



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR
Valledupar, veintidós (22) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

REF.: Acción de Tutela

Accionante: JHON JAIRO FREYLES LÓPEZ

Accionados: Presidencia de la República de Colombia, Procuraduría General de la Nación y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Valledupar

Radicación: 20-001-23-33-000-2019-00243-00

Magistrado Ponente: CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA

I.- ASUNTO

Procede esta Corporación a dictar el fallo correspondiente, en la acción de tutela interpuesta, por JHON JAIRO FREYLES LÓPEZ, en nombre propio, en contra del Presidente de la República de Colombia, del Procurador General de la Nación y de la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Valledupar, para la protección de su derecho fundamental al debido proceso.

II.- ANTECEDENTES

2.1.- HECHOS.

El accionante, manifiesta que la Secretaría de Tránsito de Valledupar no da respuesta a las peticiones que vienen elevando los presuntos infractores, y por el contrario rechaza todas las solicitudes de prescripción de comparendo, siendo que el 90% de estos, nunca le han sido notificados a los infractores como lo ordena el artículo 8 y 26 del Estatuto Tributario, violando los principios de buena fe, confianza legítima y acto propio y una tutela judicial efectiva, y los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y contradicción.

Sostiene que el 26 de junio presentó un requerimiento ante la Secretaría de Tránsito, solicitando la prescripción del comparendo S20150064 05/10/2015 200010000000000135594 27/05/2015 20001000 Valledupar, debido a que bajo ninguna circunstancia fue notificado en debida forma del proceso contravencional que se le seguía sobre ese comparendo.

Dice que el Presidente de la República de Colombia conforme al artículo 155 y 159 de la Constitución, como Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema autoridad administrativa, tiene la obligación de ordenarle a la Secretaría de Tránsito a darle cumplimiento al artículo 159 del Código Nacional de Tránsito.

Hace mención y transcribe apartes de varios fallos de tutela emitidos por la Corte Constitucional, en los que se ha declarado la nulidad de actos administrativos por medio de los cuales se les impuso a los accionantes una multa al haber incurrido, presuntamente en infracciones de tránsito captadas por medios tecnológicos, en ausencia del cumplimiento del requisito de notificación del inicio de la actuación administrativa.

2.2.- PRETENSIONES.

Solicita, se tutele su derecho fundamental al debido proceso y, en consecuencia se anule el procedimiento de cobro coactivo, desplegado por la Secretaría de

Tránsito y Transporte de Valledupar, por no haberlo notificado en debida forma del procedimiento administrativo contravencional que realizó la entidad, violándole todas las garantías judiciales y constitucionales, a más cuando los mandamientos de pago prescriben a los 3 años.

Así mismo solicita, que se declare que el comparendo se encuentra caducado por haber transcurrido más de 1 año sin haberle dictado la debida resolución como lo dice la Ley 769 de 2002, y que la Secretaría de Tránsito de Valledupar se abstenga de embargarle las cuentas de banco, pues de lo contrario se le causaría in perjuicio irremediable.

III.- CONTESTACIÓN DE LA TUTELA

La Procuraduría Regional del Cesar, solicita que se desvincule de la presente acción y se exonere de toda responsabilidad a la Procuraduría General de la Nación, argumentando que la eventual obligación y responsabilidad que puede derivarse de la presente acción debe ser deducida única y exclusivamente a la Secretaría de Tránsito de Valledupar, entidad que adelantó el trámite administrativo de cobro coactivo.

Agrega que, revisado el SIGDEA no se observa que el actor haya presentado queja, reclamo y/o solicitud alguna sobre los hechos expuestos en la presente acción constitucional, ante lo cual mal podría hacerse referencia a una vulneración de sus derechos, cuando apenas la Procuraduría mediante la documentación allegada al respectivo escrito de tutela, conoce de las presuntas conductas que el accionante considera irregulares de parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Valledupar.

Aclara que el 31 de mayo de 2019, se llevó a cabo mesa de trabajo donde se invitó a la Policía de Tránsito y la Secretaría de Tránsito de Valledupar en razón a las múltiples quejas allegadas a la Procuraduría Provincial de Valledupar por temas relacionados como los ahora mencionados. Así mismo el 21 de junio de 2019 se llevó a cabo reunión o visita en sitio en las instalaciones de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Valledupar dentro del proceso preventivo donde se trataron los temas del proceso contravencional, trámite de prescripciones de los órdenes de comparendo y contestaciones de las peticiones elevadas por los usuarios.

Señala que respecto a la Procuraduría General de la Nación, debe declararse la existencia de falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que esta entidad carece de competencia para atender las pretensiones incoadas por el actor, en razón a que le corresponde a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Valledupar, y que no ha vulnerado de manera alguna los derechos fundamentales del accionante, ni peste los señala como vulnerados por el ente de control.

El Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Valledupar, manifiesta que el derecho de petición radicado por el accionante el 26 de junio de 2019, en el que solicita la prescripción de las órdenes de comparendos Nos. 2000100000000135594 de fecha 27/05/2015, fue resuelto inicialmente a través del oficio No. 003302 y la Resolución 002974 de 11 de julio de 2019, y que luego fue complementado mediante oficio No. 004225 de 13 de agosto de 2019, anexándole copia del expediente administrativo sancionatorio y del expediente administrativo de cobro coactivo derivados de la orden de comparendo 2000100000000135594 de fecha 27/05/2015, notificada a través del correo Certificado de Servicios Postales Nacionales S.A 472 a la dirección

suministrada por el peticionario a la calle 49 No. 30-78 barrio Don Carmelo. Por tanto, no se le ha vulnerado el derecho fundamental de petición.

Indica que si se analiza el procedimiento establecido en el artículo 205 del Decreto 0019 de 2012, es claro inferir que los argumentos que expone en su petición debía hacerlo era dentro de la audiencia pública respectiva, por ser el escenario legal reglado por la Ley 769 de 2002 para tales efectos.

Refiere que el acto cuenta con otros mecanismos de defensa judicial y es la de ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por otra parte, sostiene que en la argumentación de la tutela no se encuentra sustento alguno que lleve a concluir la existencia de perjuicio irremediable, que sirva como excepción legítima del carácter subsidiario de la acción de tutela, toda vez que el accionante se limita a exponer unos fundamentos jurídicos que lo llevaron a pensar que la actuación administrativa objeto de la tutela, es violatoria de normas superiores, pero no acredita que con la misma, se le haya producido perjuicio alguno.

IV.- CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico.

En el presente asunto, le corresponde a la Sala determinar si como afirma la parte accionante, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Valledupar vulneró alguna de sus prerrogativas constitucionales; previo a lo cual se deberá establecer si se encuentran acreditados los requisitos de procedencia de la acción de tutela.

2. Sobre la procedibilidad de la tutela.

El artículo 86 constitucional indica que la acción de tutela sólo procederá cuando *“el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”*. En consonancia con ello el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 indica que son causales de improcedencia de la acción de tutela, las siguientes:

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

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

3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.

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

5. *Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.*”

Así las cosas, se puede apreciar que una de las causales de improcedencia es la verificación de que al accionante le asiste otro medio de defensa judicial, pues ello materializa el carácter subsidiario y residual de esta acción, ya que no en todos los casos es el Juez de tutela el llamado a proteger o pronunciarse sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales, toda vez que el legislador estableció que este tipo de asuntos pueden y deben ser ventilados ante la justicia ordinaria, donde por especialidades están en la capacidad de resolver con más precisión el conflicto propuesto; por tanto a la tutela se debe acudir como último recurso o como el primero pero de manera transitoria y cuando se puede establecer que de no darse la protección de los derechos de manera inmediata, quien la invoca se vería frente a un perjuicio irremediable. Frente al tema ha dicho la Corte Constitucional:

“Entendida de otra manera, la acción de tutela se convertiría en un escenario de debate y decisión de litigios, y no de protección de los derechos fundamentales. Al respecto, en la sentencia T-406 de 2005, la Corte indicó:

“... Puntualizando, se puede indicar que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, ésta resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, en los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.

La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.”¹ (Negrillas por fuera del texto original).

La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto; tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales”, tal y como lo ha expuesto la Corte Constitucional así:

¹ Corte Constitucional, sentencia T-177 de 2011, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

“...también se concibe como una medida judicial subsidiaria y residual, en tanto que sólo procede en ausencia de otros mecanismos de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y mientras se puede acudir a las acciones y recursos ordinarios. Por lo mismo es claro que el constituyente no consagró con la tutela una vía procesal alternativa o paralela a las comunes para hacer valer los derechos, de manera que únicamente podrá utilizarse la figura en cuanto el interesado carezca de otra vía procesal para defender un derecho fundamental, y sólo esta clase de derechos...”²

Ahora, dirigiéndonos concretamente a la procedencia de la acción de tutela en contra de actuaciones administrativas, es importante precisar que ello sólo resulta viable en aquellos eventos en que se ha logrado evidenciar una vulneración al debido proceso, como producto de una vía de hecho o actuación arbitraria en que haya podido incurrir la entidad demandada, y además, es un requisito exigible que se esté ante la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que por su gravedad no permita esperar su resolución por medio de la jurisdicción ordinaria. Al respecto, vale la pena señalar el criterio sostenido por la Corte Constitucional a nivel jurisprudencial sobre este tema:

“30. La procedencia de la acción de tutela frente a las actuaciones administrativas se encuentra consagrada de manera expresa en el artículo 29 de la Constitución, en desarrollo del cual la Corte ha decantado una sólida jurisprudencia sobre su contenido y alcances fundamentales.

Al respecto en sentencia T-214 de 2004 se dijo: “El derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces, la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones”.

31. En el análisis del debido proceso a instancias de la Administración, es que se ha reconocido la figura de la vía de hecho administrativa. Se decía sobre el particular en sentencia T-995 de 2007 que “La tesis de las vías de hecho (...) ha sido aplicada principalmente en el campo de la actividad judicial, pero esta Corporación también ha reconocido su aplicación en el ámbito de los procesos y actuaciones administrativos”. Esta se produce “cuando quien toma una decisión, sea ésta de índole judicial o administrativa, lo hace de forma arbitraria y con fundamento en su única voluntad, actuando en franca y absoluta desconexión con el ordenamiento jurídico”.

En esta línea se dijo en la sentencia T-076 de 2011, retomando la jurisprudencia constitucional sobre el debido proceso administrativo, que el mismo se concreta en “(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 guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está

² Corte Constitucional. Sentencia T -254 de 1993

previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados". Bajo esta perspectiva es que, como mecanismo excepcional, se ha determinado que procede la tutela contra los actos administrativos conforme las reglas comunes, pero enfaticando en particular en la inminencia de perjuicio irremediable y en que el acto sea contrario a los derechos fundamentales de los interesados en la actuación, en especial las garantías propias del derecho al debido proceso. Se habla a este último respecto, como ocurre en materia judicial, de una vía de hecho administrativa que se puede presentar por defecto orgánico absoluto, defecto procedimental absoluto, un defecto fáctico, defecto material o sustantivo, error inducido o vía de hecho por consecuencia, falta de motivación, desconocimiento del precedente constitucional vinculante y violación directa de la Constitución[43].

32. Ahora bien, no obstante la vía de hecho judicial es un referente de base que puede servir para reconocer las falencias del procedimiento ante la Administración que constituyan vía de hecho, entre una y otra figura existen diferencias que no se pueden desconocer. De acuerdo con el carácter subsidiario y residual de la tutela, conforme al art. 86 C.P., la posibilidad de tutelar derechos fundamentales vulnerados por un acto administrativo siempre será excepcional puesto que tales decisiones están, si así se reclama, sujetas a un control jurisdiccional por vocación propia. Es decir que, salvo ciertos supuestos, existe otro mecanismo de defensa judicial, por lo que el juez podrá amparar la petición de tutela sólo cuando se esté frente "a la posibilidad de sufrir un perjuicio irremediable, que puede ser conjurado [únicamente] mediante una orden de amparo transitorio." (Negritas y subrayas por fuera del texto original).

Partiendo de la jurisprudencia previamente citada, encuentra esta Corporación que la parte accionante no sustenta de forma alguna dentro de su escrito que con el actuar de la entidad accionada se le haya causado o se le vaya a causar un perjuicio irremediable que amerite la intervención de este Juez constitucional, por ser inminente e impostergable, lo cual se constituye en el elemento esencial para definir la procedencia de la acción de tutela.

El Órgano de Cierre Constitucional ha enseñado que, sólo en excepcionadísimos eventos se puede dar trámite a la solicitud de amparo sin la exigencia de la acreditación de dicho perjuicio irremediable por parte del accionante:

"23. Sólo excepcionalmente esta Corte ha considerado que el juez de tutela pueda no exigir la demostración del perjuicio irremediable. Ello sucede cuando el tipo de reclamo que se formula permite razonablemente presumir que existe afectación gravosa de derechos fundamentales y, en esa medida, corresponde es a la entidad demandada desvirtuar la referida presunción [27]. O cuando en general el perjuicio irremediable o la necesidad de la eficacia inmediata de la tutela, aparezcan justificadas por las circunstancias del caso, conforme a la aplicación de las reglas derivadas de la experiencia o de la evidente condición de debilidad del sujeto que reclama. Particularmente, la Corte ha señalado que los requisitos o condiciones para que se estructure tal perjuicio se hacen más flexibles cuando la acción es promovida por un

sujeto de especial protección o que se encuentre en situación de debilidad manifiesta, a saber, discapacitados, madres cabeza de familia o las personas de la tercera edad.”

24. Pero de no ser esta la situación que el asunto plantea, en principio es una carga de los accionantes exponer las razones por las cuales están sufriendo un perjuicio irremediable o por qué el medio judicial ordinario no es eficaz para proteger sus derechos fundamentales, por lo que deben, al menos mencionar los hechos que le permitan al juez deducir la existencia de una u otra condiciones de la acción de tutela.”

3. Caso concreto.

En el presente caso, el señor JHON JAIRO FREYLES LÓPEZ, instauró acción de tutela contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Valledupar, por considerar que se le vulneró su derecho fundamental al debido proceso, por cuanto asegura que no se le realizó una debida notificación del procedimiento contravencional que se adelantó en su contra por el comparendo S20150064 05/10/2015 20001000000000135594 27/05/2015 20001000, motivo por el cual, se debe, de un lado, declarar la nulidad de todo lo actuado, y de otro, declarar la prescripción del mandamiento de pago, dado que han transcurrido más de 3 años desde que se produjo la infracción.

La pretensión del actor está encaminada a que se deje sin efectos el proceso de cobro coactivo que se le inició en virtud del mandamiento de pago núm. 20001000000000135594 27/05/2015, el cual tiene fundamento en la sanción de multa que le fue impuesta por la Secretaría de Tránsito de Valledupar, por cuenta de haber cometido una infracción de tránsito y de la cual solicitó la declaratoria de prescripción como forma anulatoria. Es por ello que se logra entender que, en últimas, lo que el actor solicita es que se deje sin efectos el acto administrativo Resolución No. 002914 expedido el 11 de julio de 2019, mediante el cual se niega la prescripción del comparendo en estado de cobro coactivo (fl. 25).

Visto esto, y teniendo en cuenta las consideraciones expuestas precedentemente, se concluye que el presente asunto se subsume en la causal consagrada en el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, por la cual se determina que la acción de tutela es improcedente cuando existe otro medio de defensa judicial como lo es medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el que además puede solicitar como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados, con la finalidad de proteger los derechos que el demandante considere vulnerados o en peligro de serlo; amén de que el actor tampoco expone de qué forma el proceso mencionado se transforma en una herramienta ineficaz o inapropiada en aras de la defensa de sus derechos.

Ahora bien, excepcionalmente, se ha establecido la procedencia de la acción de tutela cuando se invoca de manera transitoria y en aras de evitar un perjuicio irremediable. Sin embargo, dentro del expediente no se encontró, siquiera, algún medio de prueba que permitiese establecer que el actor, presuntamente afectado, se encuentre en una situación de vulnerabilidad tal, que haga indispensable la protección de sus derechos fundamentales mediante el presente mecanismo constitucional.

Quiere decir lo anterior que a pesar de la informalidad que caracteriza la acción de tutela, y aunque la carga de la prueba no sea tan rigurosa como en otras materias, ello no implica que el Juez pueda entrar a tutelar derechos sin que la afectación se

demuestre mínimamente, máxime cuando lo que está atacando es una decisión administrativa proferida por autoridad competente, en el marco de sus competencias, lo que permite en principio pensar que su condición para resolver el conflicto propuesto en ese escenario era la precisa.

Huelga reiterar que la acción de tutela es un recurso de carácter residual y subsidiario y por esa razón no puede servir para substituir los medios ordinarios que el ordenamiento ha previsto para lograr la efectiva protección de los derechos.

No obstante todo lo anterior, si en gracia de discusión se encontrare necesario realizar un estudio de fondo del presente asunto, la Sala carecería de todo fundamento para acceder a las pretensiones del actor, comoquiera que aunque se haya alegado la indebida notificación del proceso administrativo, en primer lugar se observa que, sus argumentos están dirigidos a atacar la decisión de no declarar la prescripción de los comparendos impuestos en su contra, y que ésta sola circunstancia, en este caso concreto, no implica de por sí la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, toda vez que: (i) el Código Nacional de Tránsito no prevé ninguna consecuencia jurídica para cuando la notificación de la que se habla no se haya practicado dentro del término legal; (ii) la jurisprudencia Constitucional ha aclarado que el debido proceso se le garantiza al presunto infractor cuando, de un lado, se le hace conocer la existencia del comparendo, y de otro, se le permita en audiencia ser escuchado, defenderse y hacer valer sus derechos cuando lo considere necesario; (iii) está probado que el actor sí conocía del comparendo y prueba de ello es que solicitó su prescripción.

De igual, manera no se observa de qué forma puede tener injerencia la Procuraduría General de la Nación frente a las pretensiones del actor, pues tal como lo expone el Procurador Provincial de Valledupar, en el expediente no se encuentra prueba alguna que demuestre petición o requerimiento pendiente por resolver.

En conclusión, considera la Sala que la parte accionante no cumplió con la carga probatoria que le correspondía para demostrar la ocurrencia de una vía de hecho por parte de la entidad administrativa demandada, ni la existencia de un perjuicio irremediable que conllevara la prosperidad de la acción, y que demostrara que los demás mecanismos judiciales que tiene a su alcance son insuficientes o carecen de idoneidad para el fin perseguido.

Así las cosas, la Sala procederá a negar el amparo de tutela, para disponer, en su lugar, el rechazo por improcedente.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR improcedente la presente acción de tutela, interpuesta por el señor JHON JAIRO FREYLES LÓPEZ, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO: Si no fuere impugnado este fallo, envíese el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese a las partes e intervinientes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax o por telegrama. Cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha,
según Acta No. 076.


DORIS PINZÓN AMADO
Magistrada


CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA
Magistrado


JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA
Magistrado