentido, es pertinente resaltar que el uso de tecnologías permite a las autoridades de tránsito cumplir su función policiva en el marco de los principios de eficacia y economía, en los términos del Artículo 209 de la Constitución Política y del Artículo 3°, numerales 11 y 12, de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior debido a que se permite acceder a medios probatorios precisos y pertinentes, que logran individualizar el vehículo, el lugar, la hora y el motivo de la infracción, elementos suficientes para *iniciar* el proceso contravencional. De acuerdo al párrafo 5 del artículo 8 de la Ley 769 de 2002, la autoridad encargada del Registro Nacional de Conductores está en la obligación de actualizar los datos pertinentes, para el efecto, una de las modalidades empleadas podrá ser la autodeclaración. De acuerdo a la norma, en caso de que el propietario no efectuó la declaración será sancionado con multa de hasta 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Ahora bien, de acuerdo con el inciso 5° del Artículo 135 del Código Nacional de Tránsito, en el evento en que se realice un comparendo en virtud de una infracción detectada por medios técnicos o tecnológicos, como fotos o videos, la misma deberá ser notificada dentro de los tres días hábiles siguientes por

³⁴ Artículo 2 de la Ley 769 de 2002.

medio de correo, en el cual se enviará la infracción y sus soportes al propietario “quien está obligado a pagar la multa”³⁵.

Para mayor claridad, es pertinente traer a colación el Artículo 2º de la Ley 769 de 2002, de acuerdo al cual, el comparendo es la “[o]rden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción.” Por su parte, la multa se encuentra definida, en la misma norma como una “[s]anción pecuniaria”.

Se debe precisar, en primer lugar, en lo relacionado con el medio determinado por el legislador para la notificación, que su finalidad consiste en poner en conocimiento del propietario del vehículo la infracción y hacer un llamado para que ejerza su derecho de defensa, contradicción e impugnación. Lo anterior debido a que es a aquel de quien se conoce la identidad y datos de contacto y de quien, en principio, es responsable la utilización adecuada de su vehículo³⁶.

Se advierte que si bien, primordialmente, el medio de notificación al que deben recurrir las autoridades de tránsito es el envío de la infracción y sus soportes a través de correo, si no es posible surtirse por este conducto, se deberán agotar todas las opciones de notificación, reguladas en el ordenamiento jurídico, para hacer conocer el comparendo respectivo a quienes se encuentren vinculados en el proceso contravencional. Lo anterior, debido a que la finalidad de la notificación, como se dijo anteriormente, no es surtir una etapa a efectos de que permita continuar con el proceso sancionatorio, sino, efectivamente, informar al implicado sobre la infracción que se le atribuye, para que pueda ejercer su derecho de defensa o incluso poner en conocimiento de las autoridades de tránsito la identificación de la persona que pudo haber incurrido en la conducta que se castiga por la Ley 769 de 2002.

En este sentido, sobre la Sentencia C-980 de 2010, en el análisis de la constitucionalidad de la notificación por medio de correo, como se recordará, precisó que:

“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

³⁵ En la Sentencia C-980 de 2010, tras tener conocimiento de una demanda de constitucionalidad, frente al aparte resaltado se señala que “interpretando armónica y sistemáticamente el aparte acusado con la regla general contenida en el párrafo 1º del Artículo 129 de la Ley 769 de 2002, y con el texto del propio Artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 (que a su vez modifica el Artículo 135 de la Ley 769 de 2002), la Corte llega a la conclusión, de que la obligación atribuida al propietario de tener que pagar la multa, solo puede tener lugar, como consecuencia de su vinculación formal a la actuación administrativa, y luego de que se establezca plenamente su culpabilidad en la infracción”.

³⁶ Sentencia C-980 de 2010.

conocidos por los ciudadanos, sin restricción alguna, premisa que no se cumple con la simple introducción de una copia del acto al correo”

De esta manera y teniendo en cuenta que se deben agotar todos los medios dispuestos por el ordenamiento jurídico vigente para notificar a quien resulte involucrado en un proceso contravencional como consecuencia de una “fotomulta”, y partiendo del hecho de que las autoridades de tránsito ejercen una función pública, reguladas de manera genérica por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se deben agotar todos los medios de notificación dispuestos en éste.

Por otro lado, frente a la expresión “quien está obligado a pagar la multa”, se resalta que este precepto fue objeto de pronunciamiento constitucional en la citada Sentencia C-980 de 2010, en la cual se determinó que para su aplicación se debe partir de una interpretación armónica y sistemática del Código de Tránsito, en cuyo Artículo 129, parágrafo 1º, se determina que “las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción”, y que de acuerdo al Artículo 135 del mismo texto, por medio de la orden de comparendo se debe citar al propietario para que brinde sus correspondientes descargos y de esta manera poder identificar al conductor que haya incurrido en la infracción. Atendiendo a tales consideraciones, no se puede colegir que el fin pretendido por el legislador con la regulación adoptada, era menoscabar el derecho fundamental al debido proceso, pues ha de entenderse que el propietario solo pagará la multa en el evento en que se compruebe que, efectivamente, cometió la infracción. En este sentido, en la mencionada providencia se manifestó frente a tal expresión, lo siguiente:

“(…)la regla según la cual “En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa”, no establece una forma de responsabilidad objetiva ni viola el derecho al debido proceso, pues una interpretación sistemática y armónica de la misma, permite advertir que el propietario del vehículo está en capacidad de comparecer al proceso administrativo para ejercer la defensa de sus intereses, de manera que la obligación de pagar la multa solo se produce cuando se establezca su culpabilidad, es decir, cuando se pruebe que él fue quien cometió la infracción, o cuando éste lo admita expresa o implícitamente.”.

En este sentido, es pertinente aclarar que la notificación se realizará al propietario del vehículo, cuando no sea posible individualizar al infractor, ya que, como se dijo anteriormente, únicamente es posible imponer la sanción a quien hubiere incurrido en ella. Frente a este aparte, en la Sentencia C-530 de 2003, se manifestó lo siguiente:

“Del texto del Artículo 129 de la ley acusada no se sigue directamente la responsabilidad del propietario, pues éste será notificado de la infracción de tránsito sólo si no es posible identificar o notificar al conductor. La notificación tiene como fin asegurar su

derecho a la defensa en el proceso, pues así tendrá la oportunidad de rendir sus descargos. Así, la notificación prevista en este Artículo no viola el derecho al debido proceso de conductores o propietarios. Por el contrario, esa regulación busca que el propietario del vehículo se defienda en el proceso y pueda tomar las medidas pertinentes para aclarar la situación. Además, el parágrafo 1º del Artículo 129 establece que las multas no serán impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción. Esta regla general debe ser la guía en el entendimiento del aparte acusado, pues el legislador previó distintas formas de hacer comparecer al conductor y de avisar al propietario del vehículo sobre la infracción, para que pueda desvirtuar los hechos. Lo anterior proscribiera cualquier forma de responsabilidad objetiva que pudiera predicarse del propietario como pasará a demostrarse.”

Ahora, una vez se logre surtir la orden de comparendo, de acuerdo al Artículo 136 del Código de Tránsito, existen tres opciones, (i) el presunto infractor puede aceptar la contravención y proceder a su correspondiente pago; (ii) manifestar, dentro de los 11 días³⁷ hábiles siguientes a la notificación, su inconformidad frente a la infracción impuesta, evento en el cual se procederá a fijar fecha y hora de realización de la audiencia; o (iii) no asistir sin justificación dentro de los 11 días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, evento en el cual, después de transcurridos 30 días calendario de ocurrida la resunta infracción, el citado quedará vinculado al proceso, en cuyo caso se programará fecha y hora de celebración de la correspondiente audiencia.³⁸

³⁷Ley 769 de 2002, Artículo 136: “Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados (...).

Artículo 137, inciso 2, “La actuación se adelantará en la forma prevista en el Artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo.” (Subraya fuera del texto).

³⁸ De acuerdo al Artículo 136 de la Ley 769 de 2002, para el pago en caso de aceptar la infracción, sin necesidad de otra actuación administrativa, se debe obedecer a las siguientes reglas:

“1. Cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro Integral de Atención. Si el curso se realiza ante un Centro Integral de Atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a éste se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o 2. Cancelar el setenta y cinco (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un organismo de tránsito o en un Centro Integral de Atención. Si el curso se realiza ante un Centro Integral de Atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a éste se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o 3. Si aceptada la infracción, ésta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculcado deberá cancelar el cien por ciento (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.

Si el inculcado rechaza la comisión de la infracción, deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles.

Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados (...).

Artículo 137, inciso 2, “La actuación se adelantará en la forma prevista en el Artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo.” (Subraya fuera del texto).

En la audiencia, el infractor podrá comparecer por sí mismo o mediante apoderado, quien deberá ser abogado en ejercicio y en dicha diligencia se podrán decretar y practicar pruebas, así como sancionar o absolver al inculgado. La decisión que se adopte, se debe notificar en estrados.

Según el Artículo 137, inciso 3º, si el citado no presenta descargos, ni tampoco solicita pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se debe proceder a registrar la sanción a su cargo en el Registro de Conductores Infractores.

En cuanto a los recursos procedentes, el recurso de reposición procede contra los autos emitidos en audiencia y debe interponerse y sustentarse en la misma audiencia que se emitan. El recurso de apelación procede únicamente contra las resoluciones que pongan fin a la primera instancia, debe interponerse de manera oral y en la misma audiencia que se profiera (Artículo 142, Ley 769 de 2002).

En este orden de ideas, es importante realizar las siguientes precisiones, con base en lo sentado en el Código Nacional de Tránsito y la Jurisprudencia relacionada anteriormente:

1. A través de medios técnicos y tecnológicos es admisible registrar una infracción de tránsito, individualizando el vehículo, la fecha, el lugar y la hora, lo cual, constituye prueba suficiente para imponer un comparendo, así como la respectiva multa, de ser ello procedente (Artículo 129).
2. Dentro de los tres días hábiles siguientes se debe notificar al último propietario registrado del vehículo o, de ser posible, al conductor que incurrió en la infracción (Artículo 135, Inciso 5).
3. La notificación debe realizarse por correo certificado, de no ser posible se deben agotar todos los medios de notificación regulados en la legislación vigente (Artículo 135, inciso 5 y Sentencia C-980 de 2010).
4. A la notificación se debe adjuntar el comparendo y los soportes del mismo (Artículo 135, inciso 5 y Ley 1437 de 2011, Artículo 72).
5. Una vez recibida la notificación hay tres opciones:
 - a. Realizar el pago (Artículo 136, Numerales 1, 2 y 3).
 - b. Comparecer dentro de los 11 días hábiles siguientes a la notificación de la infracción y manifestar inconformidad frente a la misma, evento en el cual se debe realizar audiencia pública (Artículo 136, inciso 2 y 4 y Artículo 137).
 - c. No comparecer dentro de los 11 días hábiles siguientes a la notificación de la infracción. En este evento, si la persona no comparece dentro de los 30 días hábiles siguientes a la infracción se debe proceder a realizar audiencia Artículo 136, inciso 3 y Artículo 137).
6. En la audiencia se puede comparecer por sí mismo el presunto infractor o por medio de apoderado, quien debe ser abogado en ejercicio (Artículo 138).
7. En audiencia se realizarán descargos y se decretaran las pruebas solicitadas y las que se requieran de oficio, de ser posible se practicarán y se sancionará o absolverá al presunto contraventor (Artículo 136, inciso 4).
8. Contra los autos proferidos en audiencia procede el recurso de reposición, el cual podrá ser presentado y sustentado en la misma audiencia y el recurso de apelación, el cual únicamente procede contra la resolución, con la que se ponga fin a la primera instancia (Artículo 142).

La naturaleza jurídica de la resolución mencionada corresponde a la de un acto administrativo particular³⁹ por medio del cual se crea una situación jurídica. Por ende, cuando el perjudicado no esté conforme con la sanción impuesta, el mecanismo judicial procedente será el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho⁴⁰, el cual permite resarcir el daño causado injustificadamente a un derecho subjetivo⁴¹.

Debe tenerse en cuenta que, 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 ejercicio de 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 otro lado, también resultaría posible solicitar la revocatoria directa del acto administrativo por medio del cual se impone la sanción, regulada en el Artículo 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

8. Casos concretos

A través del presente pronunciamiento, la Sala analizará los casos de tres personas que alegan la vulneración de su derecho fundamental al debido proceso, como consecuencia de la indebida notificación del inicio de una actuación administrativa adelantada en su contra por la autoridad de tránsito, que culminó con la imposición de una multa.

8.1 Expediente T-5.149.274

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia, Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015). “*De entrada, advierte la Sala que la naturaleza de las providencias que imponen sanciones por infracciones de tránsito corresponde a la de un acto administrativo...el legislador calificó directamente de administrativo a dicho proceso sancionatorio, sin que sea viable extenderle categoría jurisdiccional, a pesar de que sus etapas y providencias puedan sugerir tal connotación*”.

⁴⁰ Ley 1437 de 2011, Artículo 138 “*Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del Artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.*”

⁴¹ Ley 1437 de 2011, Artículo 137 “*NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (...)*”

Recopilando lo expuesto anteriormente, en el expediente T-5.149.274, a la señora María Eugenia Gaviria Quintero, el 16 de agosto de 2013, se le registró sobre su vehículo, por medios tecnológicos, una infracción por exceder el límite de velocidad permitido, lo que conllevó la imposición de un comparendo, del cual tuvo conocimiento “tiempo después”. De acuerdo con la Secretaría de Movilidad el valor de la multa por esa infracción es de \$294.800.

De entrada debe esta Corte manifestar que la acción de tutela en el presente caso se torna improcedente por no cumplir con el requisito de inmediatez, puesto que los supuestos fácticos en que se fundamenta datan del año 2013 y la demanda fue presentada el día 18 de junio de 2015, sin haber probado o al menos mencionado un motivo razonable para justificar su tardanza.

Adicionalmente, la accionante no manifestó ninguna situación particular de vulnerabilidad que amerite una especial protección, ni tampoco advirtió la existencia de un eventual perjuicio irremediable como consecuencia de la actuación administrativa adelantada en su contra, ni de la sanción impuesta.

Frente a este particular, se reitera, la acción de tutela no puede utilizarse para revivir situaciones jurídicas ya consolidadas, menos aun cuando no existe ninguna razón que justifique la demora en su presentación, ni tampoco una situación actual que amerite el especial amparo constitucional.

En gracia de discusión se advierte, frente a la presunta violación al debido proceso, que no le asiste razón al juez de instancia al manifestar que existe vulneración a tal derecho fundamental porque se intentó realizar la notificación una sola vez, habida cuenta que, como se señaló anteriormente, tanto la actora como la Secretaría de Movilidad manifiestan que la notificación se intentó realizar en dos ocasiones pero en las dos oportunidades se reportó que la dirección se encontraba cerrada (folio 1, 12, 13, 14 y 15).

Adicionalmente, la autoridad accionada, además de las dos veces que intentó realizar la notificación por correo, agotó todos los medios dispuestos en la Ley 1437 de 2011. En efecto, intentó realizar la citación para notificación personal de que trata el Artículo 68 de esta norma y llevó a cabo la notificación por aviso regulada en el Artículo 69 siguiente, de lo cual dejó constancia como se ordena en la parte final de esta norma. De ahí que no se pueda alegar una actuación negligente ni abusiva por parte de dicha entidad.

Al respecto, se advierte que la Secretaría de Movilidad aportó constancias según las cuales: (i) entre el 22 y 28 de noviembre se surtió la citación para notificación personal por medio de su respectiva fijación en la cartelera y en la página web de la Secretaría, en concordancia con el inciso 2º del Artículo 69 de la Ley 1437 de 2011; (ii) entre el 29 de noviembre y el 6 de diciembre, se surtió la notificación por aviso, a través del mismo medio de publicación. Una vez empleados todos los medios de notificación existentes, se continuó con el proceso contravencional de acuerdo a la normatividad vigente.

Frente a las constancias aportadas, es pertinente traer a colación el inciso 3° del Artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, conforme al cual “[e]n el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal”. Igualmente, se asume que, en virtud del principio de buena fe que debe guiar la actuación de los administrados y de las entidades públicas, las mismas corresponden a la verdad.

Así se concluye que, en el presente caso, la acción de tutela no resultaba viable, por tanto, esta Sala procederá a revocar la sentencia proferida, el 2 de julio de 2015, por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Oralidad de Medellín, en el trámite del proceso de tutela T-5.149.274 y, en su lugar, negará el amparo de los derechos fundamentales de la señora María Eugenia Gaviria Quintero, por las razones expuestas en esta providencia.

8.2 Expediente T-5.151.135

En relación con el expediente T-5.151.135, se tiene que a la señora Marizuly Naranjo Parra, los días 26 y 27 de junio de 2014, le impusieron dos comparendos por infracciones captadas a través de medios tecnológicos, al haber excedido el límite de velocidad de conducción permitido, cada infracción fue sancionada con una multa por valor de \$308.000.

En el expediente no obra prueba de que el inicio de la actuación administrativa fue notificado. De acuerdo al acervo probatorio, la actora tuvo conocimiento del procedimiento contravencional en febrero de 2015, más precisamente, el 19 de ese mes, de acuerdo a lo que la misma manifiesta. En esta fecha se le remitieron dos oficios en los que la requerían para efectuar el pago de la multa impuesta como consecuentica de los mencionados comparendos.

Inmediatamente después, el 21 de febrero del mismo año, la tutelante se dirigió a la autoridad accionada, en ejercicio del derecho fundamental de petición, para que se declarara la caducidad de la contravención, en virtud del Artículo 161 del Código Nacional de Tránsito, y se dejara sin efectos el procedimiento correspondiente, el cual consideraba contrario a lo regulado en el mencionado código. La solicitud no se resolvió, por lo que presentó una nueva, el 16 de abril de 2015, con el fin de que se le entregara prueba de la notificación, petición que tampoco fue resuelta.

Posteriormente, el 22 de mayo de la misma anualidad, recibió dos nuevos oficios en los que se le requirió para que comparezca, esta vez, para notificación personal de dos mandamientos de pago con ocasión de las contravenciones.

En cuanto a las solicitudes mencionadas, cabe resaltar, que la autoridad demandada, al contestar la acción de tutela, manifestó que solo tuvo conocimiento de ellas hasta el traslado de esta demanda, tras lo que procedió a resolverlas en un mismo documento, el cual adjuntó al escrito de contestación. Igualmente, se resalta que el juez de instancia avaló la posición de la accionada al no existir prueba de que hubiera recibido las solicitudes.

En la respuesta, se informó que la petición no podía despacharse de forma favorable, dado que el 30 de septiembre de 2014, se realizó la audiencia prevista en el Artículo 136 de la Ley 769 de 2002 y, según lo estipulado en el Artículo 161 del mismo ordenamiento, el termino de caducidad de la contravención se interrumpe con la celebración de dicha audiencia.

En cuanto a la segunda solicitud, manifestó que se intentó realizar la notificación, pero que la misma fue devuelta por “dirección incorrecta”, de lo cual no anexó prueba. Frente a este particular, se resalta que, si bien en el escrito de contestación de la demanda, la entidad accionada asevera que incluso después de no haber logrado realizar la notificación por correo intentó notificar a la accionada por aviso, lo cierto es que tampoco anexa prueba de ello. Se destaca que la entidad demandada no alega haber enviado las notificaciones de los comparendos a una dirección distinta a la que se envió las relacionadas con los mandamientos de pago, las cuales fueron efectivamente recibidas, en consecuencia, es dable entender que la dirección de la tutelante estaba actualizada.

En todo caso, a pesar de que no existe prueba de la notificación del comparendo, lo cual impedía continuar con los demás procedimientos, lo cierto es que hay un aspecto que llama la atención de esta Sala en la respuesta que brinda la accionada, dado que en esta se asevera con firmeza que la accionante no solicitó la audiencia de que trata el Artículo 136 del Código Nacional de Tránsito, cuando, según tal disposición es claro que la audiencia no se hace a solicitud del interesado, sino de oficio. En efecto, en términos de la mencionada norma:

“Si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles.

Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.” (Subrayado fuer del texto).

Bajo esta orientación debe entenderse que la audiencia debe llevarse a cabo aun cuando el involucrado no comparezca al procedimiento administrativo o, a pesar de comparecer, no esté conforme con la sanción impuesta. Así, en el único evento en que no se llevaría a cabo dicha diligencia, sería cuando el presunto contraventor pague la multa.

La realización de la audiencia es de suma importancia pues, como se mencionó anteriormente, según lo dispuso el legislador, es la única oportunidad para presentar los recursos de reposición y apelación en el proceso contravencional

que se estudia⁴². Motivo por el cual, en caso de no interponerse los recursos procedentes o haber sido negados, la resolución, por medio de la cual se imponga la sanción, queda en firme.

Así las cosas, frente al conjunto de procedimientos surtidos en el transcurso de la actuación administrativa en cuestión, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona no cumplió a cabalidad con el debido proceso en los términos de la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1383 de 2010, debido a que no se comprobó la notificación realizada ni por correo ni por aviso, lo cual implica el desconocimiento del principio de publicidad y la posibilidad de que el accionante pueda ejercer su derecho de defensa y contradicción. Por lo tanto, el resto del procedimiento se encuentra viciado de nulidad. Adicionalmente, se observa falta de claridad, por parte de la Secretaría de Tránsito, frente al deber de realizar audiencia pública, lo que implica un obrar negligente de parte de esa entidad. A pesar de todo ello, se impusieron las correspondientes multas.

De lo anterior se desprende que existe una violación al derecho fundamental al debido proceso, por ende, en principio la tutela es procedente. No obstante, como se analizó, cuando existan otros medios ordinarios de defensa judicial idóneos para la protección de las garantías fundamentales y no se avizore un eventual perjuicio irremediable, se debe acudir a estos de manera preferente.

En el presente caso la actora tiene la posibilidad de acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que se discute un acto administrativo particular. Debe tenerse en cuenta que, si bien un requisito de procedibilidad para activar ese medio de control consiste en haber agotado los recursos pertinentes en sede administrativa, requisito con el cual la actora no cumple, lo cierto es que ello obedece a una barrera que la misma administración impuso, consistente en la falta de notificación del procedimiento, consideración que torna procedente el comentado medio de control (inciso 2 del Numeral 2 del artículo 161 de la ley 1437 de 2011).

Con todo, no sobra advertir, frente a las peticiones presentadas los días 21 de febrero y 16 de abril de 2015, relacionadas con la solicitud de caducidad de los comparendos y con el comprobante de notificación, respectivamente, que la primera fue respondida de fondo, en los términos anteriormente mencionados. No obstante, no sucede lo propio con la segunda solicitud debido a que hasta el momento no se ha entregado un comprobante de la notificación, por lo que existe una vulneración al derecho fundamental de petición.

Por lo anteriormente expuesto, se revocará la sentencia proferida el 18 de junio de 2015, por el Juzgado Promiscuo Municipal de Arjona (Bolívar), en el trámite del proceso de tutela T-5.151.135 y, en su lugar, se negará el amparo de los

⁴² Ley 769 de 2002, Artículo 142. *“Recursos. Contra las providencias que se dicten dentro del proceso procederán los recursos de reposición y apelación. El recurso de reposición procede contra los autos ante el mismo funcionario y deberá interponerse y sustentarse en la propia audiencia en la que se pronuncie. El recurso de apelación procede sólo contra las resoluciones que pongan fin a la primera instancia y deberá interponerse oralmente y sustentarse en la audiencia en que se profiera. Toda providencia queda en firme cuando vencido el término de su ejecutoria, no se ha interpuesto recurso alguno o éste ha sido negado.”*

derechos fundamentales de la señora Marizuly Naranjo Parra. Sin embargo, se tutelaré el derecho fundamental de petición y, en consecuencia, se ordenará responder la petición presentada por la accionante el 16 de abril de 2015, a través de la cual solicitó a la entidad accionada un comprobante de la notificación del inicio del proceso contravencional adelantado en su contra.

8.3. Expediente T-5.151.136

Finalmente, en el expediente T-5.151.136, cuya accionante es la señora Luz Alma Osorio Martínez, se señala que el día 29 de junio de 2014, se le impuso un comparendo, debido a una infracción de tránsito captada a través de medios tecnológicos por exceder el límite de velocidad de conducción permitido, cuya multa corresponde a la suma de \$308.000.

Manifiesta que se enteró del proceso contravencional el 3 de abril de 2015, cuando intentó realizar el registro para la venta de su automóvil, por lo que el 8 de abril siguiente, en ejercicio del derecho fundamental de petición, presentó solicitud ante la autoridad accionada pretendiendo que se aplicara el Artículo 161 de la Ley 769 de 2002 y, en consecuencia, se declarara su caducidad.

La Secretaría de Tránsito y Movilidad de Arjona respondió el 11 de mayo siguiente por medio de oficio en el que informó a la tutelante el procedimiento surtido en su contra y le manifestó que el 15 de septiembre de 2014, se llevó a cabo audiencia pública, la cual interrumpió el término de caducidad, por lo que no era posible acceder a su pretensión.

Alega la demandante que no fue notificada oportunamente, razón por la cual no pudo ejercer su derecho de defensa, lo que implica desconocer el principio de presunción de inocencia y aplicar un régimen de responsabilidad objetiva, motivo por el cual, el 21 de mayo de 2015, presentó acción de tutela.

A diferencia del anterior caso, en el que no existió prueba sumaria que demostrara la notificación del comparendo, en el presente asunto, a folio 20, obra una constancia entregada el 10 de julio de 2014 por la empresa Contruseñales Arjona, en la que se puede ver el número de guía y de orden de servicio, así como el nombre del destinatario, esto es, de la señora Luz Alma Osorio, su dirección, la indicación: “comparendo digital ARJ 0008034”, la fecha, el municipio, el departamento, la zona, así como en su parte inferior se puede evidenciar la firma de recibido. Se destaca que no se alegó ninguna irregularidad relacionada con la dirección de la demandante.

En este sentido, es preciso traer a colación el inciso 3° del Artículo 67, de la Ley 1437 de 2011, por medio del cual se encuentra regulada la notificación personal, en el que, después de haberse establecido los requisitos de la notificación, se precisa que “[e]l incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación”. Igualmente, en el Artículo 72 ibídem, se determina, frente a los requisitos de notificación que “[s]in el lleno de [esos] requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga

los recursos legales. Todo, en aras de que el interesado conozca la motivación de la actuación que se adelanta en su contra, el procedimiento que debe seguir y los recursos procedentes, lo que se constituye como una garantía del derecho de defensa y contradicción.

En la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1383 de 2010, se dispuso que la notificación, en el caso de los comparendos impuestos por haberse detectado la infracción a través de medios tecnológicos, deben acompañarse *necesariamente* de la prueba de la infracción:

*“La actuación se adelantará en la forma prevista en el Artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como **anexo necesario del comparendo.**”* Negrilla fuera del texto.

No existe prueba de que al comparendo se haya anexado la prueba de la infracción, ello implica per se que no se cumplió con ese requisito, pues el legislador estableció de manera específica que ello constituye un requisito para la notificación. Debe tenerse en cuenta que de esa situación se desprende la falta de conocimiento, por parte de la actora, de la infracción en la que presuntamente incurrió, así como de los recursos procedentes y del trámite administrativo subsiguiente, por ende, se afecta de manera grave la garantía al derecho de defensa y contradicción.

No obstante lo anterior, a pesar de que se observa que la entidad accionada incurrió en la vulneración de una garantía fundamental, al igual que en el anterior caso, existe otro medio ordinario de defensa judicial idóneo para su protección, consistente en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual se encuentra activo a pesar de que no se agotaron los recursos en sede administrativa, debido a que ello ocurrió por la falta de notificación en que incurrió la accionada. Así las cosas y, al no evidenciarse la existencia de un perjuicio irremediable, se hace improcedente acceder al amparo por vía de tutela. Bajo esa línea, la Sala procederá a revocar la sentencia proferida, el 3 de junio de 2015, por el Juzgado Promiscuo Municipal de Arjona (Bolívar), en el trámite del proceso de tutela T-5.151.136 y, en su lugar, se negará el amparo del derecho fundamental de la señora Luz Alma Osorio Martínez.

XIV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida, el 2 de julio de 2015, por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Oralidad de Medellín, en el trámite del

proceso de tutela T-5.149.274 y, en su lugar, **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de la señora María Eugenia Gaviria Quintero, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. REVOCAR la sentencia proferida, el 18 de junio de 2015, por el Juzgado Promiscuo Municipal de Arjona (Bolívar), en el trámite del proceso de tutela T-5.151.135 y, en su lugar, **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de la señora Marizuly Naranjo Parra.

TERCERO. TUTELAR el derecho fundamental de petición de la señora Marizuly Naranjo Parra y, en consecuencia, **ORDENAR** a la Secretaría de Tránsito y Movilidad de Arjona (Bolívar) responder el derecho de petición presentado por esta el 16 de abril de 2015, a través de la cual solicitó un comprobante de la notificación del inicio del proceso contravencional adelantado en su contra.

CUARTO. REVOCAR la sentencia proferida, el 3 de junio de 2015, por el Juzgado Promiscuo Municipal de Arjona (Bolívar), en el trámite del proceso de tutela T-5.151.136 y, en su lugar, **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de la señora Luz Alma Osorio Martínez.

CUARTO. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado Ponente

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General