

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-03
		Versión: 01
		Página 1 de 12

TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS: PROCEDENCIA DE LA TUTELA EN CONTRA DE COMPARENDOS ELABORADOS A TRAVÉS DE EVIDENCIAS TECNOLÓGICAS

CLARA INÉS VÉLEZ ESCOBAR
E-mail: velezclara01@gmail.com

LINTON PANESSO GIRALDO
E-mail: panesso610@hotmail.com

GRACE VILLA JOYA
E-mail: gvjoya29@gmail.com

**Institución Universitaria de Envigado
2016**

Resumen: En el presente artículo de síntesis se tiene por objeto determinar, a la luz de la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional Colombiana, el tipo de situaciones frente a las que resulta procedente la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto; para ello, se toma como caso concreto la procedencia de la tutela en contra de comparendos elaborados a través de evidencias tecnológicas y se identifica como principal referente la Sentencia T-051 de 2016 en la cual se analiza el tema de las falsas expectativas frente a la acción de tutela para “tumbar” comparendos electrónicos, haciendo especial énfasis en el papel que cumple la notificación de este tipo de actos administrativos de conformidad con el derecho al debido proceso.

Palabras claves: *acto administrativo, tutela, fotomultas, infracción de tránsito captada por medios tecnológicos, debido proceso.*

Abstract: In this article summary it is intended to determine, in the light of the jurisprudence of the Colombian Constitutional Court, the situations against which results from the application for protection against specific administrative acts of individual character and; for it is taken as case the source of the protection against subpoenas developed through technological evidence and identified as the main reference Judgment T-051 of 2016 in which the issue of false expectations is analyzed against the tutela to "knock down" electronic subpoenas, with special emphasis on the role the notification of such administrative acts in accordance with the right to due process.

Keywords: *administrative act, guardianship, fotomultas, traffic violation caught by technological means, due process.*

1. INTRODUCCIÓN

El término acto administrativo, ante todo debe circunscribirse al Derecho Administrativo, por yuxtaposición al acto jurídico que da la noción, define y regula el

derecho civil. Para comprender y poder arribar la noción de acto administrativo se debe tener en claro que el mismo es el producto de la función administrativa, independientemente del ejercicio de la misma por parte de un órgano administrativo o del Poder Judicial o Legislativo.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	<p>ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO</p>	<p>Código: F-PI-32</p>
		<p>Versión: 01</p>
		<p>Página 2 de 12</p>

Así, la función administrativa se encargará de llevar adelante en la práctica los cometidos estatales y para ello se requerirá frecuentemente que la administración pública (mediante sus órganos o entes) declare o exteriorice su voluntad. Siendo el Estado una persona jurídica de carácter público exteriorizará su voluntad luego de cumplidos los recaudos determinados en el Ordenamiento Jurídico Administrativo y el acto por el cual se declara o exterioriza la voluntad estatal es el Acto Administrativo, el cual se busca estudiar aquí con la seriedad que amerita este término desde el contexto de la jurisdicción y competencia.

A lo largo del tiempo han sido numerosas las definiciones y controversias entre los teóricos administrativistas acerca de qué se deba entender por acto administrativo. La abundante obra sobre el acto administrativo obedece sin duda a su concepto jurídico sencillo, aunque esto pueda resultar paradójico, dado que de dicha sencillez se deriva un concepto muy amplio.

Podemos definir, por tanto, el acto administrativo como “el dictado por un poder público en el ejercicio de potestades administrativas y mediante el que impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” (Dávila, 2014, p. 36). El acto administrativo es “toda manifestación unilateral de voluntad de quienes ejercen funciones administrativas, tendientes a la producción de efectos jurídicos” (Santofimio, 2002, p. 128). Ahora bien, dentro de la formación y ejecución de un acto administrativo intervienen varios sujetos, entre los cuales está el sujeto pasivo y es aquel sobre quien recaen los efectos del acto, es decir es el depositario del objeto y la finalidad de la decisión de la administración.

Pero el concepto de acto administrativo, ya en el plano de la legislación colombiana, no solo tiene trascendencia e importancia en el campo de lo contencioso administrativo; antes bien, el acto administrativo no sería tal, si el mismo no contara con al menos un fundamento de carácter constitucional. En este sentido, al estudiar más a fondo el

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 3 de 12

concepto de acto administrativo desde la perspectiva de la Constitución de 1991, podemos encontrar diversos artículos que se refieren, de manera directa o indirecta, a lo atinente al mencionado tipo de acto.

Por su parte, el artículo 86 de la Carta de 1991 establece que

toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (art. 86).

Existen, por tanto, diferentes tipos de situaciones en la que resulta o no procedente la acción de tutela contra actos administrativos, más si se trata de actos de carácter particular y concreto como es el caso de las infracciones de tránsito establecidas a través de evidencias tecnológicas como las fotomultas, problemática frente a la cual la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades, y que por ende conviene analizar en el presente escrito.

2. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

Al realizar un acercamiento a una perspectiva racional en la actividad del poder judicial, se parte de la idea de que el Derecho pretende comportarse como una ciencia: bien sea desde el concepto de ciencia como búsqueda de conceptos verídicos, o de aquella ideología que se autoexplica y se construye en su propio razonamiento. Desde esta primera idea, se entiende que la complejidad del Derecho impulsa a trabajar con tres aristas epistemológicas diferentes: el conocimiento del hecho social y su conversión a hecho jurídico, la apropiación de la prueba como método que aporta certeza al hecho jurídico y que lo integra con la norma y, por último, la integración del ordenamiento jurídico aplicable.

Por tal razón, según explica Ramírez (2006), para entender la apropiación de los valores en la actividad jurisdiccional, se debe analizar prioritariamente el cambio político y jurídico de las Constituciones

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 4 de 12

hacia la consolidación del Estado Social de Derecho, que propende por variar las funciones del Juez principalmente en los siguientes aspectos: una nueva hermenéutica constitucional aplicada al proceso jurisdiccional, el principio imperativo del debido proceso como guía en toda actuación judicial y administrativa, la teoría de los principios y garantías constitucionales de aplicación inmediata y la exigencia de los deberes impuestos al ciudadano, entre otros.

En este contexto, los Derechos y bienes jurídicos protegidos se dirigen a garantizar las condiciones de convivencia, paz y vida digna para la población a través de la actividad judicial; por esto en el proceso judicial se reevalúa la aplicación tradicional de la ley y se vincula la solución del conflicto intersubjetivo de intereses con la materialización de los valores constitucionales, lo cual se fortalece desde la función jurisdiccional propiciando a veces que los jueces sobreactúen en sus funciones, porque en muchos casos la mejor manera de cumplir las responsabilidades de su función estatal es insertando órdenes por fuera del conflicto intersubjetivo.

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado por Carvajal (2010), dentro de las modalidades de conocimiento del debido proceso

material o sustancialmente, se trata de un derecho fundamental que en sus dimensiones objetiva y subjetiva incorpora una serie de garantías procesales (publicidad, derecho de defensa, reglas probatorias, presunción de inocencia, impugnaciones, objeciones y recursos, etc.) que tomadas en su conjunto le dan un sentido constante y permanente, vinculado a la idea de justicia o equidad procesal (Carvajal, 2010, p. 9).

De conformidad con lo anterior, lo que buscan las garantías del debido proceso es la obtención de decisiones “verdaderamente justas y adecuadas al derecho material” (Santofimio, 2002, p. 61).

Por su parte, la Corte Constitucional establece que la garantía del debido proceso comprende “el modo de producción de los actos administrativos” (Corte Constitucional, 2008, T-048), ya que el objeto principal de este derecho es la satisfacción del interés general a través de la implementación de decisiones tomados por aquellos que ejercen funciones de carácter

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 5 de 12

administrativo. Al respecto, la Carta Política de 1991 otorga pleno reconocimiento a la existencia de este tipo de procesos en el ámbito jurídico, esto en relación con lo preceptuado por el artículo 29 Superior que estipula su sujeción a aquellas garantías que configuran el concepto de debido proceso.

Por lo expuesto, y admitiendo que la realidad jurídica colombiana exige la aplicación de los valores como parte integral de la ley, se debe reorientar la actividad judicial hacia la garantía de un sistema de procesamiento garante, como máximo valor de justicia, respondiendo a unas reglas democráticas propias de cada sociedad.

3. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

La Corte Constitucional, en innumerables oportunidades, ha abordado el tema de la tutela contra actos administrativos; sin embargo, el estudio que dicha corporación ha realizado en materia de fotomultas no goza de muchos antecedentes, debido a que el uso de nuevas tecnologías como herramienta para imponer sanciones de

carácter administrativo es un tema relativamente novedoso; es por ello que resulta conveniente partir del reconocimiento de una serie de antecedentes para identificar la posición general de dicha corporación frente a este asunto.

A propósito, en la Sentencia T-230 de 2002, establece la Corte Constitucional que la informalidad de la tutela no justifica el que los ciudadanos recurran a ella con el único propósito de conjurar una situación que consideran, a través de conjeturas, podría ocasionar un perjuicio; de esta manera, señala el máximo tribunal constitucional que

(...) dicha acción no protege derechos fundamentales sobre la suposición de que llegarían a vulnerarse por hechos o actos futuros. Por ello el ciudadano, actuando directamente o a través de apoderado, cuando vaya a instaurar una acción de amparo debe cotejar, sopesar y analizar si en realidad existe la vulneración o amenaza de tales derechos, pues la tutela no puede prosperar sobre la base de actos o hechos inexistentes o imaginarios, lo cual, por el contrario, conduce a congestionar la administración de justicia de modo innecesario y perjudicial para ésta (...) (Corte Constitucional, 2002, T-230).

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 6 de 12

De esta manera, si se acusa a una entidad administrativa, como es el caso de una Secretaría de Tránsito, de lesionar derechos fundamentales por medio de actos administrativos, como podría ser una infracción de tránsito sustentada en evidencias tecnológicas, es lógico suponer que esos actos ya se proferieron. No puede pues un particular instaurar acción de tutela contra un acto administrativo que aún no se ha expedido, ni mucho menos puede suponerse su contenido para argumentar la violación de un derecho constitucional fundamental.

Ya en la Sentencia T-514 de 2003, la Corte Constitucional acepta la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de contenido particular y concreto cuando ellos vulneran derechos fundamentales y existe peligro de ocurrencia de un perjuicio irremediable, de tal manera que se haga necesaria una protección urgente de los mismos. La Corte establece

(i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos

fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Corte Constitucional, 2003, T-514).

En este sentido, la vulneración o la amenaza de los derechos es un requisito indispensable para la procedencia de este mecanismo excepcional, pues de no existir, las órdenes serían inofensivas en un escenario donde las garantías son respetadas o donde su desconocimiento es meramente probable e incierto. Es por ello que la Corte Constitucional sostiene que:

La acción de tutela, como mecanismo preferente y sumario de protección de los derechos fundamentales, es una institución que fue concebida por el constituyente con el objeto de conjurar las amenazas o violaciones que los ciudadanos puedan sufrir en sus derechos de carácter fundamental, mediante la acción u omisión causada por parte de

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 7 de 12

cualquier autoridad pública o de un particular, en los casos expresamente señalados por la ley, siempre y cuando, no se disponga para el efecto de otro medio eficaz de defensa judicial (Corte Constitucional, 2003, C-647).

Frente a lo anterior, añade la Corte que la tutela resulta procedente cuando algún derecho fundamental se encuentre efectivamente amenazado o vulnerado, de lo cual se sigue que el juez de tutela no debe esperar la vulneración del derecho fundamental, para conceder la protección solicitada, sino que debe también acudir a la defensa de los derechos fundamentales invocados cuando estos se encuentran amenazados.

Sin embargo, tal amenaza no puede contener una mera posibilidad de realización, pues si ello fuera así, “cualquier persona podría solicitar protección de los derechos fundamentales que eventualmente podrían serle vulnerados bajo cualquier contingencia de vida, protección que sería fácticamente imposible prodigarle, por tratarse de hechos inciertos y futuros que escapan al control del estado” (Corte Constitucional, 2003, C-647).

En pronunciamiento más reciente (Sentencia T-948 de 2009), señala la Corte que en el caso de la vulneración o amenaza de derechos fundamentales con ocasión de la expedición de actos administrativos, la jurisprudencia ha considerado de manera genérica que la regla aplicable es la improcedencia de la acción tutelar, teniendo en cuenta que normalmente existen otros medios ordinarios de defensa judicial para asegurar la protección de los derechos alegados, como son las acciones contenciosas de diferente orden.

Y en otro pronunciamiento señala la Corte Constitucional:

Aun cuando los actos administrativos nacen al mundo jurídico una vez se expresa la voluntad de la autoridad que los profiere, su comunicación al destinatario es condición necesaria para que dicho acto le sea oponible o adquiera obligatoriedad frente a él. En esa medida, la notificación por correo, estatuida por el legislador como una de las formas de notificación de los actos de la administración, está llamada a cumplir ese objetivo de oponibilidad en materia de tránsito, una vez cumpla el propósito de enterar el destinatario de su contenido (Corte Constitucional, 2010, C-980).

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	<p>ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO</p>	<p>Código: F-PI-32</p>
		<p>Versión: 01</p>
		<p>Página 8 de 12</p>

Como puede verse, la notificación del comparendo “es un requisito para la eficacia del acto” (Carrillo, 2013, p. 113), ya que es imposible exigirle al presunto infractor la asistencia a una audiencia de tránsito, si no conoce la determinación de la autoridad competente.

Aún así, frente a ello, la tutela no es la opción más eficiente, ya que existen otras medidas frente a este tipo de casos.

4. ALCANCES DE LA SENTENCIA T-051 DE 2016 EN MATERIA DE INFRACCIONES DE TRANSITO CAPTADAS A TRAVÉS DE MEDIOS TECNOLÓGICOS

Con ponencia del magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, la Corte Constitucional se propone revisar en dicha sentencia la tutela proferida por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Oralidad de Medellín, dentro del expediente T-5.149.274, y 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.

En tales casos, los jueces consideraron que las autoridades de tránsito, equivocaron los procedimientos de notificación de infracciones de tránsito captadas por medios tecnológicos y por tanto, el Juez 8° Civil Municipal de Oralidad de Medellín anuló tanto el trámite contravencional, como la sanción impuesta y ordenó rehacer la notificación por correo certificado; al tiempo que el Juez Promiscuo Municipal de Arjona (Bolívar), no solo procedió de la misma manera, sino que ordenó eliminar del Simit las órdenes de comparendo hasta que no se realice el proceso administrativo sancionatorio.

Estableció la Sala Cuarta de Revisión, que la Secretaría de Movilidad de Medellín intentó notificar en debida forma las infracciones de tránsito captadas por medios tecnológicos, a las direcciones reportadas por el infractor de tal forma que la sanción estaba impuesta acorde al procedimiento administrativo, y si el infractor no estaba de acuerdo con el uno o con la otra, la vía no era la Acción de Tutela, sino la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 9 de 12

Aunque encontró que el procedimiento de notificación adelantado por Secretaría de Tránsito y Transporte de Arjona (Bolívar), quizá pudiera no estar dentro de los lineamientos del Código de Procedimiento Administrativo y el Código Nacional de Tránsito, en la misma forma, si los infractores no estaban de acuerdo con el procedimiento y/o la sanción, la vía tampoco era la Acción de Tutela, sino la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Por lo anterior, destacó adicionalmente el Tribunal Constitucional, que los accionantes no observaron el principio de inmediatez relativa, en cuanto que la acción de tutela debe adelantarse dentro de términos subsiguientes a la sanción impuesta que sean próximos y no, dos años después.

De la lectura de la Sentencia en comentario se logra establecer, por tanto que no se crean nuevos procedimientos de notificación, tampoco se establecen términos de ninguna naturaleza, ni se limitan los medios tecnológicos para fotodetección,

simplemente se recuerda el actual procedimiento existente.

Destaca la Corte que la Acción de Tutela no es el mecanismo para “tumbar fotocomparendos” no notificados en debida forma, debe acudirse a la Revocatoria directa y en subsidio a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa mediante la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, caso en el cual, excepcionalmente, no es necesario agotar los recursos de vía gubernativa.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De la lectura general de la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional, se logra determinar, en primera instancia, que para esta corporación la acción de tutela no procede, por regla general contra actos administrativos de contenido particular y concreto, toda vez que para controvertirlos judicialmente existe en el ordenamiento jurídico la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, gracias a la cual el interesado puede solicitar la

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 10 de 12

suspensión provisional del acto que vulnera los derechos cuya protección se invoca.

Sin embargo, también se observa otra tendencia establecida por la Corte en la que también ha aceptado la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los mencionados actos cuando ellos vulneran derechos fundamentales y existe peligro de ocurrencia de un perjuicio irremediable, de tal manera que se haga necesaria una protección urgente de los mismos.

En efecto, la tutela sólo es procedente ante violaciones presentes y actuales, o para prevenir amenazas ciertas y contundentes; por ello, se desnaturaliza su finalidad en relación con hechos futuros e inciertos.

Ahora bien, tratándose de los procesos contravencionales, es necesario tener en cuenta que el comparendo marca el inicio de un procedimiento administrativo oficioso y, por tanto, no implica la culpabilidad del presunto infractor. De hecho, el comparendo no es idóneo para demostrar la ocurrencia de los hechos, pues constituye una orden formal de citación para que, en la audiencia pública

realizada ante la autoridad competente, se decreten y se practiquen las pruebas pertinentes para determinar la ocurrencia de la infracción.

De lo anterior, se deduce que, para el respeto del debido proceso (Bechara, 2015) en las “fotomultas”, es necesario que el comparendo y los soportes sean entregados al presunto infractor, a través del correo certificado. Y por tanto, dado el carácter reglado de la potestad mencionada, son ineficaces otros mecanismos de comunicación, pues la norma no establece excepciones legales.

Dentro de este marco, es claro que la indebida comunicación de la foto detección viola flagrantemente el derecho a un debido proceso público (art. 29 superior) y se justifica el amparo; sin embargo, como a partir de su notificación efectiva comienza el procedimiento sancionador, la violación de otros derechos fundamentales involucrados en el trámite tiene un carácter probable e incierto. En este sentido, mientras dichas garantías no resulten amenazadas o vulneradas a través de una actuación

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 11 de 12

concreta de la administración, el amparo debe ser negado por improcedente.

REFERENCIAS

- Bechara Ll., A. (2015). El debido proceso: una construcción principialista en la justicia administrativa. *Justicia*, (28), 88-104.
- Carrillo P., J. (2013). Procedimiento para las notificaciones administrativas. *Revista Electrónica de la facultad de Derecho*, 1(1), 111-117.
- Carvajal, B. (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 4, 7-21.
- Congreso de la República. (2002). *Ley 769. Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial No. 44.893 del 7 de agosto y 44.932 del 13 de septiembre.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Diario Oficial No. 47.956 del 18 de enero.
- Corte Constitucional. (2002). *Sentencia T-230*. Bogotá. Magistrado Ponente: Álvaro Tafus Galvis.
- Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-647*. Bogotá. Magistrado Ponente: Álvaro Tafus Galvis.
- Corte Constitucional. (2003). *Sentencia T-514*. Bogotá. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional. (2008). *Sentencia T-048*. Bogotá. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional. (2009). *Sentencia T-948*. Bogotá. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional. (2010). *Sentencia C-980*. Bogotá. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional. (2016). *Sentencia T-051*. Bogotá. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Dávila D., J. (2014). *El proceso administrativo de impugnación frente a las contravenciones de tránsito*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Ramírez C., D. (2006). *Implicaciones epistemológicas de la actividad jurisdiccional (Una búsqueda racional en la aplicación del Derecho)*. Medellín: Universidad de Medellín.
- Santofimio G., J. (2002). *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá: Ed. Temis.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 12 de 12

CURRICULUM VITAE

Clara Inés Vélez Escobar: Estudiante de último año de derecho de la Institución Universitaria de Envigado, coautora del presente artículo.

Linton Panesso Giraldo: Estudiante de último año de derecho de la Institución Universitaria de Envigado, coautora del presente artículo.

Grace Villa Joya: Estudiante de último año de derecho de la Institución Universitaria de Envigado, coautora del presente artículo.