

Sentencia T-115/04

PROCESO POLICIVO-Procedencia de la tutela

PROCESO POLICIVO-Controversias de naturaleza jurisprudencial

En los juicios de amparo policivo no se discute ni decide sobre el derecho de dominio, sino que se limita a preservar o a restablecer la situación de hecho al estado anterior (statu quo) a la perturbación o a la pérdida de la posesión o tenencia del demandante sobre el bien. En esos términos, ese juicio ha sido asimilado a controversias de naturaleza jurisdiccional y la providencia que se dicta no es susceptible de recursos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

INFRACCION DE TRANSITO-No es de naturaleza policiva

JUICIO-Alcance de la expresión

ESTADO-Potestad administrativa sancionadora

INFRACCION DE TRANSITO-Atribución a las autoridades administrativas/SANCIONES POR INFRACCION DE TRANSITO-Carácter administrativo

La investigación e imposición de sanción por infracciones de tránsito, al estar atribuidas a autoridades administrativas, constituyen una clara expresión del derecho administrativo sancionador del Estado y que dichas sanciones por infracciones de tránsito tienen la naturaleza de correctivas. Así las cosas, la potestad administrativa sancionadora del Estado que se manifiesta en la imposición de sanciones por infracciones de tránsito no puede tener otro carácter que administrativo, por ser ésta la forma natural de obrar de la administración, la cual solo de manera excepcional y por expresa disposición del legislador puede ejercer funciones de índole jurisdiccional.

INFRACCION DE TRANSITO-Actuación de las inspecciones no constituyen un juicio

La actuación que adelantan las inspecciones de tránsito cuando declaran contraventor a una persona por infringir las normas de tránsito, por lo menos en cuanto se refiere a aquellas multas originadas por comparendos de tránsito cuando no hay daños ni víctimas, no

constituyen en estricto sentido un juicio. No hay partes que tengan intereses opuestos, lo pretendido no es resolver un conflicto surgido entre dos o más personas y la administración no actúa como un árbitro o juez que dirime la controversia. Es simplemente la administración frente al administrado que ha desconocido una norma de conducta. En manera alguna hay conflicto entre partes como sí ocurre, en cambio, en los amparos posesorios. En los casos de infracciones por normas de tránsito, cuando no hay daños, la autoridad administrativa no actúa como juez, es decir, no dirime una controversia entre dos partes que persiguen intereses opuestos.

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Conocimiento de controversias sobre infracciones de tránsito

DEBIDO PROCESO-Notificación de actuaciones que adopte la administración

ORDEN DE COMPARENDO-Definición

INFRACCION DE TRANSITO-Se notifica con la orden de comparendo/DERECHO DE DEFENSA-Se puede ejercer una vez se conozca la orden de comparendo

Cuando la autoridad de tránsito le extiende un comparendo al presunto infractor, éste se entera que ha cometido una infracción de tránsito y que para esclarecer los hechos y presentar sus argumentos de defensa, debe acudir ante la autoridad respectiva. En ese orden de ideas los accionantes estaban enterados que debían presentarse ante la autoridad competente con el fin de aceptar o negar los hechos que dieron lugar al requerimiento, conocer la fecha fijada para llevar a cabo la audiencia y ejercer su derecho de defensa. No obstante, conforme a lo verificado, ello no tuvo lugar, pues no se hicieron presentes y tampoco hicieron uso de su derecho a controvertir las resoluciones proferidas. Pero lo cierto es que al haber firmado los comparendos se informaron sobre la actuación y por lo tanto que podían demandar los actos que dentro de ellas se dictaran ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia por cuanto la multa no constituye perjuicio irremediable

DERECHO AL TRABAJO-Vulneración por retención de licencias de conducción

DERECHO DE PETICION-Resolución clara, oportuna y de fondo

DERECHO DE PETICION-Notificación de respuesta al interesado

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Solicitud de copias que no tienen carácter reservado

DEMANDA DE TUTELA SIN FIRMA-No existe constancia de que la persona no puede firmar

ACCION DE TUTELA-No se requiere saber escribir ni es indispensable firmar/DEMANDA DE TUTELA SIN FIRMA-Huella dactilar, firma a ruego o agencia oficiosa

ACCION DE TUTELA-El juez debe tener la certeza de quién ha promovido la acción

El juez que conduce el trámite de la tutela debe tener la certeza de quién ha promovido la acción y en qué forma lo ha hecho, motivo por el cual, cuando son varios los solicitantes, debe establecerse con claridad cómo obra cada uno. Si actúan por escrito, deben aparecer sus firmas o los señalados medios de dejar constancia sobre la presentación directa que hayan hecho de la demanda, con el objeto de evitar que sus nombres sean usados por otras personas sin su consentimiento para instaurar la acción.

Referencia: expedientes acumulados T-759028, T-770446, T-770459, T-770536, T-779967, T-779970, T-779978, T-779980, T-780033, T-782067, T-789434 y T-790916

Acciones de tutela incoadas por José Alfredo Vásquez Daza y otros contra la Alcaldía Mayor y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., doce (12) de febrero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por los juzgados 1, 10, 52, 72, 82 Penales Municipales, 6, 12, 15, 20, 34 y 50 Civiles Municipales, 3, 13, 37, 47 y 52 Penales del Circuito y 41 Civil del Circuito, todos de Bogotá, D.C., al resolver sobre las acciones de tutela incoadas por José Alfredo Vásquez Daza, Isaías Libardo Pinilla Rivera, José Guillermo Murcia Avila, Francisco Javier Díaz Rodríguez, Héctor Alfonso Castillo Rodríguez, José Diomedes Sotelo Martínez, Alirio Monroy, Nelson Guevara Herrera, Nader Prieto González, Edgar León Montoya Montoya, Nelson Augusto Juzga Rincón, Pedro Pablo Molina Numpaque, Sady Emigdio Acosta Beltrán, Edicson Bernal Sánchez, Jerlen Mauricio Latorre Hidalgo, Norbei Montes Aristizábal, Excehomo Camargo Garzón, José Antonio González Urrego y Juan Carlos Aguilar Ariza.

I. ANTECEDENTES

Los expedientes de tutela fueron seleccionados para revisión por las salas de Selección N° 8 y 9 de la Corte Constitucional y en virtud de los autos del 13 de agosto, 8 de septiembre y 26 de septiembre de 2003 dispusieron su acumulación. Por su parte, la Sala Cuarta de Revisión ordenó también la acumulación de algunos procesos por Auto del 15 de septiembre de 2003.

1. Las acciones de tutela propuestas

Todos los peticionarios son conductores de servicio público, afirman pertenecer a la Asociación de Transportadores de Servicio Público de Bogotá, D.C., y su Área Metropolitana - ASOTRANSBOGO-ATB- e incoaron la acción contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., y en algunos casos también contra la Alcaldía Mayor de esta ciudad. La relación detallada de quienes presentaron acción de tutela, de los derechos invocados, así como de las autoridades demandadas y de las decisiones de instancia se encuentran contenidas en el anexo N° 1, que hace parte de esta Sentencia.

2. Hechos

2.1. José Alfredo Vásquez Daza (expediente T-759028), Isaías Libardo Pinilla Rivera (expediente T-770446), José Guillermo Murcia Avila, Francisco Javier Díaz Rodríguez, Héctor

Alfonso Castillo Rodríguez, José Diomedes Sotelo Martínez (expediente T-770459), Alirio Monroy, Nelson Guevara Herrera, Nader Prieto González, Edgar León Montoya Montoya, Nelson Augusto Juzga Rincón (expediente T-770536), Sady Emigdio Acosta Beltrán (expediente T-779970), Edicson Bernal Sánchez (expediente T-779978) y José Antonio González Urrego (expediente T-789434) consideraron vulnerados sus derechos de petición, información, debido proceso y trabajo. Afirmaron que dicha violación se puede comprobar con la remisión, por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., de los expedientes completos que contienen las actuaciones administrativas adelantadas en su contra por la imposición de comparendos, los cuales, a pesar de haberlos solicitado, no se los han facilitado.

Expresaron que se les desconoció su derecho al debido proceso ya que no fueron citados para audiencia alguna y por ello no conocen la razón de los comparendos impuestos. Agregaron, excepto Isaías Libardo Pinilla Rivera, José Guillermo Murcia Avila y Nader Prieto González, que les retuvieron su licencia de conducción y ella constituye su herramienta de trabajo.

Solicitaron al juez de tutela, con la salvedad anotada, ordenar a la Secretaría demandada que les devuelva sus licencias de conducción, les revoque todas las sanciones impuestas mediante actuaciones que, en su criterio, son inexistentes, y que les sean enseñados, para su estudio y análisis, los documentos que hacen parte de los expedientes de cada uno de los comparendos aplicados, toda vez que la entidad ha sido renuente a exhibirlos y necesitan enterarse si sus derechos han sido desconocidos para poder presentar las demandas correspondientes.

José Guillermo Murcia Avila enfatizó que lo buscado por él es que los agentes de tránsito lo dejen trabajar y no sea objeto de atropellos.

Algunos accionantes en su escrito de impugnación aclaran que lo pretendido no es exoneración de la deuda existente sino la expedición de los expedientes en forma completa para determinar si se les han violado o no sus derechos.

2.2. Pedro Pablo Molina Numpaque (expediente T-779967), Jerlen Mauricio Latorre Hidalgo (expediente T-779980), Norbei Montes Aristizábal (expediente T-780033), Excehomo Camargo Garzón (expediente T-782067) y Juan Carlos Aguilar Ariza (expediente T-790916)

manifestaron que sus licencias de conducción les fueron retenidas por agentes de tránsito y por ese motivo consideran vulnerado su derecho al trabajo.

Precisan que no pretenden exoneración de la deuda sino que les sea devuelto el aludido documento.

3. La respuesta de las autoridades demandadas

3.1. El Subsecretario Jurídico de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D.C., manifestó que a los peticionarios se les impusieron comparendos por infringir normas de tránsito y que contaron con todas las garantías procesales, toda vez que en el numeral catorce de los mismos se describe con claridad el deber de presentarse a la audiencia, hecho que no cumplieron.

Adujo que frente a una infracción, el Inspector Sexto de Tránsito instala la audiencia dentro de los tres días siguientes a la imposición del comparendo, la cual se lleva a cabo con o sin la presencia del inculpado, y fija fecha para proferir fallo al doceavo día; si el interesado aparece dentro del tercer al onceavo día y presenta excusa justificada de inasistencia y las razones sobre su no culpabilidad, será escuchado; pero si no asiste se le declara contraventor. Agregó que el Código Nacional de Tránsito faculta a la Secretaría para retener las licencias de conducción ante el no pago de las deudas pendientes y para que realice el cobro por jurisdicción coactiva.

Manifestó que los peticionarios, a través de "ASOTRANSBOGO", han pretendido por diversos medios ser exonerados de pagar los comparendos y han acudido al derecho de petición, al cual la Secretaría ya dio respuesta.

3.2. El Director de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., expuso que la acción de tutela es improcedente toda vez que los peticionarios pueden acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o coadyuvar demandas de inconstitucionalidad en contra de la ley mediante la cual se expidió el Código Nacional de Tránsito.

Sostuvo que lo pretendido por los actores es suplir su no comparecencia ante la autoridad y omitir el cumplimiento de las etapas del proceso sancionatorio. Agregó que respondió a las

peticiones elevadas por aquellos.

4. Pruebas aportadas

4.1. En la mayoría de los casos se anexó copia de la cartera de comparendos que le figuran a los accionantes, en donde aparecen los comparendos impuestos, su descripción, la placa del vehículo, el estado en que se encuentran, la fecha de las resoluciones y el saldo pendiente.

4.2. Fotocopias de los comparendos impuestos, de las actas de audiencia pública llevadas a cabo en la Inspección Sexta de Tránsito y de las resoluciones proferidas.

Esta información no está completa en todos los expedientes.

4.3. Fotocopias de las respuestas dadas a los derechos de petición elevados por algunos accionantes. A través de ellas les informan, entre otras cosas, la suma adeudada por la imposición de multas por infracciones de tránsito; la imposibilidad de decretar la caducidad solicitada en atención a que no se dan los presupuestos legales para ello; que no se les coartó su derecho de defensa, y, en ciertos casos se les comunica, en relación con su solicitud de estado de cuenta y copias de las resoluciones proferidas por la Inspección Sexta, que “dando cumplimiento a lo estipulado en el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con los parámetros señalados por el Gobierno Nacional y Distrital, con relación a la austeridad en el gasto público, debe acercarse a la Subsecretaría Financiera de esta entidad ubicada en el tercer piso de la sede de paloquemao y cancelar por su estado de cuenta la suma de \$2.000,00 y por cada copia \$150,00 de conformidad con lo establecido en la Resolución N° 121 del 25 de febrero de 2002 (...). En cumplimiento de la mencionada disposición, el valor a cancelar será el concerniente a tres (3) copias por cada orden de comparendo que se registre en su estado de cuenta”¹.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

Los jueces que conocieron de las acciones de tutela impetradas denegaron el amparo por considerar que no se vulneraron los derechos fundamentales de los peticionarios. Consideraron que ante la administración los actores tuvieron a su alcance los mecanismos ordinarios para controvertir las actuaciones y no lo hicieron. Así mismo, que pueden acudir ante la jurisdicción laboral o contencioso administrativa para atacar las sanciones impuestas.

Así mismo, manifestaron que no se vulneró el derecho al trabajo por cuanto los actores no tienen relación de subordinación con la Secretaría demandada y ésta actuó en ejercicio de sus facultades legales cuando retuvo las licencias de conducción.

Finalmente, señalaron que los accionantes deben acudir primero a los mecanismos existentes en vía administrativa antes de hacer uso de la acción de tutela, mucho más cuando no existe perjuicio irremediable que haga procedente la acción como mecanismo transitorio.

El detalle de las decisiones judiciales adoptadas aparece en el anexo N° 1 a la presente Sentencia.

III. PRUEBAS PRACTICADAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. En aras de obtener mayores elementos de juicio, el Magistrado Sustanciador decretó la práctica de las siguientes pruebas:

1.1. Mediante Auto del 3 de septiembre de 2003, ordenó oficiar a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., a fin de que remitiera copia de la respuesta emitida a la petición elevada por José Alfredo Vásquez Daza y su correspondiente notificación.

La entidad envió copia de dos peticiones elevadas y de las respectivas respuestas, pero no de su notificación al interesado.

1.2. A través de Auto del 1 de diciembre de 2003 dispuso oficiar al Secretario de la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca para verificar si los accionantes habían presentado demanda de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho contra las actuaciones administrativas expedidas por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., y en virtud de las cuales se les impuso sanciones por contravención a normas de tránsito.

El Secretario de la Sección Primera informó que revisada la base de datos ninguno de los peticionarios aparece como demandante.

2. La Sala Cuarta de Revisión, por su parte, mediante Auto proferido el 12 de diciembre de 2003 comisionó al Magistrado Auxiliar del despacho del Magistrado Sustanciador para que practicara inspección judicial a las Inspecciones de Tránsito de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., y así verificar las actuaciones surtidas dentro de los expedientes administrativos adelantados por infracciones de tránsito, las resoluciones expedidas y los comparendos impuestos a los peticionarios, cuyos antecedentes no constaban en los expedientes. Sus nombres son: José Alfredo Vásquez Daza, Isaías Libardo Pinilla Rivera, José Guillermo Murcia Avila, Francisco Javier Díaz Rodríguez, Héctor Alfonso Castillo Rodríguez, José Diomedes Sotelo Martínez, Alirio Monroy, Nelson Guevara Herrera, Nader Prieto González, Edgar León Montoya Montoya, Nelson Augusto Juzga Rincón, Sady Emigdio Acosta Beltrán y Edicson Bernal Sánchez.

Llevada a cabo la diligencia de inspección judicial el 15 de diciembre de 2003 el Magistrado Auxiliar comisionado constató lo siguiente:

-Los comparendos impuestos desde el año 2000 hasta la fecha de interposición de las acciones de tutela fueron debidamente firmados por los accionantes, excepto el N° 8982339 del 03-04-2003 extendido a nombre de Sady Emigdio Acosta Beltrán, que corresponde a un peatonal, el cual no está suscrito por el aludido ciudadano ni por un testigo.

-Las resoluciones a través de las cuales se les declaró contraventores fueron expedidas por la Inspectora Sexta de Tránsito.

-Los accionantes no asistieron a la audiencia y no presentaron recurso alguno contra las aludidas resoluciones.

-Los comparendos extendidos a nombre de José Alfredo Vásquez Daza ya fueron cancelados por el ciudadano. Los comparendos impuestos a Héctor Alfonso Castillo R. se encuentran en estado de "convenio" que consiste en un acuerdo de pago por cuotas al que por voluntad propia llegó el conductor. En similar situación se encuentran dos de los comparendos impuestos a José Diomedes Sotelo los días 05-29-03 y 08-29-03 y seis impuestos a Sady Emigdio Acosta Beltrán. A Nelson Guevara Herrera le figura un comparendo del 29-12-00 el cual está ya cancelado.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Cuestión a resolver

De los hechos narrados por los accionantes fluye que lo pretendido es en algunos casos obtener copia de los expedientes contentivos de la actuación adelantada por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D.C., con motivo de la imposición de algunos comparendos, y así poder defender sus intereses, toda vez que consideran violado su derecho al debido proceso por no haber sido citados a audiencia alguna. Dichos documentos -según dicen- no obstante haberlos solicitado, no les han sido entregados, con lo cual sienten desconocido sus derechos de petición e información. Así mismo, pretenden obtener la devolución de sus licencias de conducción, por cuanto ellas constituyen su herramienta de trabajo, y que se revoquen las sanciones impuestas.

Teniendo en cuenta lo anterior, le corresponde a la Corte determinar si a los peticionarios se les violaron sus derechos al trabajo y al debido proceso dentro de la actuación adelantada por la Secretaría demandada que tuvo su origen en la imposición de comparendos, por no haberseles notificado la celebración de la audiencia y por la retención de sus licencias de conducción. Igualmente, si se les desconocieron sus derechos de petición e información como consecuencia de no haber obtenido copia de los expedientes adelantados en su contra por la entidad.

2. Procedencia de la acción de tutela cuando lo pretendido es controvertir actos emanados de las autoridades de tránsito. La existencia de otro medio de defensa judicial

2.1. Antes de entrar a estudiar si en los casos objeto de revisión existió violación de derechos fundamentales, examinará la Corte la procedencia de la acción de tutela para controvertir las resoluciones proferidas por los inspectores de Tránsito y la existencia del otro medio de defensa judicial.

2.2. Conforme al artículo 86 de la Carta Política, quien considere lesionados o vulnerados sus derechos fundamentales tiene la posibilidad, a través de la acción de tutela, de reclamar ante los jueces la protección inmediata de los mismos, ya sea que el infractor del orden constitucional sea una autoridad pública o un particular, evento último bajo los precisos términos señalados por la ley.

Del aludido texto constitucional se desprende, como de manera constante lo ha destacado la

Corte³, el carácter subsidiario de la acción, de manera que tan solo resulta procedente instaurarla cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que lo pretendido sea evitar un perjuicio irremediable.

En efecto, la tutela no ha sido concebida para sustituir a los jueces ordinarios ni como un mecanismo supletorio o alternativo del procedimiento ordinario. Tampoco, obviamente, para convertirse en dispositivo salvador cuando dentro de la actuación ordinaria no se han agotado todos los trámites procesales previstos o para remediar la desidia del interesado.

La Corte también ha precisado que la existencia del otro medio de defensa no puede ser considerada en abstracto, por cuanto aquél debe tener la virtualidad de proteger íntegramente el derecho violado o quebrantado⁴, es decir, debe apreciarse en relación con el derecho fundamental de que se trata, no respecto de otros⁵. El juez de tutela que halle otro medio de defensa judicial debe verificar su idoneidad, pues de no resultar idóneo la acción de tutela desplazaría el medio ordinario y pasaría a convertirse en la vía principal para la protección del derecho⁶.

2.3. Cabe preguntarse entonces si en el asunto que ahora ocupa la atención de la Corte existe otro medio de defensa judicial y si el mismo se torna eficaz para la protección del derecho al debido proceso invocado.

2.4. Con el fin de esclarecer el asunto hay que recordar que la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en sostener la procedencia de la acción de tutela en tratándose de procesos policivos, en los cuales -según ha considerado- no existe otro medio de defensa judicial para obtener el amparo de los derechos fundamentales⁷. Así, ha sostenido que dentro de tales procesos la existencia de recursos no garantiza la posibilidad de acudir a otro medio de defensa judicial idóneo, por cuanto el Código Contencioso Administrativo (art. 82)⁸ expresamente consagra que el juez de lo contencioso no conoce de las decisiones que se profieran dentro de los juicios civiles o penales de policía. Dentro del proceso policivo -ha dicho la jurisprudencia- no existe la posibilidad de lograr la inmediata protección de los derechos fundamentales cuando éstos sean vulnerados, como tampoco puede acudirse ante el contencioso administrativo para ese propósito, quedando tan sólo disponible la acción de tutela para lograr la protección de los derechos conculcados⁹.

Bajo ese criterio la Corporación ha admitido la procedencia de la acción de tutela en cuanto

resulta ser el único mecanismo judicial al alcance del afectado. Dicha posición ha sido adoptada por la Corte cuando, en virtud de acciones de tutela seleccionadas para revisión, ha analizado asuntos relativos a amparos posesorios¹⁰, amparos domiciliarios¹¹ o procesos de lanzamiento¹² adelantados por las inspecciones de Policía, o inclusive cuando un Gobernador del Departamento ordena el decomiso de vehículos, este último caso en atención a que se trataba de la comisión de hechos punibles¹³.

En la Sentencia T-061 del 4 de febrero de 2002¹⁴ la Corte, al resolver una acción de tutela incoada contra la Dirección de Tránsito e Inspección de Policía y Tránsito de Bucaramanga, en la cual se discutía la posible violación de derechos por no haberse efectuado personalmente al interesado la notificación de la audiencia pública dentro de un proceso contravencional por infracciones de tránsito, consideró que en los procesos policivos no existe otro medio de defensa judicial. Sustentó su decisión en jurisprudencia emanada de esta Corporación, concretamente en la Sentencia T-289 del 5 de julio de 1995¹⁵. No obstante, este último fallo estudió un caso sobre amparo posesorio adelantado por la Inspección de Policía de Usaquén y no se refirió a los procesos por infracciones de tránsito.

Posteriormente, en la Sentencia T-1040 del 22 de noviembre de 2002¹⁶ la Sala Novena de Revisión examinó una tutela en la cual un conductor consideraba violados sus derechos por cuanto los comparendos impuestos por la Secretaría de Tránsito de Bogotá, D. C., no le debían ser cobrados. En esta oportunidad la Corte no hizo alusión a la procedibilidad de la acción de tutela en estos casos.

Es claro para la Corte que en los juicios de amparo policivo no se discute ni decide sobre el derecho de dominio, sino que se limita a preservar o a restablecer la situación de hecho al estado anterior (*statu quo*) a la perturbación o a la pérdida de la posesión o tenencia del demandante sobre el bien. En esos términos, ese juicio ha sido asimilado a controversias de naturaleza jurisdiccional y la providencia que se dicta no es susceptible de recursos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 del C.C.A., según el cual “la jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley”.

En la generalidad de los casos analizados la Corporación ha sostenido, entonces, que cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, tenencia o servidumbre las

autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y sus providencias, aunque no orgánicamente, sí materialmente, tienen carácter jurisdiccional y por ello están excluidas del control ante la jurisdicción contenciosa. Así mismo, ha afirmado que si se aceptara que el resultado del proceso es un acto de naturaleza administrativa, tampoco ese carácter otorgaría al afectado otro medio de defensa judicial en virtud del contenido del artículo 82 del C.C.A. ya referido.

2.5. No obstante lo anterior, para la Sala la actuación que en materia de tránsito adelantan las inspecciones del ramo tiene una connotación distinta, como pasa a exponerse.

2.6. Si bien es cierto este tribunal ha considerado que en materia policiva la acción de tutela resulta procedente en atención a que el afectado no cuenta con otro mecanismo de defensa para obtener la protección de sus derechos constitucionales conculcados, también lo es que, como ya se anotó, se ha referido a los típicos juicios penales o civiles de policía. Pero, la actuación que la administración adelanta en tratándose de infracción a las normas de tránsito, por lo menos en cuanto a la imposición de multas, reviste un matiz diferente. En estos casos, a diferencia de los posesorios o los de mera tenencia, no puede hablarse propiamente de un juicio policivo, y por lo tanto no cabe dentro del enunciado que hace el Código Contencioso Administrativo cuando excluye del control por parte de esa jurisdicción las decisiones que se adopten en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Veamos:

El Decreto 2304 de 1989 hablaba no de juicios de policía sino de juicios civiles y penales de policía, pero luego de la reforma introducida por la Ley 446 de 1998, el legislador dejó simplemente la expresión “juicios de policía”.

Vale la pena recordar lo que el Consejo de Estado entendió por juicio policivo penal y por juicio policivo de naturaleza civil. En su criterio, se estaba ante el primero de ellos “cuando se trate de contravenciones que violan una norma protectora de un precepto penal, sin afectar el derecho mismo, pero que conllevan la amenaza de un daño. Estos hechos generalmente están previstos por los códigos departamentales de Policía y dan lugar a juicios que terminan con una decisión jurisdiccional de la policía, verdadera sentencia, excluida de manera expresa del control de la justicia contenciosa administrativa”¹⁷; y frente a uno de naturaleza civil “cuando se trata de controversias entre particulares sobre responsabilidad

contravencional (Anales, T. LV, pág. 151), decididas por el funcionario de policía. Semejantes resoluciones, dados sus fines, están expresamente excluidas del control jurisdiccional contencioso administrativo. Tales, por ejemplo, las dictadas por las autoridades de policía con motivo de los juicios posesorios y de las acciones de amparo de marcas”¹⁸.

Pero en opinión de ese alto tribunal no todos los procesos adelantados por autoridades de policía estaban excluidos del control jurisdiccional. Así, con ocasión de resolver una consulta, consideró que las decisiones proferidas en ejercicio de poderes de policía, es decir, medidas tendientes a preservar el orden, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social, están sujetas al control jurisdiccional, como todos los actos administrativos, y concluyó que los procesos de restitución de bienes de uso público son administrativos y sus actos pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo¹⁹.

En esa medida un juicio comprende un derecho cuestionado o una causa litigiosa, partes discrepantes, una ley o un procedimiento que contiene las reglas con que se instruye y un juez que decide. Existen, entonces, partes contrapuestas, cuya contienda debe ser decidida por un juez y cuyo procedimiento se encuentra previamente definido en la ley que se asemeja a los que tienen carácter jurisdiccional y cuya sentencia hace tránsito a cosa juzgada formal.

Entendido así el juicio, se procederá a determinar si la actuación adelantada por las inspecciones de tránsito frente a infracciones de ese ordenamiento constituye un juicio en estricto sentido y si por lo tanto sus decisiones están excluidas del control jurisdiccional ante los jueces administrativos.

2.8. Si bien el Estado es concebido como un todo unitario, el poder que ostenta se desdobra en una serie de atribuciones, facultades o competencias que se radican en cada una de las ramas del poder y que se manifiestan en la existencia de distintas funciones, que constituyen el instrumento para el cumplimiento de los cometidos estatales²¹. Una de las manifestaciones del poder del Estado es precisamente su poder sancionador, el cual se materializa en ámbitos tales como: el punitivo, el contravencional o policivo, el disciplinario, el correccional o correctivo y el tributario.

Como ya lo ha manifestado la Corte, la potestad administrativa sancionadora, radicada en

cabeza de la administración, adquiere dos modalidades: “la disciplinaria (frente a los funcionarios que violan los deberes y prohibiciones) y la correccional (por las infracciones de los particulares a las obligaciones o restricciones en materia de higiene, tránsito, financiera, fiscal, etc). La naturaleza jurídica de dicha potestad es indudablemente administrativa, y naturalmente difiere de la que le asigna la ley al juez para imponer la pena, con motivo de un ilícito penal”²² (subraya la Sala).

2.9. El Código Nacional de Tránsito Terrestre regula la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y ciertas vías privadas. A través de esa regulación se concede a las autoridades de tránsito la facultad de imponer sanciones a los conductores por la infracción de las normas que buscan proteger la seguridad de las personas²³.

La Corte ha expresado – y ahora lo reitera- que la investigación e imposición de sanción por infracciones de tránsito, al estar atribuidas a autoridades administrativas, constituyen una clara expresión del derecho administrativo sancionador del Estado²⁴ y que dichas sanciones por infracciones de tránsito tienen la naturaleza de correctivas.

Así las cosas, la potestad administrativa sancionadora del Estado que se manifiesta en la imposición de sanciones por infracciones de tránsito no puede tener otro carácter que administrativo, por ser ésta la forma natural de obrar de la administración, la cual solo de manera excepcional y por expresa disposición del legislador puede ejercer funciones de índole jurisdiccional.

Es claro que la propia Carta Política (art. 116) faculta a la ley para que de manera excepcional atribuya función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas, pero tales funciones son para materias precisas y el hecho de que la actuación de la administración adquiera carácter jurisdiccional es una excepción e impone un criterio restrictivo en la interpretación de las normas que regulan la materia.

La actuación que adelantan las inspecciones de tránsito cuando declaran contraventor a una persona por infringir las normas de tránsito, por lo menos en cuanto se refiere a aquellas multas originadas por comparendos de tránsito cuando no hay daños ni víctimas, no constituyen en estricto sentido un juicio. No hay partes que tengan intereses opuestos, lo pretendido no es resolver un conflicto surgido entre dos o más personas y la administración

no actúa como un árbitro o juez que dirime la controversia. Es simplemente la administración frente al administrado que ha desconocido una norma de conducta.

Frente a una infracción de tránsito en donde no hayan daños la administración sólo va a determinar si por haber desconocido una norma de conducta, contemplada en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, el presunto contraventor debe ser sancionado con una multa, y en la respectiva audiencia éste, a su vez, tendrá la posibilidad de demostrar que ello no ocurrió o que no es el responsable, pero en manera alguna hay conflicto entre partes como sí ocurre, en cambio, en los amparos posesorios. En los casos de infracciones por normas de tránsito, cuando no hay daños, la autoridad administrativa no actúa como juez, es decir, no dirime una controversia entre dos partes que persiguen intereses opuestos.

2.10. Bajo esa óptica hay que verificar si las discrepancias que surjan entre el administrado y la administración como consecuencia de la adopción de esas decisiones de tránsito pueden ser dirimidas por una autoridad judicial o si por el contrario, al no existir otro medio judicial para atacarlas, cabe la acción de tutela.

Para la Corte no hay duda que los conflictos que se generen deben ser resueltos por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cuanto el artículo 82 del C.C.A., con la modificación hecha por la Ley 446 de 1998, dispone que esa jurisdicción se encarga de juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas. Y tales actuaciones, al no constituir juicios de policía, no pueden ser incluidas dentro del inciso tercero de la misma norma.

Lo anterior implica que en los casos objeto de análisis existe otro medio de defensa judicial al alcance de los peticionarios para obtener la protección de su derecho al debido proceso, como es acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y demandar la nulidad de las resoluciones por medio de las cuales se les declaró contraventores de las normas de tránsito y se les impuso la sanción, con el consecuente restablecimiento del derecho.

Tal vía judicial no era por demás desconocida por algunos de los accionantes por cuanto en sus escritos de tutela manifestaron que los expedientes solicitados eran requeridos para poder entablar las demandas ante dicha jurisdicción²⁵.

2.11. Aclarada la existencia de otro medio de defensa judicial, debe analizarse si aquél

resulta idóneo para la protección del derecho conculcado o si se está ante un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio.

2.12. Conforme lo dispone el artículo 29 de la Carta Política las actuaciones de la administración deben regirse por los principios del debido proceso. En esa medida tales actuaciones, al igual que las judiciales, deben ser el resultado de un proceso en el cual se garantice a los administrados su derecho a participar en igualdad de condiciones, de manera que se les dé la oportunidad de pedir y controvertir pruebas, ejercer con plenitud su derecho de defensa, conocer los actos y las decisiones que se profieran, así como poder impugnarlos y en fin a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio²⁶.

La notificación de las actuaciones y decisiones que adopte la administración es un elemento esencial para la efectividad del debido proceso, en cuanto posibilita al administrado para acudir ante la autoridad y exponer sus argumentos de defensa, aportar elementos de juicio e impugnar los actos administrativos que los afecten. Es al legislador a quien corresponde determinar las actuaciones y actos susceptibles de ser notificados, la forma en que se surtirá la notificación y sus efectos.

La administración no puede actuar a espaldas de los interesados ni proferir sus decisiones sobre la base de la ignorancia de ellos en torno a las mismas. Pero, si es el administrado quien de manera intencional omite la realización de la notificación, ya sea porque ésta deba surtirse en estrados y no acuda ante la administración para enterarse de la actuación surtida, o no se acerque a sus oficinas a pesar de haber recibido comunicación sobre el deber de asistir para surtir la notificación personal, no puede después alegar su descuido o negligencia en su favor, invocando violación del derecho de defensa, pues el incumplimiento de ese deber procesal le genera consecuencias adversas a sus intereses.

Una vez realizada la notificación en debida forma al administrado, surge en cabeza de éste la posibilidad de utilizar todos los medios procesales que la ley le otorga como ejercer su derecho de defensa, de contradicción y de impugnación, so pena de que si no hace uso de ellos o deja vencer esa oportunidad, se produzcan consecuencias desfavorables a sus pretensiones.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene un término de caducidad para su ejercicio, el cual se cuenta a partir de la fecha de publicación, notificación, comunicación o

ejecución del acto, según sea el caso. No obstante, si el administrado no conoció siquiera sobre la iniciación del proceso, mucho menos pudo haberse enterado del contenido de los actos que se profirieron dentro del mismo y de su correspondiente notificación, toda vez que, según lo dispone el artículo 139 del Código Nacional de Tránsito, aquellos se notifican por estrados²⁷.

En esos términos se comprobará si los accionantes estaban o no enterados de las actuaciones administrativas adelantadas en su contra.

2.13. Tanto el actual Código Nacional de Tránsito -Ley 769 de 2002- como el anterior, contemplan que ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor una orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los 3 días hábiles siguientes. En caso de que el contraventor no comparezca durante ese tiempo sin causa justificada comprobada, la multa será aumentada hasta el doble de su valor²⁸, en cuyo caso deberá presentarse dentro de los 10 días siguientes a la fecha de la infracción, entendiéndose vinculado al proceso. Así las cosas, la ley otorga al infractor la posibilidad de presentarse ante las autoridades no sólo dentro de los 3 días siguientes a la imposición del comparendo -término que se anuncia en la orden de comparendo-, sino que en el evento en que no lo haga durante ese tiempo, deberá hacerlo dentro de los 10 días siguientes. El proceso se decidirá en audiencia pública y se notificará por estrados.

La orden de comparendo está definida por la Ley como la “orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción”²⁹. Implica el deber de comparecer ante la autoridad competente y ejercer su derecho de defensa.

Así las cosas, cuando la autoridad de tránsito le extiende un comparendo al presunto infractor, éste se entera que ha cometido una infracción de tránsito y que para esclarecer los hechos y presentar sus argumentos de defensa, debe acudir ante la autoridad respectiva. En efecto, la orden de comparendo en su casilla 14 dice: “dentro de los tres (3) días siguientes el conductor deberá presentarse para ser escuchado en audiencia pública en las inspecciones de tránsito”³⁰. El comparendo deber estar firmado por el conductor siempre que ello sea posible y si éste se niega a firmar lo hará un testigo³¹.

2.14. Ahora bien, para determinar si los accionantes estaban enterados sobre la actuación que se adelantaba en su contra y toda vez que la información no figuraba completa dentro de los expedientes, el Magistrado Sustanciador ordenó una inspección judicial, en la cual se determinó que los comparendos impuestos fueron firmados por los ciudadanos, excepto uno de carácter peatonal impuesto a Sady Emigdio Acosta Beltrán, sobre el cual se volverá más adelante.

En ese orden de ideas los accionantes estaban enterados que debían presentarse ante la autoridad competente con el fin de aceptar o negar los hechos que dieron lugar al requerimiento, conocer la fecha fijada para llevar a cabo la audiencia y ejercer su derecho de defensa. No obstante, conforme a lo verificado, ello no tuvo lugar, pues no se hicieron presentes y tampoco hicieron uso de su derecho a controvertir las resoluciones proferidas. Pero lo cierto es que al haber firmado los comparendos se informaron sobre la actuación y por lo tanto que podían demandar los actos que dentro de ellas se dictaran ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En efecto, en el presente caso, a excepción de lo que más adelante se consignará respecto de uno de los peticionarios, a los accionantes se les otorgó la posibilidad de ejercer su derecho de defensa dentro de las diligencias administrativas adelantadas. Igualmente, en el evento en que estuvieren en desacuerdo con la resolución proferida en su contra mediante la cual se les declaró contraventores de las normas de tránsito, podían acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitar la suspensión provisional de dichos actos.

El proceso contencioso que se inicia en ese sentido tiene la virtualidad no sólo de que su trámite se hace ante una autoridad judicial que se caracteriza por su imparcialidad, sino que en su interior existe la posibilidad de un amplio debate probatorio, en el cual el administrado tendrá la oportunidad de controvertir los actos impugnados y de desvirtuar su presunción de legalidad. De esta manera, la jurisdicción de lo contencioso administrativo constituye la vía que ofrece las garantías suficientes para la defensa del derecho al debido proceso invocado.

Si como en efecto ocurrió en algunos casos no les fue atendido su derecho de petición en el cual solicitaban copia de las actuaciones adelantadas así como de los comparendos impuestos, podían, así mismo, haber acudido a dicha jurisdicción y demandar los actos,

expresando tal situación. Pues en virtud de lo dispuesto por el artículo 139 del C.C.A., en la demanda podían manifestar bajo juramento, el cual se considera prestado con la presentación de la misma, que la copia o la certificación de los actos demandados fueron denegados por la administración, indicando la oficina donde se encuentran los originales a fin de que el ponente los solicitara antes de proceder a la admisión. Ello tampoco lo hicieron los peticionarios, tal como consta en el expediente, y no pueden ahora remediar esa desidia y absoluta despreocupación frente a las actuaciones adelantadas en su contra, a través del ejercicio de la acción de tutela.

En conclusión, dicho instrumento procesal es idóneo y eficaz para alcanzar los propósitos planteados por los peticionarios en cuanto al derecho al debido proceso se refiere, máxime cuando en la situación descrita por ellos no se vislumbra la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que haga viable la acción de tutela como mecanismo transitorio, toda vez que la multa impuesta no puede considerarse en sí misma un perjuicio irremediable, y teniendo en cuenta que al demandarse la nulidad de un acto administrativo se cuenta con la posibilidad de solicitar su suspensión provisional, medida cautelar que hace perder al acto su fuerza ejecutoria mientras se decide de fondo sobre su legalidad³².

Se confirmarán los fallos en cuanto denegaron por ese aspecto el amparo.

2.15. Respecto a la situación de Sady Emigdio Acosta y en atención a que se advirtió que el comparendo N° 8982339 del 03/04/2003 no fue firmado ni por él ni por un testigo, motivo por el cual no se enteró de la actuación adelantada en su contra, se concederá la tutela en cuanto con esa actuación adelantada a sus espaldas se le cercenó la posibilidad de demandar por vía jurisdiccional los actos. Se ordenará a la Inspección de Infracciones a las normas de Tránsito de esta ciudad revocar la resolución proferida en virtud de la cual se le impuso la multa.

3. Violación del derecho al trabajo por la retención de las licencias de conducción

Por otra parte, algunos accionantes también alegan violación de su derecho al trabajo, al haberseles retenido su licencia de conducción por el no pago de las multas impuestas.

Al respecto, basta recordar que la Sala Plena de esta Corporación³³ declaró inexecutable la expresión “En todo caso será procedente la inmovilización del vehículo o preferiblemente la

retención de la licencia de conducción si pasados treinta (30) días de la imposición de la multa, ésta no ha sido debidamente cancelada”, contenida en el artículo 140 de la Ley 769 de 2002. Consideró el tribunal que la retención de la licencia de conducción o inmovilización del vehículo por infracciones de tránsito que estén en mora de pagarse es desproporcionada. Además, el conductor que es objeto de esa medida resulta afectado en su libertad de circulación y en su derecho al trabajo. Agregó que tal cobro se puede hacer a través de la jurisdicción coactiva y además que el Código Nacional de Tránsito prevé la renovación periódica cada tres años de las licencias de conducción para vehículos de transporte público, para cuyo trámite es requisito haber cancelado las multas impuestas.

Con base en lo expuesto y en atención a que con la retención de las licencias de conducción se vulnera su derecho al trabajo a José Alfredo Vásquez Daza, Francisco Javier Díaz Rodríguez, Héctor Alfonso Castillo Rodríguez, José Diomedes Sotelo Martínez, Alirio Monroy, Nelson Guevara Herrera, Edgar León Montoya Montoya, Nelson Augusto Juzga Rincón, Pedro Pablo Molina Numpaqué, Sady Emigdio Acosta Beltrán, Edicson Bernal Sánchez, Jerlen Mauricio Latorre Hidalgo, Norbei Montes Aristizábal, Excehomo Camargo Garzón y José Antonio González Urrego, se concederá la tutela y se ordenará a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D.C., que les devuelva las licencias retenidas siempre que tal medida haya tenido lugar como consecuencia de la mora en el pago de las multas impuestas.

4. Violación del derecho de petición por ausencia de respuesta y por falta de notificación de las decisiones proferidas

4.1. Alegan otros de los demandantes que su derecho de petición les fue violado por cuanto no obtuvieron respuesta completa a los escritos elevados ante la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D.C.

4.2. Ya en múltiples ocasiones la Corte ha sostenido que el derecho de petición no se satisface tan solo con una respuesta apenas formal, sino que es menester que la autoridad resuelva oportunamente, de fondo, de manera clara y completa los pedimentos que se le hacen. Las respuestas imprecisas o simplemente formales desconocen ese derecho fundamental.

Al respecto ha manifestado:

“Desde el punto de vista jurídico, entre otros significados que no vienen al caso, “resolver” representa adoptar una decisión o dilucidar un litigio o controversia, en ambos casos con efectos vinculantes. Lo segundo corresponde, en principio, a las autoridades judiciales y lo primero, normalmente, a quien cumple función administrativa.

En lo relativo al derecho de petición, la autoridad ante la cual se ejerce está obligada a resolver, pues, por contrapartida, el peticionario tiene la garantía constitucional de “obtener pronta resolución”.

Considera la Corte que el derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa cumple su obligación notificando o comunicando una respuesta apenas formal en la que no se resuelva sobre el asunto planteado. El derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar.

Obviamente, el expuesto sentido de la resolución tiene cabida tan sólo cuando la autoridad a la cual se ha dirigido la persona peticionaria goza de competencia para resolver sobre el asunto materia de petición y si, además, en los casos en que el objeto de la petición tiene previamente señalado un procedimiento, es decir, aquellos en que el trámite ha sido reglado, han sido cumplidos los requisitos exigidos por la ley”³⁴.

Empero, como lo ha manifestado la Corte³⁵, la obligación de la entidad no cesa con la sola resolución de la petición, es necesario que ésta se de a conocer al interesado, por cuanto “[u]na vez tomada la decisión, la autoridad o el particular no pueden reservarse su sentido, para la efectividad del derecho de petición es necesario que la respuesta trascienda el ámbito del sujeto que la adopta y sea puesta en conocimiento del peticionario; si el interesado ignora el contenido de lo resuelto no podrá afirmarse que el derecho ha sido observado cabalmente³⁶.

4.3. Ahora bien, una manifestación concreta del derecho de petición es el derecho de acceso a documentos públicos, por cuanto uno y otro tienen como finalidad obtener una información a través de una respuesta concreta. El artículo 19 del C.C.A., subrogado por la Ley 57 de 1985, dispone que “[t]oda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en

las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional”.

En relación con las copias que los accionantes están solicitando, se tiene que no revisten el carácter de reservadas y por ello si no se les permite acceder a los documentos solicitados, se les vulnera su derecho y procede la acción de tutela para obtener su protección efectiva³⁷.

4.4. En algunos de los casos no existe ningún pronunciamiento por parte de la Secretaría demandada a los escritos elevados por los actores, razón por la cual se ordenará emitir respuesta de fondo y ponerla en conocimiento de los interesados, tal como ocurre con las tutelas interpuestas por José Guillermo Murcia Avila (petición con radicación 33082 y otra sin fecha) y por Nader Prieto González (petición con radicado 34808). En otros casos, a pesar de que se anexó copia de los oficios a través de los cuales se resuelven las peticiones, no se encuentra que haya sido notificado su contenido a los peticionarios, como ocurre con los escritos presentados por José Alfredo Vásquez Daza e Isaías Libardo Pinilla Rivera, motivo por el cual se ordenará a la entidad que notifique en debida forma las respuestas emitidas.

4.5. Existen otros accionantes que a pesar de citar como vulnerado su derecho de petición, no anexaron al expediente copia de las solicitudes elevadas, motivo por el cual no se concederá la tutela dada la ausencia de las peticiones y la falta de certeza sobre su presentación y contenido. Ello ocurre con las acciones elevadas por Héctor Alfonso Castillo Rodríguez, José Diomedes Sotelo Martínez, Alirio Monroy, Nelson Guevara Herrera, Edgar León Montoya Montoya, Nelson Augusto Juzga Rincón, Sady Emigdio Acosta Beltrán y José Antonio González Urrego.

4.6. Por otra parte, tampoco se concederá el amparo del derecho de petición invocado por Francisco Javier Díaz Rodríguez en atención a que existe constancia en el expediente de la respuesta emitida por la Secretaría demandada y de su recibido en la Asociación de Transportadores de Servicio Público de Bogotá y su Área Metropolitana -ASOTRANSBOGO-ATB-.

5. Demanda de tutela sin firma

Finalmente, merece una consideración adicional la acción de tutela impetrada a nombre de Juan Carlos Aguilar Ariza, en atención a que la misma no se encuentra suscrita por él y tampoco existe dentro del expediente algún escrito que haga presumir su interés en acudir a la vía de la tutela, menos aparece impugnación alguna de su parte contra el fallo de instancia que resolvió denegar el amparo.

La Corte ha considerado que cuando se presenta una demanda de tutela el interesado está en la obligación de firmar el escrito correspondiente, por cuanto en caso contrario en realidad no se ha manifestado la intención de iniciar proceso alguno, mucho más cuando, como ocurre en el presente caso, no existe siquiera constancia de que la persona no pueda firmar. Al respecto ha sostenido:

“Ya la Corte ha dejado en claro que, en búsqueda de la prevalencia del Derecho sustancial, consistente, cuando de tutela se trata, en la efectiva guarda de los derechos fundamentales, no es necesario que ante el juez se actúe mediante la presentación de una demanda escrita. Ella puede ser verbal y el funcionario judicial que la reciba está obligado a tomar nota de todos los elementos de hecho y de los argumentos que el actor exponga, levantando acta completa sobre la actuación así surtida para iniciar, con base en ella, el proceso de tutela.

Además, la persona que ejerce la acción no necesita saber escribir ni es indispensable que sepa firmar, pues bien puede requerir el amparo alguien que por su edad o su falta de preparación se ubica en el rango del analfabetismo, que no puede constituir barrera para el acceso a la administración de justicia en materia de derechos fundamentales. En tales eventos, la impresión de la huella dactilar, la firma a ruego o la agencia oficiosa suplen la rúbrica del peticionario, siempre que en el expediente quede clara constancia acerca de cualquiera de esas modalidades de actuación.

Pero, desde luego, el juez que conduce el trámite de la tutela debe tener la certeza de quién ha promovido la acción y en qué forma lo ha hecho, motivo por el cual, cuando son varios los solicitantes, debe establecerse con claridad cómo obra cada uno. Si actúan por escrito, deben aparecer sus firmas o los señalados medios de dejar constancia sobre la presentación directa que hayan hecho de la demanda, con el objeto de evitar que sus nombres sean usados por otras personas sin su consentimiento para instaurar la acción.

En consecuencia, dado que en este caso aparecen varios accionantes anunciados como

firmantes y no lo son, ni hay ninguna constancia acerca de que les era imposible firmar queriendo hacerlo, ni modalidad alguna de expresar su voluntad en el sentido de proponer la tutela, ni agencia oficiosa, se confirmará el fallo mediante el cual el Juzgado 5 Civil del Circuito de Cartagena negó el amparo a dichas personas, pero no por las razones que en su parte motiva lo sustentan, sino teniendo en cuenta que en realidad no ejercieron la acción de tutela y, por ende, no habiendo provocado proceso alguno, la decisión judicial adoptada no podía concederles protección”38.

Así las cosas, se confirmará el fallo de instancia pero por la razón anotada, es decir, por cuanto no se tiene certeza de quién ha promovido la acción.

V. DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, la Sentencia proferida por el Juzgado 47 Penal del Circuito de Bogotá, en cuanto denegó la tutela, por violación del derecho al debido proceso, incoada por José Alfredo Vásquez Daza (expediente T-759028) y REVOCARLA en cuanto denegó el amparo de los derechos de petición y trabajo, para, en su lugar, CONCEDER al accionante la tutela de estos derechos.

ORDENAR a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este Fallo, proceda a notificar en debida forma a José Alfredo Vásquez Daza las respuestas emitidas con ocasión de los escritos de petición por él elevados. Así mismo, y dentro del término señalado, la Secretaría deberá devolver a aquél su licencia de conducción retenida, siempre que dicha medida se haya adoptado como consecuencia del no pago de las multas impuestas.

Segundo. CONFIRMAR, por las razones expuestas en este proveído, la Sentencia proferida por el Juzgado 37 Penal del Circuito de Bogotá, en cuanto denegó la tutela, por violación de los derechos al debido proceso y al trabajo, incoada por Isaías Libardo Pinilla Rivera (expediente

T-770446) y REVOCARLA en cuanto denegó el amparo del derecho de petición, para, en su lugar, CONCEDER al accionante la tutela de este derecho.

ORDENAR a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este Fallo, proceda a notificar en debida forma a Isaías Pinilla Rivera las respuestas emitidas con ocasión de los escritos de petición por él elevados.

Tercero.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en este proveído, la Sentencia proferida por el Juzgado 82 Penal Municipal de Bogotá, D. C., en cuanto denegó la tutela, por violación de los derechos al debido proceso y al trabajo, incoada por José Guillermo Murcia Avila (expediente T-770459) y REVOCARLA en cuanto denegó el amparo del derecho de petición, para en su lugar, CONCEDER al accionante la tutela de este derecho.

ORDENAR a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D.C., que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este Fallo, proceda a resolver de fondo las peticiones elevadas por José Guillermo Murcia Avila y a notificarle en debida forma las respuestas que se emitan.

Cuarto.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en este Fallo, la Sentencia proferida por el Juzgado 82 Penal Municipal de esta ciudad, en cuanto denegó la tutela por violación de los derechos al debido proceso y petición, incoadas por Héctor Alfonso Castillo Rodríguez y José Diomedes Sotelo Martínez (expediente T-770459) y REVOCARLA en cuanto denegó el amparo del derecho al trabajo, para, en su lugar, CONCEDER a los accionantes la tutela de este derecho.

ORDENAR a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este Fallo, proceda a devolver a los ciudadanos referidos su licencia de conducción retenida, siempre que dicha medida se haya adoptado como consecuencia del no pago de las multas impuestas.

Quinto.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en este Fallo, la Sentencia proferida por el Juzgado 13 Penal del Circuito de esta ciudad, en cuanto denegó la tutela, por violación de los derechos al debido proceso y petición, incoada por Francisco Javier Díaz Rodríguez (expediente T-770459) y REVOCARLA en cuanto denegó el amparo del derecho al trabajo,

para, en su lugar, CONCEDER al accionante la tutela de este derecho.

ORDENAR a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este Fallo, proceda a devolver al señor Díaz Rodríguez su licencia de conducción retenida, siempre que dicha medida se haya adoptado como consecuencia del no pago de las multas impuestas.

Sexto.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en este Fallo, la Sentencia proferida por el Juzgado 3 Penal del Circuito de esta ciudad, en cuanto denegó las tutelas, por violación de los derechos al debido proceso y petición, incoadas por Alirio Monroy, Nelson Guevara Herrera, Edgar León Montoya Montoya y Nelson Augusto Juzga Rincón (expediente T-770536) y REVOCARLA en cuanto denegó el amparo del derecho al trabajo, para, en su lugar, CONCEDER a los accionantes la tutela de este derecho.

ORDENAR a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este Fallo, proceda a devolver a los ciudadanos antes nombrados sus licencias de conducción retenidas, siempre que dicha medida se haya adoptado como consecuencia del no pago de las multas impuestas.

Séptimo.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en este Fallo, la Sentencia proferida por el Juzgado 3 Penal del Circuito de esta ciudad, en cuanto denegó la tutela, por violación de los derechos al debido proceso y al trabajo, incoada por Nader Prieto González (expediente T-770536) y REVOCARLA en cuanto denegó el amparo del derecho de petición, para, en su lugar, CONCEDER al accionante la tutela de este derecho.

ORDENAR a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este Fallo, proceda a resolver de fondo los escritos presentados por Nader Prieto González y a notificarle en debida forma las respuestas que se emitan.

Octavo.- REVOCAR las sentencias proferidas por los juzgados 6 Civil Municipal, 50 Civil Municipal, 15 Civil Municipal y 41 Civil del Circuito, todos de Bogotá, D. C., que denegaron las tutelas propuestas por Pedro Pablo Molina Numpaque (expediente T-779967), Jerlen Mauricio Latorre Hidalgo (expediente T-779980), Norbei Montes Aristizábal (expediente T-780033) y

Excehomo Camargo Garzón (expediente T-782067), respectivamente, para, en su lugar, CONCEDER a los accionantes el amparo de su derecho al trabajo.

ORDENAR a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este Fallo, proceda a devolver a los ciudadanos antes nombrados sus licencias de conducción retenidas, siempre que dicha medida se haya adoptado como consecuencia del no pago de las multas impuestas.

Noveno.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en este Fallo, la Sentencia proferida por el Juzgado 41 Civil del Circuito de esta ciudad, en cuanto denegó la tutela, por violación del derecho de petición, incoada por Sady Emigdio Acosta Beltrán (expediente T-779970) y REVOCARLA en cuanto denegó el amparo de los derechos al debido proceso y al trabajo para, en su lugar, CONCEDER al accionante la tutela de estos derechos.

ORDENAR a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este Fallo, proceda a devolverle al señor Acosta Beltrán su licencia de conducción retenida, siempre que dicha medida se haya adoptado como consecuencia del no pago de las multas impuestas. ORDENAR a la Inspección de Infracciones a las Normas de Tránsito de esta ciudad que revoque las resoluciones proferidas los días 7 y 18 de marzo de 2003 con ocasión de la orden de comparendo N° 8982339 impuesta a Sady Emigdio Acosta Beltrán.

ORDENAR a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este Fallo, proceda a devolver al peticionario su licencia de conducción retenida, siempre que dicha medida se haya adoptado como consecuencia del no pago de las multas impuestas.

Undécimo.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en este Fallo, la Sentencia proferida por el Juzgado 52 Penal del Circuito de esta ciudad, en cuanto denegó la tutela, por violación de los derechos al debido proceso y petición, incoada por José Antonio González Urrego (expediente T-789434) y REVOCARLA en cuanto denegó el amparo del derecho al trabajo, para, en su lugar, CONCEDER al accionante la tutela de este derecho.

ORDENAR a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D. C., que, en el término de

cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este Fallo, proceda a devolverle al peticionario su licencia de conducción retenida, siempre que dicha medida se haya adoptado como consecuencia del no pago de las multas impuestas.

Duodécimo.- CONFIRMAR, pero por las razones expuestas en esta Sentencia, el Fallo proferido por el Juzgado 12 Civil Municipal de esta ciudad, que denegó la tutela incoada por Juan Carlos Aguilar Ariza (expediente T-790916).

Décimo Tercero.- El Secretario de Tránsito y Transporte de esta ciudad será la autoridad encargada de dar cumplimiento a lo ordenado esta Sentencia.

Décimo Cuarto.- Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

ANEXO N° 1 a la Sentencia T-115 de 2004

N° Expediente

Accionante

Derechos

invocados

Primera instancia

Segunda instancia

T-759028

-José Alfredo Vásquez Daza

C.C. 19.050.444

-Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá

Petición, información, trabajo y debido proceso

Juzgado 72 Penal Municipal de Bogotá.

Fallo: mayo 15/03

DENIEGA

Juzgado 47 Penal del Circuito de Bogotá.

Fallo: junio 6/03

CONFIRMA

T-770446

-Isaias Libardo Pinilla Rivera

C.C. 79.617.534

-Alcaldía Mayor de Bogotá

-Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá

Petición, trabajo, información, debido proceso

Juzgado 10 Penal Municipal de Bogotá.

Fallo: abril 24/03

DENIEGA

Fallo: junio 4/03

CONFIRMA

T-770459

-José Guillermo Murcia Avila

C.C. 19.233.920

-Francisco Javier Díaz Rodríguez

C.C. 3.129.728

-Héctor Alfonso Castillo Rodríguez

C.C. 11.518.853

-José Diomedes Sotelo Martínez

C.C. 19.054.693

-Alcaldía Mayor de Bogotá

-Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá

Petición, trabajo, información, debido proceso

Juzgado 82 Penal Municipal de Bogotá.

Fallo: mayo 5/03

DENIEGA

Juzgado 13 Penal del Circuito de Bogotá.

Fallo: mayo 27/03

CONFIRMA

Únicamente Impugnó Francisco Javier Díaz Rodríguez

T-770536

-Alirio Monroy

C.C. 79.245.601

-Nelsón Guevara Herrera

C.C. 19.193.644

-Nader Prieto González

C.C. 3.170.723

-Edgar León Montoya Montoya

C.C. 19.149.740

-Nelsón Augusto Juzga Rincón

C.C. 79.636.665

Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá

Petición, trabajo, debido proceso

Juzgado 52 Penal Municipal de Bogotá.

Fallo: mayo 22/03

DENIEGA

Juzgado 3 Penal del Circuito de Bogotá.

Fallo: julio 8/03

CONFIRMA

T-779967

-Pedro Pablo Molina Numpaque

C.C. 79.643.470

-Alcaldía Mayor de Bogotá

-Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá

Trabajo

Juzgado 6 Civil Municipal de Bogotá.

Fallo: julio 11/03

DENIEGA

No hubo

T-779970

-Sady Emigdio Acosta Beltrán

C.C. 11.430.569

Trabajo, debido proceso, petición

Juzgado 34 Civil Municipal de Bogotá.

Fallo: junio 24/03

DENIEGA

Juzgado 41 Civil del Circuito de Bogotá.

Fallo: julio 31/03

CONFIRMA

T-779978

-Edicson Bernal Sánchez

C.C. 79.610.766

-Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá

Trabajo, debido proceso

Juzgado 50 Civil Municipal de Bogotá.

Fallo: junio 16/03

DENIEGA

No hubo

T-779980

-Jerlen Mauricio Latorre Hidalgo

C.C. 80.439.171

-Alcaldía Mayor de Bogotá

-Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá

Trabajo

Fallo: junio 25/03

DENIEGA

No hubo

T-780033

-Norbei Montes Aristizábal

C.C. 79.474.838

-Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá

Trabajo

Juzgado 15 Civil Municipal de Bogotá.

Fallo: julio 24/03

DENIEGA

No hubo

T-782067

-Excehomo Camargo Garzón

C.C. 79.605.481

-Alcaldía Mayor de Bogotá

-Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá

Trabajo, niños

Juzgado 20 Civil Municipal de Bogotá.

Fallo: junio 25/03

DENIEGA

Juzgado 41 Civil del Circuito de Bogotá.

Fallo: agosto 5/03

CONFIRMA

T-789434

-José Antonio González Urrego

C.C. 3.064.312

-Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá

Trabajo, petición, debido proceso

Juzgado 1 Penal Municipal de Bogotá.

Fallo: mayo 20/03

DENIEGA

Juzgado 52 Penal del Circuito de Bogotá.

Fallo: julio 21/03

CONFIRMA

T-790916

C.C. 79.810.042

-Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá

Trabajo

Juzgado 12 Civil Municipal de Bogotá.

Fallo: julio 25/03

DENIEGA

No hubo

1 Folios 17 y 18 del expediente T- 759028.

2 Expediente T-789434.

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-279 del 4 de junio de 1997 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-156 del 22 de febrero de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-500 del 27 de junio de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y T-858 del 10 de octubre de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), entre muchas otras.

4 Al respecto puede consultarse la Sentencia T-233 del 17 de mayo de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-441 del 12 de octubre de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

6 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-858 de 2002, ya citada.

7 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-289 del 5 de julio de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-061 del 4 de febrero de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

8 Esta remisión hace referencia al artículo 82 antes de ser modificado por la Ley 446 de 1998.

9 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-238 del 30 de mayo de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

10 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-109 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-248 del 29 de junio de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-289 del 5 de julio de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-043 del 7 de febrero de 1996 (M.P. José Gregorio

Hernández Galindo).

11 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-179 del 30 de abril de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

12 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-193 del 19 de mayo de 1993 (M.P. Jorge Arango Mejía), T-431 del 11 de octubre de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-576 del 10 de diciembre de 1993 (M.P. Jorge Arango Mejía) y T-096 del 2 de marzo de 1995 (M.P. Jorge Arango Mejía).

13 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-568 del 23 de octubre de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

14 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

15 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

17 Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 12 de abril de 1985. Consejero Ponente: Samuel Buitrago Hurtado. Expediente 4947.

18 Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta del 26 de marzo de 1998. Consejero Ponente: Javier Henao Hidrón. Radicación 1089.

19 Idem.

20 Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVII. Driskill S.A. Buenos Aires. 1982. Pag. 117.

21 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-214 del 28 de abril de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

22 Idem.

23 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-530 del 3 de julio de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

24 Idem.

25 Ello puede comprobarse, por ejemplo, en una de las peticiones elevadas por Isaías Libardo

Pinilla Rivera (expediente T-770446).

26 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-442 del 3 de julio de 1992 (M.P. Simón Rodríguez Rodríguez), T-020 del 10 de febrero de 1998 (M.P. Jorge Arango Mejía), T-386 del 30 de julio de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-1013 del 10 de diciembre de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-009 del 18 de enero de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-1021 del 22 de noviembre de 2002 y T-262 del 26 de marzo de 2003.

27 El artículo 246 del anterior Código Nacional de Tránsito también contemplaba esa forma de notificación.

28 La Ley 769 de 2002 en su artículo 136 no contemplaba el aumento de la multa hasta el doble de su valor cuando se trata de conductores de servicio público, pero la Corte Constitucional, en Sentencia C-530 de 2003, ya citada, al estudiar el aparte normativo correspondiente del artículo 135 ibídem, resolvió declarar este último exequible en el entendido de que también era aplicable a los conductores de vehículos de servicio público.

29 Artículo 2 de la Ley 769 de 2002. El artículo 2 del anterior Código Nacional de Tránsito la definía “como la “orden formal de citación ante la autoridad competente que hace un agente de transporte y tránsito al presunto contraventor”.

30 Según obra en los expedientes, en las órdenes de comparendo anteriores al año 2002 aparecía, además del deber de presentarse en audiencia pública, que debían dirigirse a la Calle 26 N° 37-48 División Legal de la Unidad de Atención al Usuario STT de Bogotá.

31 Artículos 135 del actual Código Nacional de Tránsito y 238 del anterior.

32 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-215 del 2 de marzo de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).

33 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-799 del 16 de septiembre de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

34 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-575 del 14 de diciembre de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

35 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-545 del 16 de octubre de 1995 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

36 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-529 del 17 de noviembre de 1995 (M.P. Fabio Morón Díaz). En igual sentido se puede consultar la Sentencia T-553 del 2 de diciembre de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

37 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-863 del 11 de julio de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

38 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-575 del 10 de noviembre de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).