

DEBIDO PROCESO EN TRÁMITE CONTRAVENCIONAL POR ACCIDENTE DE TRÁNSITO-
Autoridades deben implementar ajustes razonables y motivar las actuaciones judiciales y administrativas, cuando involucren personas en situación de discapacidad

(...) la Resolución... deja en evidencia un déficit de protección constitucional que afectó el derecho fundamental al debido proceso del accionante. La ausencia de motivación expresa de las circunstancias que habrían podido eximir de responsabilidad contravencional al accionante, así como la ausencia de ajustes razonables en el trámite contravencional, impactaron de forma directa en sus garantías constitucionales.

MODELO SOCIAL DE LA DISCAPACIDAD-El Estado tiene la obligación de remover barreras que impidan la plena inclusión social de las personas en situación de discapacidad

SUJETOS PROCESALES EN LA ACCION DE TUTELA

TERCEROS CON INTERES LEGITIMO-Concepto

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-Procedencia excepcional

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Motivación del acto administrativo

PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Importancia cuando se trata del desarrollo de la facultad sancionadora de la administración pública

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-En materia de tránsito es aplicado desde su óptica correctiva, para que los particulares se abstengan de incurrir en conductas que les están proscritas

PERSONA CON DISCAPACIDAD-Sujeto de especial protección constitucional

MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD-Concepto/MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD-Importancia

El modelo social se funda en dos presupuestos: (i) las personas en condición de discapacidad “son titulares indiscutibles de la dignidad humana” y (ii) la discapacidad “es generada por factores sociales y estructurales que deben ser modificados para asegurar el goce de los derechos en igualdad de condiciones”.

PRINCIPIO DE AJUSTES RAZONABLES-Modificaciones y adaptaciones para garantizar a las personas con discapacidad el goce y ejercicio en condiciones de igualdad de sus derechos humanos y libertades fundamentales

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-279 DE 2023

Ref.: Expediente T-9.272.973

Acción de tutela interpuesta por Juan Giovanny Jaramillo Gómez en contra de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Marinilla, Antioquia

Magistrada sustanciadora:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela de 16 de febrero de 2023, proferido por el Juez Promiscuo de Familia de Marinilla, Antioquia, que confirmó la decisión del Juez Promiscuo Municipal de El Peñol, Antioquia, sobre la acción de tutela promovida por Juan Giovanny Jaramillo Gómez (en adelante, el accionante o el peatón) en contra de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Marinilla, Antioquia¹ (en adelante, la accionada o la Secretaría de Tránsito).

I. ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso. El 23 de diciembre de 2022, el accionante interpuso, mediante apoderado, acción de tutela en contra de la Resolución No. 6784 de 2 de noviembre de 2022. Mediante esta decisión, proferida en el marco del proceso contravencional de tránsito No. 58753, la Secretaría de Tránsito lo declaró “infractor” de los artículos 1º, 55, 61, 69 y 131 literal C33 de la Ley 769 de 2002. En su criterio, dicha decisión vulneró, entre otros, sus derechos fundamentales a la “vida, debido proceso, dignidad humana, integridad personal, física y psicológica, mínimo vital [y] salud”². Por tanto, solicitó que le declare “no ser contravencionalmente responsable de las condiciones (...) consignadas en el informe de accidentes” de tránsito.

1. Antecedentes administrativos relevantes. El 22 de junio de 2021, el accionante, persona “invidente de nacimiento”³, resultó lesionado en calidad de peatón en un accidente de tránsito⁴. Estos hechos fueron atendidos por dos agentes de tránsito y transporte adscritos a la accionada, quienes procedieron, entre otros, a diligenciar el informe policial de accidentes de tránsito (en adelante, IPAT) y “pasar las diligencias [al] despacho para la investigación

correspondiente”⁵. El 24 de junio de 2021, la inspectora competente dispuso (i) “iniciar la investigación”⁶, así como (ii) citar a descargos al peatón lesionado y a Duván Alberto Blandón Henao, conductor del vehículo involucrado⁷. El 4 de octubre de 2021, el despacho llevó a cabo audiencia pública, a la cual comparecieron el conductor y la apoderada del accionante⁸. El 22 de febrero de 2022, la inspectora recibió la declaración juramentada de uno de los bomberos voluntarios de Marinilla que acudió al momento del accidente⁹, así como de uno de los agentes de tránsito y transporte que diligenciaron el IPAT¹⁰. El 16 de septiembre de 2022, el despacho recibió la declaración juramentada de Christian Danilo Alzate Quintero, prueba solicitada por el apoderado judicial del accionante¹¹.

1. Resolución No. 6784 de 2 de noviembre de 2022. Por medio de esta resolución, la inspectora declaró contravencionalmente responsables al conductor del vehículo y al accionante, por las “condiciones civiles y personales consignadas en el informe de accidentes”¹². De un lado, declaró al conductor del vehículo como “infractor” de los artículos 1, 55, 61, 69 y 131 literal C33 de la Ley 769 de 2002, porque, “al momento de desplazarse por el sector, lo [hizo] en maniobra de reverso sin extremar las medidas de precaución”¹³. De otro lado, declaró al peatón como “infractor” de los artículos 1, 55 y 59¹⁴ de la Ley 769 de 2002 y 1 literal F06 de la Resolución 3027 de 2010¹⁵. Esto, por cuanto “se encontraba solo en la vía pública”¹⁶, pese a que, de conformidad con el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, “los invidentes deberán estar acompañados al cruzar la vía por persona mayor de 16 años”.

1. Solicitud de tutela. El 23 de diciembre de 2022, el accionante solicitó, mediante apoderado, que se declare que no es “contravencionalmente responsable de las condiciones (...) consignadas en el informe del accidente”¹⁷. Manifiesta que “se está ante un perjuicio inminente o próximo a suceder”, ya que, en la medida en que la Resolución dispone que es “responsable contravencionalmente”¹⁸, “afecta el reconocimiento del valor asegurado de la póliza que ampara a terceros”¹⁹. De acuerdo con el escrito, la situación del accionante “es crítica al estar postrado en una cama habiéndole reducido este accidente a sus actividades de vida a una habitación dependiente totalmente de personas que cuidan de él”²⁰. Para

efectos metodológicos, la Sala presenta las principales razones alegadas por el accionante en su escrito de tutela:

Presuntas irregularidades que habrían vulnerado los derechos fundamentales del accionante

ii. La declaración de los agentes de tránsito y transporte es “totalmente diferente a las declaraciones de los documentos del bombero que atendió los primeros auxilios”²⁴, en lo referente a la ubicación del peatón respecto del vehículo.

iii. En el lugar del accidente “no existe andén, no existen señales de tránsito ni señalización en el piso para invidentes”²⁵, por lo que el “peatón no tenía ninguna otra alternativa que estar parado en la vía”²⁶.

iv. La Resolución “no menciona en ningún acápite”²⁷ que el peatón llevaba su bastón “como apoyo cuando está solo”²⁸. Este hecho fue referido en la declaración juramentada del presunto testigo Alzate Quintero, prueba solicitada por el apoderado del accionante²⁹.

v. El peatón está “certificado de recibir ‘capacitación o entrenamiento’” por la “Corporación para Niños Especiales ‘El Progreso’”³⁰.

1. Auto admisorio. El 26 de diciembre de 2022, el Juez Promiscuo Municipal de El Peñol, Antioquia, avocó conocimiento de la acción de tutela y vinculó al conductor del vehículo involucrado en el accidente.

1. Respuesta de la entidad accionada. Mediante escrito de 29 de diciembre de 2022, la Secretaría de Tránsito solicitó declarar la improcedencia de la solicitud³¹. Esto, habida cuenta de que la inspectora valoró las pruebas “conforme a las reglas de la sana crítica”³², así como “la inexistencia de una conducta” vulneradora de derechos fundamentales por parte de la accionada³³. En relación con el procedimiento de tránsito, manifestó que (i) el

vehículo no fue inmovilizado porque “a la fecha de los hechos el municipio no contaba con convenio de grúa”³⁴ y (ii) practicó al conductor la “prueba de embriaguez”³⁵, la cual “arrojó un resultado negativo”³⁶. En relación con la conducta del accionante, presentó cuatro argumentos principales. Primero, la defensa “nunca hizo alusión a que ‘el bastón’ que referenció uno de los testigos debía ser considerado como su ‘aparato ortopédico’”³⁷, pues “nunca aportó prueba” en ese sentido y “no presentó alegatos finales que (...) hubieran servido de sustento al fallador”³⁸. Segundo, el apoderado nunca expuso “el documento que aporta como prueba de capacitación”³⁹, tanto así que el mismo es posterior a la fecha de la Resolución. Tercero, sí valoró la declaración del testigo solicitado por el apoderado del accionante, como precisó “dentro de la parte considerativa y análisis probatorio”⁴⁰. Cuarto, el accionante “canceló la sanción impuesta”⁴¹, con lo cual “aceptó la comisión de la falta”. Así las cosas, afirmó que, pese a que solicita la protección de sus derechos fundamentales, “lo que vislumbra es la inconformidad del accionante con lo resuelto al interior del proceso”⁴².

1. Respuesta de Duván Alberto Blandón Henao. Por medio de escrito de 6 de enero de 2023, el conductor del vehículo involucrado en el accidente solicitó, mediante apoderado, la improcedencia de la solicitud. Esto, en tanto “el accionante tiene otros medios de defensa diferentes a la acción de tutela”⁴³, en tanto podía “acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa u otros medios de defensa”⁴⁴. Respecto al procedimiento de tránsito, resaltó que los reproches relacionados con la inmovilización o el traslado del conductor del vehículo “no aportan un nexo causal entre las mismas y el accidente ocurrido y mucho menos entre dichas situaciones y la decisión tomada por la Secretaría de Tránsito”⁴⁵. Respecto a la conducta de la accionada, manifestó que (i) “se ajusta a los lineamientos del debido proceso”⁴⁶ y (ii) el hecho de que el accionante tuviera bastón “no incide en el fallo”⁴⁷, pues “no se ha demostrado que (...) hubiere recibido capacitación o entrenamiento para cruzar las vías”⁴⁸. Por lo demás, señaló que “no se ha demostrado quien es el propietario del vehículo”⁴⁹, así como que “no se ha demostrado una causa eficiente del accidente”⁵⁰.

1. Sentencia de primera instancia. El 16 de enero de 2023, el Juez Promiscuo Municipal de El

Peñol, Antioquia, declaró improcedente el amparo. Esto, porque el accionante cuenta con otros medios, como “acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”⁵¹ para que, “a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, busque la protección de sus derechos”⁵². Asimismo, respecto al alegado peligro de configuración de un perjuicio irremediable, señaló que “los daños a la integridad física del accionante ya fueron causados, no hay nada que prever”⁵³. Por último, resaltó que la acción de tutela “busca obtener la exoneración de responsabilidad del accionante, lo que es totalmente imposible, pues el Juez constitucional no puede de ninguna manera decidir una controversia de competencia de otra autoridad”⁵⁴.

1. Impugnación. El 20 de enero de 2023, el accionante impugnó la sentencia de primera instancia. Entre otros, formuló los siguientes tres argumentos. Primero, el accionante es “invidente de nacimiento”, “se encuentra en una situación de debilidad manifiesta” y “es una persona en alta condición de vulnerabilidad”, razón por la cual “no está en condiciones de esperar que se lleve el caso por medio del procedimiento administrativo”⁵⁵. Segundo, “hay una violación al debido proceso en la citada resolución”⁵⁶, dado que “no se tomó en cuenta la totalidad del testimonio”⁵⁷ del testigo solicitado por la defensa del accionante. Tercero, “el fallador del proceso conoce la ley sustantiva y es quien debe de acuerdo al (sic) testimonio valorar en su totalidad la prueba, y no ser sugerida por el representante de la parte afectada”⁵⁸.

1. Sentencia de segunda instancia. El 16 de febrero de 2023, el Juez Promiscuo de Familia de Marinilla, Antioquia, confirmó la referida sentencia. Esto, por tres razones. Primero, la “inexistencia de vulneración a derecho fundamental alguno”⁵⁹. Al respecto, resaltó que “al revisar prima facie el procedimiento, se observa que se llevaron a cabo todas las etapas procesales de que trata el trámite”⁶⁰ y “las providencias proferidas en el curso del proceso administrativo fueron (...) notificadas”⁶¹ a quien, además, “fue debidamente representado por abogado”⁶². Asimismo, advirtió “un análisis razonable y apegado a la normativa en consideración a la especial situación de discapacidad”⁶³. Segundo, la existencia de otra “herramienta judicial”⁶⁴. Lo anterior, porque la “tutela no puede emplearse como

mecanismo para obviar o suplantar las competencias legal y constitucionalmente establecidas en cabeza de los jueces ordinarios”⁶⁵. En particular, afirmó que “el accionante cuenta con la acción de responsabilidad civil extracontractual contra la aseguradora y el conductor para ser indemnizado en sus perjuicios”⁶⁶. Tercero, el juez insistió en que, “al no advertirse prima facie una afectación arbitraria y flagrante a los derechos fundamentales, se debe descartar el perjuicio irremediable”⁶⁷.

1. Selección del expediente por la Corte Constitucional. Mediante auto de 31 de marzo de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número Tres de la Corte Constitucional seleccionó el expediente T-9.272.973. Por sorteo, la revisión de este le correspondió a la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera.

1. Actuaciones en sede de revisión. Mediante el auto de 12 de mayo de 2023, la magistrada sustanciadora decretó la práctica de pruebas, con el fin de allegar al proceso los elementos necesarios para decidir este caso. Entre otros, solicitó información relacionada con: (i) el tipo de amparo solicitado por el accionante⁶⁸, así como sus condiciones socioeconómicas⁶⁹; (ii) las acciones administrativas y judiciales interpuestas en relación con el asunto sub judice⁷⁰ y (iii) los argumentos presentados por la parte accionante a lo largo del proceso contravencional de tránsito⁷¹.

1. Respuestas al auto de pruebas. Mediante oficio de 8 de junio de 2023, la Secretaría General de la Corte Constitucional comunicó al despacho de la magistrada sustanciadora que, vencido el término probatorio, se recibieron los informes solicitados al accionante y a la accionada. Mediante estos informes presentaron, entre otros, los siguientes argumentos:

Respuesta del accionante

1. Aportó la información referente a su situación socioeconómica. No ha laborado nunca “por

su discapacidad y condición de vulnerabilidad”. Su único trabajo “era informal vendiendo dulces y golosinas menudeadas en buses y sitios donde lo han conocido”. Su núcleo familiar lo conforman su madre, tres hermanos y su sobrina, quien es “paciente psiquiátrica”. Dos de sus hermanos son “ciegos de nacimiento” y, la restante, “semi invidente”. Recibe apoyo económico de dos hermanos que no viven con ellos, así como de la comunidad. El núcleo familiar también obtiene ingresos mediante rifas. Indica que han sido encuestados por el SISBEN y su madre “es beneficiaria del programa de la tercera edad”.

1. Señaló que cuenta con el apoyo de su familia para sus actividades cotidianas. En particular, de su hermana María Lucero Jaramillo López, quien “se encarga no solo del cuidado de JGJG y sus hermanos discapacitados y la mamá estos, sino también de conseguir los alimentos, vestuario y el acompañamiento de sus necesidades cotidianas”.

1. No planteó ante la inspectora de policía el argumento según el cual el bastón que habría portado al momento del accidente constituía “ayuda o aparato ortopédico” que le serviría como “apoyo y guía que lo habilita para caminar y cruzar las vías por sí mismo”. Al respecto, indicó que, “al haber preguntado el despacho y el testigo haber contestado clara y concretamente”, “este apoderado consideró que la funcionaria ejerciendo su cargo no puede dejar pasar una declaración tan importante como esta, además qué si la Inspectora cita la norma como contravenida en la resolución, es porque perfectamente conoce su oficio y sus normas”.

1. No presentó ante la inspectora de policía el argumento según el cual “está certificado de recibir ‘capacitación o entrenamiento’”. No obstante, planteó que allegó “los diferentes exámenes médicos, diagnósticos clínicos y certificaciones de Medicina legal y de la Atención Clínica por el SOAT, [que] incluyen la condición de invidente total de nacimiento”.

1. Explicó en qué consisten las “herramientas de manejo” proporcionadas en el curso que

tomó el accionante en la “Corporación para Niños Especiales ‘El Progreso’”. Este programa “pretendía proporcionar herramientas de manejo a la discapacidad visual: con las cuales se procuraba que el usuario pudiera acceder a procesos de lecto escritura, a través del Sistema Braille”. Asimismo, “mejorar su desempeño en las actividades de la vida diaria, con ejercicios que permitieran más autonomía, seguridad y eficacia en diferentes aspectos”⁷².

Respuesta de la accionada

1. Precisó que la Resolución fue proferida “en ejercicio de facultades administrativas”. En particular, aquellas previstas en los artículos 134, 135 y 138 de la Ley 769 de 2002, “que fijan la competencia y el procedimiento que se debe seguir ante la aparición de la conducta contravencional que atenta contra el normal desenvolvimiento en la circulación de tránsito terrestre”. De igual forma, el artículo 146 de la Ley 769 de 2002, “vigente para la fecha del accidente”, precisaba “que las autoridades de tránsito podía[n] emitir conceptos técnicos sobre la responsabilidad en el choque a través del procedimiento y audiencia pública”. Contra la Resolución no procedían recursos.

1. Indicó que el apoderado del accionante “nunca hizo alusión [a] que ‘el bastón’ que referenció uno de los testigos debía ser considerado como ‘aparato ortopédico’”. Al respecto, el apoderado “nunca aportó prueba alguna que condujera al fallador a analizar la expresión ‘bastón’ con la de ‘aparato ortopédico’”, pues “ni siquiera la defensa presentó alegatos finales que dentro de esa última oportunidad procesal hubiera presentado su argumentación jurídica y su discurso argumentado desde su perspectiva”.

1. Resaltó que el apoderado del accionante “en ningún momento hizo alusión a que su poderdante se encontrara certificado, capacitado o entrenado, en los términos del artículo 59 de la Ley 769 de 2002”. De igual forma, la parte accionante no allegó la “Certificación de Capacitación”. Si bien el accionante “aportó como prueba de la acción constitucional un documento que al parecer da cuenta de una capacitación del accionante, este documento

nunca fue expuesto dentro del curso del proceso administrativo contravencional, pues nunca fue referido como prueba”.

1. Respuestas al traslado de las pruebas recaudadas. Mediante oficio de 8 de junio de 2023, la Secretaría General de la Corte Constitucional comunicó al despacho de la magistrada sustanciadora que, vencido el término respectivo, se recibieron escritos del accionante y del conductor del vehículo. Entre otros, presentaron los siguientes argumentos:

Respuesta del accionante

1. Insistió en que la accionada “no puede argumentar (...) que no se presentó la prueba que se debió valorar”. Lo anterior, “porque está como un hecho notorio y documentado que el testigo Cristian Danilo Alzate Quintero, en su testimonio claramente de parte de la víctima y citado por el apoderado quien tomó parte en el proceso, lo presentó en el momento procesal de tomar testimonio por parte del juzgador y el término concreto dicho, esta fue durante la prueba testimonial”. El apoderado “consideró como representante de la víctima ofendida (...) que lo que dijo el testigo presentado fue dentro del proceso, y que quien valora los medios probatorios es el funcionario (a) encargado de presidir todo el proceso”.

Respuesta del conductor

1. Resaltó que el accionante “no aporta pruebas” que demuestren “la filiación o parentesco que tiene su grupo familiar con él”, si “se encuentran vivas o fallecidas” o las “discapacidades que tienen las personas que integran el grupo familiar”. Esta información es “trascendental” para examinar el perjuicio irremediable que alega el accionante “frente al contexto personal, familiar y social”.

1. Indicó que “conforme al certificado de existencia y representación legal de la Corporación para Niños Especiales el Progreso, dentro de su objeto social, no se encuentra la capacitación para invidentes en el cruce de las vías por sí mismos”. Por esta razón, “no pudo haber capacitado” al accionante, “y así se desprende del certificado emitido por dicha corporación, en donde, no se menciona que se hubiese realizado la capacitación al [accionante] en tal sentido”.

1. Señaló que el apoderado “no es claro cuando dice que hay un perjuicio irremediable” para el accionante. Esto, porque “no explica cuál y en que consiste, la condición de vulnerabilidad para acceder al seguro, mientras persista un fallo de tránsito en su contra”. Al respecto, señaló que “una compañía de seguros analiza el fallo contravencional, pero lo analiza en conjunto con un acervo probatorio que presente el reclamante y el fallo contravencional no es la única prueba en la que una compañía de seguros fundamenta su decisión”. Tampoco es claro “cuando manifiesta que hay un perjuicio irremediable para el accionante, cuando éste tiene unos padecimientos fisiológicos, pero no demuestra en qué y cómo inciden dichos padecimientos fisiológicos con el fallo proferido por la secretaría de movilidad de Marinilla”.

1. Afirmó que “no hay un perjuicio irremediable para el accionante”. Lo anterior, porque el trámite contravencional administrativo (i) “no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que el accionante puede ejercer acciones judiciales o extrajudiciales que a bien tengan lugar” y (ii) “no aborda temas de responsabilidad civil o penal y en nada incide una decisión o fallo contravencional en una decisión que pueda tomar la judicatura en lo referente a una responsabilidad civil o penal, razón por la cual, el accionante tiene un abanico de posibilidades judiciales o extrajudiciales para reclamar lo pretendido”.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

1. Delimitación del asunto, problema jurídico y metodología de la decisión

1. Delimitación del asunto. El accionante señaló que la Resolución No. 6784 de 2022 vulneró, entre otros, sus derechos fundamentales a la “vida, debido proceso, dignidad humana, integridad personal, física y psicológica, mínimo vital [y] salud”⁷³. Asimismo, solicitó la protección de “los principios constitucionales, derechos fundamentales constitucionales, y el bloque de constitucionalidad de Declaración Universal de Derechos Humanos”⁷⁴. Sin embargo, el accionante solo formuló argumentos que darían cuenta de la presunta afectación de su derecho fundamental al debido proceso, como consecuencia de una indebida valoración probatoria del material obrante en el expediente⁷⁵ (par. 5 supra). Este derecho, a juicio del accionante, habría sido vulnerado por la Secretaría de Tránsito al proferir la citada resolución, mediante la cual lo declaró “contravencionalmente responsable” en el marco del proceso contravencional de tránsito No. 5875376. Por tanto, en el evento de ser procedente la solicitud sub examine, la Sala Séptima examinará la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

1. Problemas jurídicos. Corresponde a la Sala Séptima de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿La acción de tutela sub examine cumple con los requisitos generales de procedencia?

1. ¿La Resolución No. 6784 de 2 de noviembre de 2022, proferida por la Secretaría de Tránsito, vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante al presuntamente incurrir en las irregularidades planteadas en el escrito de tutela?

1. Metodología de la decisión. Para resolver los problemas jurídicos, la Sala Séptima de Revisión examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. Solo en caso de ser procedente, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre (i) el derecho fundamental al debido proceso administrativo, así como sobre (ii) el modelo social de discapacidad. Por último, (iii) resolverá el caso concreto.

1. Cuestión previa

1. Sujetos procesales de la acción de tutela. La Corte Constitucional ha identificado cuatro sujetos procesales dentro del trámite de la acción de tutela⁷⁷: (i) los actores, “que son titulares de los derechos fundamentales presuntamente afectados o amenazados por las conductas que se debaten dentro del proceso”; (ii) los sujetos habilitados para fungir como apoderados o los agentes oficiosos “de los derechos de personas que no están en condiciones de hacerlo por sí mismas”; (iii) las personas o autoridades públicas “contra quienes se dirige la acción de tutela” y, por último, (iv) los terceros “que tengan un interés legítimo en el resultado del proceso”. En relación con estos últimos, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “las facultades para su actuación dentro del trámite de tutela no son absolutas, sino que se limitan en principio a la coadyuvancia”⁷⁸, es decir, a quienes “tienen una relación sustancial con las partes que, indirectamente, puede verse afectada si la parte a la que coadyuva[n] obtiene un fallo desfavorable”⁷⁹.

1. Requisitos para la intervención de terceros con interés legítimo en la acción de tutela. El tercero con interés legítimo debe demostrar “la certeza de la afectación de sus intereses jurídicos para que sea procedente su reconocimiento en la acción de tutela”⁸⁰. Para esto, el tercero debe acreditar: (i) el “carácter actual de la afectación”, a saber, “la afectación cierta de un derecho o una situación jurídica preexistente a la expedición de la sentencia”⁸¹ y (ii) el “carácter inmediato de la afectación”, es decir, la existencia de un “vínculo cierto entre la afectación de un derecho o posición jurídica de la que el tercero es titular y lo decidido en la sentencia cuestionada”⁸². Además, la Corte ha considerado que la intervención del coadyuvante debe: (i) presentarse “hasta antes de que se expida la sentencia que finalice el proceso de tutela”⁸³ y (ii) estar relacionada con “con las posiciones y pretensiones presentadas por el accionante o el accionado en el trámite de tutela, es decir, no puede formular pretensiones propias de amparo”⁸⁴. Esto, al margen de que el juez de tutela decida, en ejercicio de sus facultades oficiosas, vincular terceros con interés legítimo al proceso cuando se cumplan las condiciones para ello.

1. Duván Alberto Blandón Henao tiene interés legítimo en el asunto sub examine. La Sala Séptima constata que Duván Alberto Blandón Henao tiene interés legítimo en el trámite de la acción de tutela. Lo anterior, porque está acreditada la naturaleza cierta, actual e inminente de la afectación de sus intereses con ocasión de las decisiones que pudieran ser emitidas en el asunto sub examine. En efecto, es el conductor del vehículo involucrado en el accidente de tránsito en el que el accionante resultó lesionado y, por consiguiente, fue (i) vinculado al proceso contravencional de tránsito No. 58753 y (ii) declarado “contravencionalmente responsable” por la Secretaría de Tránsito, mediante la Resolución No. 6784 de 2022, cuestionada por el aquí accionante. En estos términos, la decisión del presente asunto incide de manera cierta, directa y actual en sus intereses. Por lo demás, obra en el expediente el poder conferido por Duván Alberto Blandón Henao al abogado Juan Fernando Isaza Villa⁸⁵, por lo cual podía intervenir, por su conducto, en el trámite de la presente acción. En consecuencia, no le asiste razón al apoderado del accionante quien, por medio de memorial de 2 de febrero de 2023, solicitó al ad quem su desvinculación⁸⁶. Así las cosas, Duván Alberto Blandón Henao es tercero con interés legítimo en el proceso de tutela, por lo que la Sala le reconocerá tal calidad.

1. Análisis de procedibilidad

1. La Sala analizará si la acción de tutela sub examine es procedente. Para tal efecto, examinará si esta solicitud satisface los requisitos de (i) legitimación en la causa por activa y por pasiva, (ii) inmediatez y (iii) subsidiariedad.

1. Legitimación en la causa

1. La acción de tutela cumple el requisito de legitimación en la causa. De un lado, satisface la legitimación en la causa por activa, en la medida en que el accionante es el titular del derecho fundamental al debido proceso, que considera vulnerado por la conducta de la accionada. En concreto, fue (i) vinculado al proceso contravencional de tránsito No. 58753 y (ii) declarado “contravencionalmente responsable” por la Secretaría de Tránsito, mediante la Resolución No. 6784 de 2022. Asimismo, el accionante confirió poder a su apoderado judicial, en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional⁸⁷. De otro lado, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Marinilla, Antioquia, es la autoridad administrativa que profirió la Resolución cuestionada mediante la solicitud de amparo, con lo cual satisface la legitimación en la causa por pasiva. Por consiguiente, la tutela cumple el requisito de legitimación en la causa.

1. Inmediatez

1. La acción de tutela cumple el requisito de inmediatez. La acción de tutela se interpuso dentro de un término razonable y proporcionado, pues transcurrieron cerca de dos meses desde que la Secretaría de Tránsito profirió la Resolución No. 6784 de 2 de noviembre de 2022, mediante la cual resolvió el proceso contravencional de tránsito No. 58753, y la

solicitud de amparo (23 de diciembre de 2022). En opinión del accionante, la Resolución No. 6784 de 2 de noviembre de 2022, proferida por la accionada, habría vulnerado su derecho fundamental al debido proceso. Para la Sala Séptima de Revisión, este lapso resulta razonable y proporcionado, y, por tanto, la acción de tutela satisface el requisito de inmediatez.

1. Subsidiariedad

1. Requisito de subsidiariedad. Reiteración de jurisprudencia⁸⁸. Conforme al artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela procede cuando los accionantes no dispongan de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Además de reiterar dicha regla, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 prevé que “la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, atendiendo las circunstancias en las que se encuentre el solicitante”. De existir mecanismos judiciales ordinarios, el juez constitucional está en la obligación de examinar, en cada caso, la idoneidad y la eficacia en concreto de los mismos, para determinar si la acción de tutela resulta procedente como mecanismo definitivo o transitorio⁸⁹. Esto, por cuanto la protección de los derechos fundamentales no es un asunto reservado a la acción de tutela, sino que, por el contrario, los demás medios de defensa judicial son “los instrumentos preferentes a los que deben acudir las personas para lograr la protección de sus derechos”⁹⁰.

1. Idoneidad y eficacia de los mecanismos judiciales. Un mecanismo judicial es idóneo cuando “es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales”⁹¹ y es eficaz cuando “está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados”⁹². Es decir, la idoneidad del mecanismo judicial ordinario implica que “brinda un remedio integral para la protección de los derechos amenazados o vulnerados”⁹³, mientras que su eficacia supone que dicho mecanismo “es lo suficientemente expedito para atender dicha situación”⁹⁴. En términos generales, la Corte ha reiterado que “se entiende que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento

jurídico para resolver un asunto no es idóneo ni eficaz, cuando, por ejemplo, no permite solventar una controversia en su dimensión constitucional o no ofrece un remedio integral frente al derecho comprometido”⁹⁵.

1. Condición de vulnerabilidad en el análisis de subsidiariedad. De conformidad con lo previsto por el inciso final del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, esta Corte ha reiterado que el análisis de la subsidiariedad “se debe flexibilizar cuando el accionante sea una persona en situación de vulnerabilidad”⁹⁶. En concreto, el examen judicial de la vulnerabilidad implica verificar la acreditación de las siguientes tres condiciones, cada una de ellas necesarias y conjuntamente suficientes, en el accionante: (i) pertenecer a un grupo de especial protección constitucional, (ii) hallarse “en una situación de riesgo (condición subjetivo-negativa)”⁹⁷ y, por último, (iii) carecer de resiliencia, “esto es, capacidad para asumir sus necesidades hasta tanto agota la vía judicial ordinaria (condición subjetivo-positiva)”⁹⁸.

1. Improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que los actos administrativos de carácter particular y concreto “pueden ser controvertidos con otros mecanismos, tanto administrativos como judiciales, para conseguir la protección de los derechos fundamentales, principalmente al debido proceso”⁹⁹. Por consiguiente, la Corte ha resaltado que, “conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas”¹⁰⁰. Esto, en atención a “i) los mecanismos judiciales ordinarios para controvertir las actuaciones de la administración establecidos en el ordenamiento jurídico; ii) la presunción de legalidad que las reviste; y, iii) la posibilidad de que, a través de las medidas cautelares, se adopten remedios idóneos y eficaces de protección de los derechos en ejercicio de los mecanismos ordinarios”¹⁰¹. Así las cosas, “la vía gubernativa o la vía judicial ordinaria constituyen medios idóneos para la defensa de los derechos fundamentales con ocasión de procedimientos administrativos, no así la acción de tutela”¹⁰². En consecuencia, la Sala reitera que, por regla general, “la acción de tutela resulta improcedente contra este tipo de actos”¹⁰³. Esto, “salvo que se utilice como

mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”¹⁰⁴, o que, de manera excepcional, proceda como mecanismo definitivo cuando el contenido de estos implica una vulneración evidente de los derechos fundamentales del accionante¹⁰⁵.

1. La acción de tutela satisface, de forma parcial, el requisito de subsidiariedad. Esto, por cuanto el accionante no cuenta con mecanismos administrativos o judiciales eficaces en concreto para proteger su derecho fundamental al debido proceso. En primer lugar, la Resolución No. 6784 de 2 de noviembre de 2022 no era susceptible de recursos, por cuanto, de conformidad con lo previsto por el artículo 134 de la Ley 769 de 2002, los organismos de tránsito conocen “en única instancia”, de las “infracciones sancionadas con multas de hasta veinte (20) salarios” mínimos diarios legales vigentes. En la medida en que, como resalta la accionada, las sanciones impuestas en la resolución cuestionada “no superaban los veinte (20) salarios”¹⁰⁶, la misma no era susceptible de recursos. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 142 de la Ley 769 de 2002, el recurso de reposición “procede contra los autos”, razón por la cual tampoco le era exigible al accionante su agotamiento¹⁰⁷.

1. En segundo lugar, la Sala advierte que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es un mecanismo idóneo para el caso concreto. Los artículos 104 y 138 de la Ley 1437 de 2011 prevén, en su orden, la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer de los “litigios originados en actos (...) en los que estén involucradas las entidades públicas”, así como el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para “toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica”. En estos términos, el juez de lo contencioso administrativo es competente para declarar la nulidad total o parcial del acto administrativo de carácter particular que vulnere derechos subjetivos, y, por esta vía, garantizar “la efectividad de los derechos constitucionales y legales”¹⁰⁸. Además, dicha autoridad judicial podrá reestablecer el derecho que se hubiere visto vulnerado y, de igual forma, reparar el daño que se hubiere causado. Por consiguiente, la Sala concluye que el accionante tenía a su disposición el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para solicitar la nulidad de la Resolución No. 6784 de 2 de noviembre de 2022, acto administrativo proferido

por la Secretaría de Tránsito¹⁰⁹.

1. Sin embargo, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no resultaba eficaz en concreto para controvertir la Resolución No. 6784 de 2 de noviembre de 2022, porque no otorgaba una protección oportuna del derecho fundamental al debido proceso del accionante. Esto por cuanto, habida cuenta de su condición de vulnerabilidad, la prolongación del proceso contencioso administrativo afectaría de forma desproporcionada el ejercicio efectivo de dicho derecho fundamental, en tanto podría postergar por años el pronunciamiento judicial respecto de la presunta actuación arbitraria en que habría incurrido la Secretaría de Tránsito. Lo anterior, con fundamento en las siguientes tres razones:

1. Primera, el accionante se encuentra en una “circunstancia de debilidad manifiesta”¹¹⁰, debido a su condición de discapacidad –persona “invidente de nacimiento”–. Segunda, el accionante está en situación de riesgo por su vulnerabilidad económica extrema, en tanto (i) se desempeña en labores de naturaleza “informal”, como es la venta “dulces y golosinas menudeadas”; (ii) es destinatario de políticas públicas multisectoriales¹¹¹ y (iii) manifiesta no tener hijos ni tener bienes a su nombre. Tanto el accionante como su núcleo familiar pertenecen al régimen subsidiado de salud¹¹², “reciben apoyo de la comunidad, de las personas que les donan o les venden a precios muy bajos de la plaza de mercado de Marinilla”¹¹³, “obtienen el ingreso con rifas, bingos, ventas”¹¹⁴ y tienen, en su mayoría, condiciones que afectan de forma intensa o severa su salud¹¹⁵. Por último, estas situaciones particulares están “directamente relacionadas con el petitum y con los hechos del caso”, en la medida en que la decisión presuntamente arbitraria de la administración habría agravado prima facie su condición económica, al no permitirle, según afirma, reclamar la póliza a la que considera tendría derecho. Tercera, dado que ni por sí mismo ni con la ayuda de su entorno familiar tiene capacidad para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas hasta tanto agota la vía judicial ordinaria para la protección de su derecho fundamental al debido proceso, el accionante no está en capacidad de resistir, durante el lapso que dure el proceso contencioso administrativo, la específica situación de riesgo que padece. Por ende, considerar que en el caso analizado deba imperar la vía ordinaria como único mecanismo de

acceso a la administración de justicia resultaría desproporcionado.

1. Así las cosas, la solicitud de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad, salvo en lo relacionado con la presunta irregularidad en la que habría incurrido la accionada al no valorar los elementos relacionados con la presunta “capacitación o entrenamiento” del accionante. En efecto, el escrito de tutela señaló que el accionante fue declarado contravencionalmente responsable pese a que el artículo 59 de la Ley 769 de 2002 prevé una excepción para que las personas invidentes puedan desplazarse solas por las vías, a saber, “que su capacitación o entrenamiento (...) los habiliten para cruzar las vías por sí mismos”¹¹⁶. Al respecto, se insistió que el accionante está “certificado de recibir ‘capacitación o entrenamiento’” por la “Corporación para Niños Especiales ‘El Progreso’”¹¹⁷. No obstante, preguntado en sede de revisión, el apoderado afirmó que “durante el proceso no se planteó” dicha situación¹¹⁸. Tampoco consta en el expediente del proceso contravencional que se hubiere aportado dicho certificado, hecho en que coincide la Secretaría de Tránsito¹¹⁹.

1. En estos términos, la Sala advierte que el accionante no puso de presente dicho argumento a lo largo del proceso contravencional, a la vez que no fue objeto del debate en dicha instancia. Dado que la acción de tutela no es un mecanismo idóneo para plantear argumentos nuevos que no fueron manifestados ni valorados en la oportunidad procesal correspondiente por las autoridades accionadas, frente a esta supuesta irregularidad, la acción no satisface el requisito de subsidiariedad.

Presuntas irregularidades que habrían vulnerado el derecho al debido proceso del accionante

Decisión

ii. La declaración de los agentes de tránsito y transporte es “totalmente diferente a las declaraciones de los documentos del bombero que atendió los primeros auxilios”.

iii. En el lugar del accidente “no existe andén, no existen señales de tránsito ni señalización en el piso para invidentes”

iv. La Resolución “no menciona en ningún acápite” que el peatón llevaba su bastón “como apoyo cuando está solo”.

La solicitud de tutela satisface todos los requisitos de procedibilidad

i. El peatón está “certificado de recibir ‘capacitación o entrenamiento’” por la “Corporación para Niños Especiales ‘El Progreso’”.

La solicitud de tutela no satisface el requisito de subsidiariedad

1. En los términos señalados, la Sala concluye que la solicitud de amparo satisface los requisitos de procedibilidad.

1. Derecho al debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

1. Reconocimiento constitucional del debido proceso administrativo¹²⁰. El artículo 29 de la Constitución Política prevé que el debido proceso “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. En relación con las actuaciones judiciales, el debido proceso “constituye un límite a la actividad judicial, por virtud del cual la autonomía conferida por la Constitución Política a los jueces no puede convertirse en un pretexto para que estos incurran en arbitrariedades”¹²¹. En relación con las actuaciones administrativas, el debido proceso “limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades (...) dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”¹²². Además, el debido proceso ha sido reconocido por distintos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1)¹²³, la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 8 y 10), la Convención

Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8 y 25)¹²⁴ y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. 18).

1. Finalidades y ámbito de protección del debido proceso administrativo¹²⁵. La Corte Constitucional ha identificado tres finalidades del debido proceso administrativo, a saber: “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) garantizar la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”¹²⁶. Estas finalidades se satisfacen a la luz de cuatro componentes del debido proceso administrativo¹²⁷: (i) el acceso a la justicia en libertad e igualdad de condiciones, (ii) el ejercicio de la legítima defensa, (iii) la determinación de trámites y plazos razonables y, por último, (iv) la imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa. La Corte ha reconocido que, mediante estos componentes, “se garantiza el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, (...) con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho”¹²⁸.

1. Contenido y alcance del debido proceso administrativo. El debido proceso administrativo garantiza, entre otros, los siguientes derechos¹²⁹: (i) “ser oído durante toda la actuación”; (ii) la “notificación oportuna y de conformidad con la ley”; (iii) que “la actuación se surta sin dilaciones injustificadas”; (iv) que “se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación”; (v) que “la actuación se adelante por la autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento”¹³⁰; (vi) “gozar de la presunción de inocencia”; (vii) el “ejercicio del derecho de defensa y contradicción”; (viii) “solicitar, aportar y controvertir pruebas” e (ix) “impugnar las decisiones y promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación al debido proceso”. A su vez, la Corte ha precisado que el debido proceso administrativo se concreta en tres subreglas, a saber, (i) el respeto por los principios reconocidos por el artículo 209 de la Constitución Política¹³¹; (ii) que “ninguna actuación del servidor público puede ser resultado de la arbitrariedad”¹³² y, por último, (iii) el “deber que tiene toda autoridad administrativa de apreciar las pruebas

conforme a los principios de legalidad y razonabilidad”¹³³.

1. Derecho de defensa y contradicción en el procedimiento administrativo. La Corte Constitucional ha resaltado que una de las garantías adscritas al derecho al debido proceso es el derecho de defensa y contradicción. Este derecho consiste en la garantía de toda persona “de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que le otorga la ley”¹³⁴. Este derecho se satisface a la luz de dos garantías concretas: “en primer lugar el derecho de contradicción, y, en segundo lugar, el derecho a la defensa técnica”¹³⁵. Por último, la Sala reitera que “salvo cuando se advierta apartamiento de las reglas aplicables a la actuación administrativa de que se trata, no parece razonable considerar vulnerado el debido proceso por el solo hecho de que su resultado hubiere desfavorecido al interesado, pues no habría razón que permita suponer que ello es consecuencia de la vulneración de sus garantías procesales”¹³⁶.

1. Deber de motivación en el procedimiento administrativo. La jurisprudencia constitucional ha insistido en que el debido proceso administrativo comprende el “deber de las autoridades de motivar con suficiencia sus decisiones”¹³⁷. Esto, habida cuenta de que el deber de motivación “evita posibles abusos o arbitrariedades de la entidad que profiere el acto administrativo, asegura las condiciones sustanciales y procesales para que el interesado ejerza la defensa de sus derechos al controvertir la decisión que le es desfavorable y hace posible que los funcionarios judiciales adelanten el control jurídico del acto”¹³⁸. En el mismo sentido, ha resaltado que la satisfacción de este deber “no se reduce a la presentación de argumentos ligados a la aplicación formal de las normas”¹³⁹, sino que “exige la exposición de razones suficientes que expliquen de manera clara, detallada y precisa el sentido de la determinación adoptada”¹⁴⁰. Por último, la Corte ha precisado que el deber de motivación “salvaguarda el derecho de defensa, porque exige a la administración demostrar razonadamente que tomó en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado”¹⁴¹.

1. Debido proceso administrativo en el procedimiento administrativo sancionador. El procedimiento administrativo sancionador “constituye una facultad de las autoridades (...) para el cumplimiento de sus decisiones de carácter correctivo (dirigida a los particulares) o disciplinario (aplicada a los servidores públicos)”¹⁴². Las decisiones correctivas tienen “un fin preventivo para que los administrados se abstengan de incurrir en conductas que puedan, entre otras cosas, afectar la convivencia social”¹⁴³, razón por la cual “constituye un límite a las libertades individuales en aras de garantizar el orden público”¹⁴⁴. En el caso particular del derecho de tránsito, esta Corte ha precisado que el derecho administrativo sancionador “es aplicado desde su óptica correctiva”¹⁴⁵, con la finalidad de que “los particulares se abstengan de incurrir en las conductas que les están proscritas de acuerdo con el Código Nacional de Tránsito y, en caso de hacerlo, se pretende que la administración esté facultada para imponer y hacer cumplir las sanciones a que haya lugar”¹⁴⁶. Lo anterior, vista “la necesidad de contar con una normativa que garantice el orden y la protección de los derechos de las personas, teniendo conocimiento de i) del carácter riesgoso de la actividad; ii) la importancia de la libertad de locomoción para los asociados, y iii) la importancia de la movilidad para el desarrollo económico del país”¹⁴⁷.

1. Con base en lo anterior, las reglas y subreglas relevantes para resolver el caso concreto se sintetizan así:

Debido proceso como garantía de las actuaciones administrativas

i. El derecho al debido proceso aplica a las actuaciones administrativas. Esto, para garantizar que ninguna de las actuaciones de las autoridades dependa de su propio arbitrio. Dicho de otro modo, este derecho tiene por finalidad “evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho”¹⁴⁸.

i. Con este propósito, el juez de tutela debe verificar que el ejercicio de la función administrativa se ejerza de conformidad con las siguientes tres subreglas: (i) el respeto por los principios reconocidos por el artículo 209 de la Constitución Política; (ii) que “ninguna actuación del servidor público puede ser resultado de la arbitrariedad” y, por último, (iii) el “deber que tiene toda autoridad administrativa de apreciar las pruebas conforme a los principios de legalidad y razonabilidad”.

i. El derecho de defensa y contradicción es, junto con el deber de motivación, una de las garantías adscritas al debido proceso. Este derecho se concreta, a su vez, en los derechos de contradicción y defensa técnica. En todo caso, no es posible concluir la vulneración del derecho al debido proceso por el solo hecho de que el resultado de la actuación administrativa hubiere desfavorecido al interesado.

i. El procedimiento administrativo sancionador de carácter correctivo tiene un fin preventivo para que los administrados se abstengan de incurrir en conductas que puedan, entre otras cosas, afectar la convivencia social. En el ámbito específico del derecho de tránsito, dicha finalidad se concreta en que los particulares se abstengan de incurrir en las conductas que les están proscritas por el Código Nacional de Tránsito.

1. Modelo social de discapacidad. Reiteración de jurisprudencia

1. Especial protección constitucional de las personas en situación de discapacidad. La Constitución Política garantiza la especial protección de las personas en situación de discapacidad. Entre otros, (i) el artículo 13 prevé que “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta” y (ii) el artículo 47 dispone que el Estado “adelantará

una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos”. El alcance de la especial protección constitucional de las personas en situación de discapacidad ha sido definido por el Legislador, que, mediante la Ley 1346 de 2009, aprobó la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad. Esta norma, que forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto¹⁴⁹, marcó, junto con la Ley Estatutaria 1618 de 2013¹⁵⁰, “un cambio de paradigma sobre la manera en que era concebida la discapacidad”¹⁵¹, a saber, de un modelo “médico-rehabilitador” a un modelo “social”. En criterio de la Corte, el modelo social previsto por la Constitución Política garantiza “a esta población la realización de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones al resto de la sociedad y su plena integración a la misma”¹⁵².

1. Características del modelo social de discapacidad. El modelo social se funda en dos presupuestos: (i) las personas en condición de discapacidad “son titulares indiscutibles de la dignidad humana”¹⁵³ y (ii) la discapacidad “es generada por factores sociales y estructurales que deben ser modificados para asegurar el goce de los derechos en igualdad de condiciones”¹⁵⁴. De este modo, el modelo social de discapacidad se caracteriza por enfocarse en “las barreras sociales que enfrentan las personas en condición de discapacidad”¹⁵⁵, en lugar de acentuar “las particularidades de aquellas”¹⁵⁶. Como ha resaltado la Corte, “no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones de la propia sociedad para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas en condición de discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social”¹⁵⁷. En la medida en que este modelo “considera que existe una serie de desventajas que surgen como ‘consecuencia del diseño de un tipo de sociedad pensada para una persona ‘estándar’, que dejaría afuera las necesidades de las personas con diversidad funcional”¹⁵⁸, la jurisprudencia ha resaltado la especial relevancia del deber de promoción de ajustes razonables, “como herramienta que permite el ejercicio de los derechos de estas personas en condiciones de igualdad (...) de manera autónoma y sin las limitaciones sociales que suelen enfrentar”¹⁵⁹.

1. Ajustes razonables en el ámbito del acceso a la justicia. El artículo 13 de la Ley 1346 de 2009 dispone que es deber del Estado asegurar que “las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás”, incluso mediante “ajustes de procedimiento y adecuados a la edad”. Esto, con la finalidad de “facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales”¹⁶⁶. En similar sentido, el artículo 21 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 prevé que “el Estado garantizará el acceso a la justicia de las personas con discapacidad” y el artículo 7 de la Ley 324 de 1996 señala que “el Estado garantizará y proveerá la ayuda de intérpretes idóneos para que sea éste un medio a través del cual las personas sordas puedan acceder a todos los servicios que como ciudadanos colombianos les confiere la Constitución”. En cualquier caso, la Corte ha reiterado que “las autoridades y los particulares deben implementar y aplicar medidas de apoyo y ajustes razonables para que el reconocimiento de la capacidad de las personas a partir de sus diferencias”¹⁶⁷, razón por la cual el referido deber se predica tanto de los procesos judiciales como de aquellos que adelanten las autoridades administrativas¹⁶⁸.

1. Análisis del caso concreto

1. Juan Giovanny Jaramillo Gómez presentó acción de tutela, mediante apoderado, en contra de la Resolución No. 6784 de 2 de noviembre de 2022, proferida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Marinilla, Antioquia, en el marco del proceso contravencional de tránsito No. 58753. En su escrito, el accionante solicitó la protección de su derecho fundamental al debido proceso. Alegó que este derecho fue presuntamente vulnerado por la administración municipal, que habría incurrido en cuatro irregularidades con la expedición de dicho acto administrativo (pár. 35). Por tanto, solicitó al juez de tutela que lo declare “no ser contravencionalmente responsable de las condiciones civiles y personales consignadas en el informe de accidentes” de tránsito.

1. Por su parte, la Secretaría de Tránsito solicitó que se declarara la improcedencia de la

solicitud de amparo. Esto, habida cuenta de “la inexistencia de una conducta” vulneradora de derechos fundamentales¹⁶⁹ y la valoración de las pruebas “conforme a las reglas de la sana crítica”¹⁷⁰. Entre otros, resaltó que (i) el vehículo no fue inmovilizado porque “a la fecha de los hechos el municipio no contaba con convenio de grúa”¹⁷¹ y (ii) practicó al conductor la “prueba de embriaguez”¹⁷², la cual “arrojó un resultado negativo”¹⁷³; (iii) la defensa “nunca hizo alusión a que ‘el bastón’ que referenció uno de los testigos debía ser considerado como su ‘aparato ortopédico’”¹⁷⁴ y que, por último, (iv) sí valoró la declaración del testigo solicitado por la defensa del accionante, como precisó “dentro de la parte considerativa y análisis probatorio de la situación”¹⁷⁵. Así las cosas, afirmó que “lo que vislumbra es la inconformidad del accionante con lo resuelto al interior del proceso”¹⁷⁶.

1. Por último, el conductor del vehículo involucrado en el accidente, vinculado a este trámite en calidad de tercero con interés legítimo, solicitó la improcedencia de la acción de tutela. Respecto al procedimiento de tránsito, resaltó que los reproches relacionados con la inmovilización o el traslado del conductor del vehículo “no aportan un nexo causal entre las mismas y el accidente ocurrido y mucho menos entre dichas situaciones y la decisión tomada por la Secretaría de Tránsito”¹⁷⁷. Respecto a la conducta de la accionada, manifestó que (i) “se ajusta a los lineamientos del debido proceso”¹⁷⁸ y (ii) el hecho de que el accionante tuviera bastón “no incide en el fallo contravencional”¹⁷⁹.

1. Habida cuenta de lo anterior, corresponde a la Sala Séptima de Revisión de Tutelas determinar si la Secretaría de Tránsito y Transporte de Marinilla amenazó o vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante. Esto, con ocasión de expedición de la Resolución No. 6784 de 2022, proferida en el marco del proceso contravencional de tránsito No. 58753 y que, en criterio del accionante, habría incurrido en cuatro irregularidades (pár. 35). Para tal efecto, (i) examinará las presuntas irregularidades en que habría incurrido la Resolución No. 6784 de 2022 y, posteriormente, (ii) determinará si la Secretaría de Tránsito incurrió, al valorar el material probatorio obrante en el expediente, en una actuación arbitraria que hubiere amenazado o vulnerado el derecho al debido proceso del accionante.

i. Resolución No. 6784 de 2022. Procedimiento contravencional de tránsito

1. Según consta en la Resolución No. 6784 de 2022, la entidad accionada examinó, además del informe de accidente de tránsito suscrito por los agentes que conocieron el accidente, cuatro declaraciones, a saber: (i) del conductor del vehículo involucrado en el accidente, (ii) del bombero que conoció el caso, (iii) del agente que suscribió el informe policial de accidentes de tránsito y (iv) de Christian Danilo Alzate Quintero, presunto testigo del accidente solicitado por el apoderado del accionante. En lo relativo a las presuntas irregularidades planteadas por el accionante, la Sala resalta los siguientes elementos:

Inmovilización del vehículo y examen de embriaguez

Prueba

Elementos relevantes para el expediente sub examine

IPAT

* No hizo consideraciones al respecto.

Declaración del conductor

* No hizo consideraciones al respecto.

Declaración del bombero que conoció el caso

* No hizo consideraciones al respecto.

Declaración del agente de tránsito

* “Cuando nosotros llegamos (...) se procedió a hacerle una orden de citación [al conductor] y una prueba de alcoholemia”.

* Preguntado por el apoderado del peatón: “Realizó examen de alcoholemia o alcoholimetría al conductor del vehículo y a la víctima”.

* Contestado: “Se le practicó al conductor una prueba de embriaguez, con el alcohosensor”.

* Preguntado por el apoderado del peatón: “Explíqueme al despacho por qué tomó la decisión de no tener o prohibir la circulación del vehículo que arrolló a la víctima habiendo lesiones personales como las evidentes en la escena del accidente”.

* Contestado: “Dicho vehículo no se inmovilizó”.

* Preguntado por el apoderado del peatón: “¿Sabe usted que se debe inmovilizar el vehículo cuando hay lesiones personales?”.

* Contestado: “Este vehículo transportaba según manifestaba el conductor una mercancía de alto valor, donde se le manifestó al conductor que si de pronto el despacho lo requería este lo haría llegar”.

Declaración juramentada de Christian Danilo Alzate Quintero, presunto testigo del accidente

* No hizo consideraciones al respecto.

Discrepancias entre los agentes de tránsito y el bombero que atendió los primeros auxilios, acerca de la ubicación del peatón en el accidente

Prueba

Elementos relevantes para el expediente sub examine

IPAT

* 8.8. Descripción daños materiales del vehículo. “Daña veh. A: No sufrió daños se pegó en el paral derecho delantero”.

* 11. Hipótesis del accidente de tránsito: “Cruzar por delante de un vehículo estacionado. Peatón mayor de edad. Con limitación visual solo”.

Declaración del conductor

* Preguntado por el despacho: “¿Se dio cuenta usted con qué parte de su vehículo fue impactado el peatón?”.

* Contestado: “No me di cuenta”.

* Contestado: “Al lado derecho del furgón”.

* Preguntado por la apoderada del peatón: “Manifiesta usted a este despacho que no sabe la parte del vehículo con la que fue el impacto, y cuando llegaron los bomberos usted se bajó a mirar con qué parte impactó al peatón”.

* Contestado: “O sea no me di cuenta con qué parte impacté al peatón porque ya había pasado más de la mitad de mi vehículo, cuando me tocaron (...) vi al peatón en el piso, estaba en la parte de atrás de las llantas del furgón”.

Declaración del bombero que conoció el caso

* Preguntado por el apoderado del conductor: “Indíqueme al despacho si dentro de sus funciones se encuentra investigar las causas de los accidentes”.

* Contestado: “No es una función pero siempre se debe tener en cuenta (...) evaluamos la cinemática de la escena”.

* Preguntado por el apoderado del peatón: “¿A qué lado encontró usted la víctima del vehículo, parte delantera, central, lateral?”.

* Contestado: “Las preguntas que pide el doctor están más orientadas al comandante del incidente dado que como lo nombré anteriormente yo llego e inmediatamente me centro en la atención”.

Declaración del agente de tránsito

* Preguntado por el apoderado del peatón: “Explique por qué registró en el ítem 8.8 del IPAT que el peatón se pegó con el paral derecho delantero de vehículo, si afirma que llegó minutos después de ocurrido el accidente”

* Contestado: “Según la versión del conductor eso fue lo que manifestó él (...)”

* Preguntado por el apoderado del peatón: “Explique por qué no marcó en el ítem 8.9 el punto de impacto al que aduce en el punto 8.8”

* Contestado: “Como se dijo el vehículo no sufrió daños, y no se pudo establecer el sitio del punto del impacto contra el vehículo, no se observó abolladuras ni daños”.

* Preguntado por el apoderado del peatón: “Explíqueme al despacho en qué parte del vehículo que atropelló a la persona lesionada estaba ubicada esta persona”.

* Contestado: “Lado derecho, con el sentido que traía el vehículo”.

Declaración juramentada de Christian Danilo Alzate Quintero, presunto testigo del accidente

* Preguntado por el despacho: “En el momento que usted observa que el camión se encontraba realizando maniobra de reversa, ¿dónde se encontraba el peatón?”.

* Contestado: “Estaba al frente del vehículo que estaba estacionado ahí, estaba ahí con el bastón esperando a que él reversara”.

* Preguntado por el despacho: “¿Significa su anterior respuesta que el peatón se encontraba sobre la vía?”.

* Contestado: “Sí”.

* Preguntado por el despacho: “¿Se percató usted con qué parte del vehículo fue impactado el peatón y en qué parte?”.

* Contestado: “Con la parte derecha trasera”.

* Preguntado por el apoderado del peatón: “¿Dónde se encontraba la víctima en el momento exacto que usted estaba ahí?”

* Contestado: “Estaba al frente del vehículo, por ahí a metro y medio del carro que estaba estacionado”.

Inexistencia del andén, señales de tránsito o señalización en el piso

Prueba

Elementos relevantes para el expediente sub examine

IPAT

* 7.9. Controles de tránsito. C. Señales verticales: “Sentido vial”

Declaración del conductor

* Preguntado por el despacho: “¿Cómo es el lugar dónde sucedió el accidente?”

* Contestado: “Tiene muy buena visibilidad y es una intersección vial para todos los carriles, lado derecho, izquierdo, de frente, vía en buen estado, seco, no recuerdo señales de tránsito”.

* No hizo consideraciones al respecto.

Declaración del agente de tránsito

* Preguntado por el apoderado del conductor: “La colisión se presenta sobre la vía o sobre el andén”.

* Contestado: “El incidente fue sobre la vía”.

Declaración juramentada de Christian Danilo Alzate Quintero, presunto testigo del accidente

* Preguntado por el despacho: “¿Cómo es el lugar dónde sucedió el accidente?”.

* Contestado: “Es una Y, la vía es de subida por los tres lados, es en pendiente las 3 vías, siempre está regular la vía, no hay andenes para los peatones, no hay señales de tránsito, el piso es de cemento, estaba seco”.

* Preguntado por el apoderado del conductor: “Aclárele al despacho si en la zona existen andenes en alguno de los dos lados de la vía”.

* Contestado: “No había andenes en ninguna de las vías”.

Uso del bastón por parte del accionante

Prueba

Elementos relevantes para el expediente sub examine

IPAT

* No hizo consideraciones al respecto.

Declaración del conductor

* Preguntado por el despacho: “¿Se dio cuenta si el peatón se desplazaba en compañía de otra persona?”.

* Contestado: El peatón “iba solo, hasta donde sé ellos andan solos por todo el municipio”.

Declaración del bombero que conoció el caso

* Preguntado por el apoderado judicial del accionante: “¿vio usted junto a la víctima o al lado de la víctima, algún implemento como bastón o ayuda para un ciego?”.

* Contestado: “No recuerdo”.

Declaración del agente de tránsito

* Preguntado por el apoderado judicial del accionante: “¿Observó usted en la escena del accidente si había aparatos de utilización de ayudas?”.

* Contestado: “No”.

Declaración juramentada de Christian Danilo Alzate Quintero, presunto testigo del accidente

* Preguntado por el despacho: “En el momento que usted observa que el camión estaba realizando maniobra de reversa, ¿dónde se encontraba el peatón?”.

* Contestado: “Estaba al frente del vehículo que estaba estacionado ahí, estaba con el bastón esperando a que él reversara”.

* Preguntado por el despacho: “Se percató usted si el peatón se encontraba en compañía de alguna otra persona o si estaba solo”

i. Análisis de la actuación de la accionada

1. La Sala Séptima reitera que al juez de tutela le corresponde examinar la razonabilidad de la actuación administrativa que presuntamente afectó o vulneró el derecho fundamental al debido proceso. Esto, con el objetivo de descartar, como lo resaltó en los pár. 36 y ss., “posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho”¹⁸⁰. Es por esta razón que la Corte ha precisado que el debido proceso administrativo se concreta en tres subreglas, a saber, (i) el respeto por los principios reconocidos por el artículo 209 de la Constitución Política¹⁸¹; (ii) que “ninguna actuación del servidor público puede ser resultado de la arbitrariedad”¹⁸² y, por último, (iii) el “deber que tiene toda autoridad administrativa de apreciar las pruebas conforme a los principios de legalidad y razonabilidad”¹⁸³. Contrario sensu, no le corresponde al juez de tutela emitir pronunciamientos acerca de la correcta o incorrecta valoración probatoria que efectúen los funcionarios administrativos, ni mucho menos determinar responsabilidades en

el marco del derecho administrativo sancionatorio, lo cual corresponde tanto a la administración como a los jueces ordinarios en lo de su competencia. En ese sentido, la valoración probatoria que hacen esas autoridades está sujeta al escrutinio judicial ordinario y la acción de tutela solo puede analizar esos asuntos cuando se trate de una evaluación irrazonable, al resultar contrafáctica, carente de sentido lógico o por completo alejada de toda disciplina en la actividad probatoria. Ello debido a que solo en ese escenario el asunto interfiere con garantías básicas del derecho al debido proceso.

1. La Resolución No. 6784 de 2022, proferida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Marinilla, Antioquia, en el marco del proceso contravencional de tránsito, vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante. Esto, por cuanto, si bien no resulta en principio irrazonable que, a partir del acervo probatorio, la inspectora competente hubiere podido concluir que el accionante era “infractor” de los artículos 1184, 55185 y 59186 de la Ley 769 de 2002 y 1 literal F06 de la Resolución 3027 de 2010¹⁸⁷, la inspectora incurrió en dos actuaciones arbitrarias al proferir la citada resolución, a saber, (i) la ausencia en la incorporación de ajustes razonables en el marco del proceso contravencional y (ii) el incumplimiento del deber de motivación, que, por la condición de sujeto de especial protección constitucional del accionante, le demandaba la acreditación de una actividad probatoria intensa.

i. Ausencia en la incorporación de ajustes razonables en el marco del proceso contravencional

1. La Sala Séptima de Revisión advierte que el accionante es una persona en situación de discapacidad. Esto, habida cuenta de su condición de persona “invidente desde el nacimiento”¹⁸⁸, según consta en el certificado médico de 1 de diciembre de 2022. Asimismo, el accionante tiene la agudeza auditiva “alterada desde el nacimiento”¹⁸⁹, habilidad que, de acuerdo con el reconocimiento médico legal de 19 de marzo de 2022, “se deterioró” tras el accidente de tránsito¹⁹⁰. En particular, el profesional de la salud refiere

como secuela del accidente la “limitación y perturbación de la audición (hipoacusia moderada a severa)”¹⁹¹. Por último, el accidente le habría producido al accionante la “pérdida de la función del órgano de la locomoción del miembro inferior derecho de carácter permanente”¹⁹². En estos términos, de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, el accionante es una persona en situación de discapacidad, razón por la cual es, también, sujeto de especial protección constitucional.

1. Como resaltó la Sala en los fj. 45 y 46 *ibidem*, las autoridades tienen el deber constitucional y legal de adoptar, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, ajustes razonables que garanticen que las personas en situación de discapacidad puedan ejercer sus derechos fundamentales “en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos”¹⁹³. Al respecto, la Sala enfatiza en que los ajustes razonables, siempre que “no impongan una carga desproporcionada o indebida” y “se requieran en un caso particular”, hacen parte del modelo social de discapacidad previsto por la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad –aprobada por el Legislador mediante la Ley 1346 de 2009– y la Ley Estatutaria 1618 de 2013. A partir de este conjunto de normas, la Corte Constitucional ha insistido en que la discapacidad no es del sujeto sino que tiene su origen “en las barreras externas asociadas a la comunidad en general”¹⁹⁴. De igual forma, este modelo “reconoce que las personas con discapacidad pueden tomar el control de su vida, esto es, tener una vida independiente”¹⁹⁵.

1. La Sala considera que no obran en el expediente elementos que permitan concluir que la inspectora implementó ajustes razonables orientados a garantizar que el accionante ejerciera, en igualdad de condiciones y a lo largo del proceso contravencional, su derecho fundamental al debido proceso. En concreto, aquellos orientados a permitir que el accionante, en las circunstancias concretas de su discapacidad visual, auditiva o física, pudiera ejercer de manera plena su personalidad jurídica, con medidas diferenciales que le permitieran, entre otros, comprender el proceso, intervenir en el mismo y controvertir las pruebas. Sobre el particular, es cierto que el accionante tuvo el acompañamiento de dos

apoderados, a quienes se les garantizó, entre otros, la oportunidad de ser oídos, de plantear sus argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas, así como la oportunidad de solicitarlas. Sin embargo, no resulta claro que la inspectora hubiere dispuesto de ajustes razonables que hubieran asegurado que, de haberlo considerado adecuado, el accionante hubiera podido ejercer por sí mismo las prerrogativas propias del derecho fundamental.

1. Lo anterior cobra mayor relevancia en un escenario en el cual el testimonio del accionante habría podido aportar mayores elementos de juicio para determinar, por ejemplo, si usaba o no bastón al momento del accidente. Esto, en la medida en que el accionante es quien está en mejor posición de probar si llevaba bastón o no, incluso para definir si ese bastón cumplía con los requerimientos para ser considerado “aparato ortopédico”, en la medida que es él quien presuntamente lo estaba usando al momento del accidente. Así, por ejemplo, las pruebas recaudadas durante el proceso no demuestran que la inspectora hubiere adoptado ajustes orientados a proteger el derecho del accionante a comprender el alcance de este tipo de procedimientos, frente a las barreras comunicativas que podía enfrentar como consecuencia de su discapacidad visual y auditiva¹⁹⁶. Del mismo modo, pese a que, de acuerdo con la información que obra en el expediente, para el 4 de octubre de 2021, fecha en la cual el conductor y el peatón fueron citados para la “declaración de descargos”¹⁹⁷, el accionante “se [encontraría] imposibilitado físicamente para desplazarse pues acaba de salir del hospital de cirugía de reconstrucción de cadera y no se puede levantar por el procedimiento al cual fue sometido”¹⁹⁸, según obra en la denuncia penal presentada el 14 de octubre de 2021 por los familiares del accionante. La Sala observa que la inspectora tampoco implementó ajustes razonables orientados a permitir que el accionante pudiera ejercer su defensa material frente a las dificultades para su desplazamiento.

1. Por último, la Sala resalta que, habida cuenta de la condición de persona en situación de discapacidad del accionante, la inspectora tenía el deber de acreditar en la Resolución No. 6784 de 2022 cuáles fueron los ajustes razonables que incorporó en el procedimiento para permitir el ejercicio de sus derechos fundamentales en condiciones de igualdad. Esto, con el propósito de asegurar que los intervinientes en el proceso contravencional conocieran (i) no

solo cuales fueron los ajustes implementados, sino también (ii) valorar su razonabilidad y proporcionalidad. La acreditación de los ajustes razonables implementados para la garantía efectiva del derecho fundamental al debido proceso es necesaria para que los intervinientes puedan evaluar su suficiencia y su eficacia, para ejercer, de considerarlo pertinente, las acciones judiciales a que hubiere lugar. Así las cosas, la Sala reitera que es deber de la inspectora asegurar ajustes razonables en los procedimientos “que adelante en contra de las personas en condición de discapacidad para garantizar que comprendan el alcance de las acusaciones en su contra y puedan ejercer el derecho de defensa en condiciones de igualdad”¹⁹⁹.

i. Incumplimiento del deber de motivación, que, por la condición de sujeto de especial protección constitucional del accionante, le demandaba la acreditación de una actividad probatoria intensa

1. La Sala Séptima de Revisión constata que, al proferir la Resolución No. 6784 de 2022, la inspectora no cumplió con “deber de las autoridades de motivar con suficiencia sus decisiones”²⁰⁰. En particular, la inspectora no planteó, de forma expresa, argumento alguno orientado a explicar por qué, pese a existir declaraciones encontradas acerca del uso del bastón por parte del accionante al momento del accidente, habría concluido que, de un lado, dicho bastón no era un “aparato ortopédico” que lo habilitara a cruzar la vía por sí mismo o, de otro lado, que el peatón no llevaba el bastón consigo y, por consiguiente, que era contravencionalmente responsable. Al respecto, advierte la Sala que, mientras el agente de tránsito afirmó que el peatón no llevaba bastón, el bombero manifestó no recordar si “había aparatos de utilización de ayudas” en el lugar. Por su parte, el testigo solicitado por el apoderado del accionante manifestó que el peatón “estaba con el bastón esperando a que él reversara”.

1. Es cierto que, a la luz de la sana crítica, no es irrazonable que la inspectora hubiere concluido que el accionante no llevara bastón, así no lo hubiera referido de manera expresa.

Sin embargo, habida cuenta de la condición de persona en situación de discapacidad del accionante, así como de las circunstancias particulares del caso examinado, la valoración expresa de las pruebas obrantes en el expediente resultaba fundamental para garantizar que la aplicación en concreto del inciso cuarto del artículo 59 de la Ley 769 de 2002 no resultara irrazonable o desproporcionada. Sobre este aspecto, la Sala resalta en que la citada norma tiene por finalidad prevenir la accidentalidad –con sus consecuencias nocivas para la vida e integridad personal– de las personas que “por sus condiciones físicas y sicológicas deben ser especialmente protegidas por el Estado”²⁰¹. Al mismo tiempo, la norma redundante en “la protección de todo el conglomerado social”²⁰², habida cuenta del riesgo que involucra la actividad de tránsito para todos los actores involucrados. Sin embargo, la norma comporta prima facie una restricción en la movilidad de “los invidentes [y] los sordomudos”, que podría repercutir en menor o mayor medida en su derecho a la locomoción, así como su derecho a “tener una vida independiente”²⁰³, característica propia del modelo social de discapacidad.

1. Por esta razón, cobra especial importancia el análisis que las autoridades competentes efectúen de las exigencias que impone la normatividad sobre la materia para derivar la ausencia de responsabilidad de esta población, a saber, que (i) la “capacitación o entrenamiento” o (ii) la “utilización de ayudas o aparatos ortopédicos” los habiliten para “cruzar las vías por sí mismos”. La valoración expresa las pruebas que permitan concluir o no que los destinatarios del inciso cuarto del artículo 59 de la Ley 769 de 2002 se encuentran dentro de una de las excepciones previstas por la norma “evita posibles abusos o arbitrariedades de la entidad que profiere el acto administrativo, asegura las condiciones sustanciales y procesales para que el interesado ejerza la defensa de sus derechos al controvertir la decisión que le es desfavorable y hace posible que los funcionarios judiciales adelanten el control jurídico del acto”²⁰⁴.

1. Sobre este particular, resulta pertinente resaltar que, mediante la sentencia C-177 de 2016, la Sala Plena planteó algunas consideraciones acerca del artículo 59 de la Ley 769 de 2002. Si bien la referida sentencia no constituye precedente para el caso sub examine, en la

medida en que en dicha oportunidad se pronunció respecto de la exequibilidad del inciso quinto del artículo 59 de la Ley 769 de 2002, referido a los ancianos como peatones especiales²⁰⁵ y cuya naturaleza estimó “de carácter preventivo”, que no sancionatorio, la Sala Plena insistió en el deber de solidaridad “de las demás personas frente aquellas que requieran su acompañamiento para hacer más seguro su tránsito por las vías públicas”, mediante “la especial protección de los sujetos que por su edad, condiciones físicas y psicológicas, merecen mayor atención de la sociedad y el Estado”. Asimismo, destacó la importancia de no interpretar la norma “en un efecto prohibitivo que restrinja los derechos de quienes no cuenten con la posibilidad de tener un acompañante”. Estas consideraciones, aun cuando fueron planteadas en un escenario constitucional diferente al aquí examinado, brindan elementos relevantes para el examen del caso concreto.

1. En este contexto, el deber de motivación da cuenta de la importancia de que los inspectores que declaren la responsabilidad contravencional con fundamento en el inciso cuarto del artículo 59 de la Ley 769 de 2002 cumplan con una actividad probatoria intensa. Lo anterior, habida cuenta de la estrecha relación entre los supuestos que permiten exceptuar la aplicación de esta norma y el derecho a la libertad de locomoción de sus destinatarios, a la luz del modelo social de discapacidad. Dicho de otro modo, al aplicar la citada norma, el inspector debe verificar que no afecte, de forma irrazonable o desproporcionada, los derechos fundamentales de las personas en situación de discapacidad, de acuerdo con las particularidades del caso concreto. Así las cosas, era un deber de la inspectora adelantar acciones orientadas a verificar, por ejemplo, si el accionante (i) contaba con un acompañante para cruzar las vías, como pareciera señalarlo en sede de tutela²⁰⁶; (ii) utilizaba “ayudas o aparatos ortopédicos” al momento del accidente o, por último, (iii) si contaba con “capacitación o entrenamiento” para cruzar las vías por sí mismo.

1. En relación con estos dos últimos puntos, la Sala resalta que, preguntado sobre el particular, el apoderado del accionante manifestó que no planteó ante la inspectora el argumento según el cual el bastón que habría portado el peatón al momento del accidente constituía “ayuda o aparato ortopédico” que le serviría como “apoyo y guía que lo habilita

para caminar y cruzar las vías por sí mismo”. Sobre el particular, indicó que, “al haber preguntado el despacho y el testigo haber contestado clara y concretamente”, “consideró que la funcionaria ejerciendo su cargo no puede dejar pasar una declaración tan importante como esta”. Al respecto, es importante insistir en que la acción de tutela no es el escenario idóneo para plantear ex post argumentos que no fueron expresados en la oportunidad procesal correspondiente, ni mucho menos para sanear las omisiones en que hubieran podido incurrir los sujetos procesales. Si bien la inspectora tenía la obligación de verificar si el accionante se encontraba incurso en alguna de las excepciones referidas, en los términos arriba señalados, esto no es óbice para excusar el silencio del apoderado del accionante acerca del argumento que, en su opinión, debió ser considerado. Asimismo, tampoco resulta posible concluir que se impone una carga excesiva al accionante ante la exigencia en comento, puesto que, asumiéndose que había tenido el entrenamiento para el uso del bastón, en particular en el ámbito del tránsito por las vías, era evidente que estaba llamado a poner ese asunto a consideración de la autoridad de tránsito, lo cual omitió sin que indique las razones para ello.

1. De igual forma, el hecho de que la accionada no hubiere citado de forma expresa la referencia al “bastón” en el acápite destinado a la valoración de la prueba no permite concluir, como lo afirma la parte accionante, que “este testimonio como prueba decretada, no fue valorado como prueba”²⁰⁷, o “no se tomó en cuenta la totalidad del testimonio”²⁰⁸. Asunto diferente es que la referida valoración debiera hacerse de forma expresa, por las circunstancias específicas de este caso concreto. Tres elementos desvirtúan esta tesis. Primero, que dicho testimonio fue transcrito en su integridad en el cuerpo de la Resolución No. 6784 de 2022. Segundo, que fundó en dicho testimonio la declaratoria de responsabilidad del conductor involucrado en el accidente, al concluir que, a partir de sus afirmaciones, el vehículo estaba “realizando maniobra de reversa”²⁰⁹ al momento de lesionar al accionante. Tercero, que la inspectora fue clara al señalar que la responsabilidad contravencional del accionante se fundó “en el mismo material obrante en el expediente”²¹⁰, a partir del cual concluyó que “es una persona invidente y se encontraba solo en la vía pública”²¹¹. En concreto, la Resolución refirió, en este punto, las declaraciones del conductor y del testigo solicitado por la defensa, cuyo testimonio cita incluso de forma literal.

1. Por lo demás, la Sala advierte que la decisión de la inspectora de declarar al accionante como “infractor” no se fundó en el hecho de que los agentes de tránsito no hubieren inmovilizado el vehículo involucrado en el accidente, ni tampoco en que el conductor no hubiere sido trasladado a un centro médico para la práctica del examen de alcoholemia²¹². Idéntica situación ocurre en lo relacionado con las diferencias que existirían entre el IPAT y “los demás sujetos procesales”²¹³, o con el hecho de que presuntamente no exista andén, señales de tránsito o señalización en el piso para las personas con discapacidad visual. Asimismo, tampoco se advierte que la valoración de los dichos asuntos hubiera sido arbitraria, máxime cuando el accionante no formula argumentos que expliquen, de manera concreta, la relación directa entre estos reproches en materia probatoria y la presunta afectación de su derecho fundamental. Por consiguiente, las referidas irregularidades no vulneraron el derecho fundamental al debido proceso del accionante. En todo caso, la Sala insiste en que, por su naturaleza, el examen judicial efectuado en sede de tutela no es óbice para que, en el marco de sus competencias, los jueces ordinarios examinen, eventualmente, el proceso contravencional en su integridad, para determinar las responsabilidades civiles, penales, administrativas o de cualquier otra índole a que pudiera haber lugar. Esto a partir de un análisis probatorio más amplio, el cual excede los límites propios de la acción de tutela.

1. En este contexto, la Sala constata que la Resolución No. 6784 de 2022 deja en evidencia un déficit de protección constitucional que afectó el derecho fundamental al debido proceso del accionante. La ausencia de motivación expresa de las circunstancias que habrían podido eximir de responsabilidad contravencional al accionante, así como la ausencia de ajustes razonables en el trámite contravencional, impactaron de forma directa en sus garantías constitucionales. Por consiguiente, la Sala Séptima de Revisión amparará el derecho fundamental al debido proceso de Juan Giovanni Jaramillo Gómez. Para tal efecto, dejará sin efectos el proceso contravencional de tránsito No. 58753, y ordenará a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Marinilla, Antioquia, rehacer el procedimiento de conformidad con lo expuesto en la presente providencia.

1. Síntesis

1. Juan Giovanni Jaramillo Gómez interpuso, mediante apoderado, acción de tutela en contra de la Resolución No. 6784 de 2 de noviembre de 2022, proferida por la accionada en el marco del proceso contravencional de tránsito No. 58753214. En su criterio, dicha decisión vulneró, entre otros, sus derechos fundamentales a la “vida, debido proceso, dignidad humana, integridad personal, física y psicológica, mínimo vital [y] salud”²¹⁵. Por tanto, solicitó que le declare “no ser contravencionalmente responsable de las condiciones civiles y personales consignadas en el informe de accidentes” de tránsito. Los jueces de instancia declararon la improcedencia de la acción, por cuanto no superaba el requisito de subsidiariedad.

1. La Sala Séptima de Revisión revocó las decisiones de instancia y, en su lugar, negó el amparo solicitado. De un lado, verificó que, aunque el accionante disponía de un mecanismo idóneo para cuestionar la Resolución No. 6784 de 2 de noviembre de 2022, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no era eficaz, habida cuenta de la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba el accionante. Por consiguiente, se estaba en el supuesto excepcional de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular. De otro lado, concluyó que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Marinilla vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante. Esto, porque (i) no incorporó ajustes razonables en el marco del proceso contravencional e (ii) incumplió el deber de motivación, que, por la condición de sujeto de especial protección constitucional del accionante, le demandaba la acreditación de una actividad probatoria intensa.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo de tutela de 16 de febrero de 2023, proferido por el Juez Promiscuo de Familia de Marinilla, Antioquia, y, en su lugar, AMPARAR el amparo del derecho fundamental al debido proceso de Juan Giovanny Jaramillo Gómez, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTOS el proceso contravencional de tránsito No. 58753. En consecuencia, ORDENAR a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Marinilla, Antioquia, rehacer el proceso desde el auto de 24 de junio de 2021, mediante el cual inició la investigación de los hechos. Este proceso deberá garantizar, en los términos de esta providencia, (i) la incorporación de ajustes razonables orientados a garantizar que el accionante ejerza, en igualdad de condiciones, su derecho fundamental al debido proceso, así como (ii) el deber de motivación que, por la condición de sujeto de especial protección constitucional del accionante, le demanda acreditar una actividad probatoria intensa.

Tercero.- LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA T-279/23

A continuación, expreso las razones que me llevan a aclarar el voto respecto de la decisión adoptada en la Sentencia T-279 de 2023.

1. La Sala Séptima de Revisión concluyó que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Marinilla, Antioquia vulneró el derecho fundamental al debido proceso del señor Juan Giovanny Jaramillo Gómez en el marco de un proceso contravencional de tránsito en el que se sancionó al accionante, persona con discapacidad visual de nacimiento, y al conductor del vehículo que lo lesionó. La vulneración se presentó porque la autoridad administrativa no incorporó ajustes razonables en el marco del proceso contravencional e incumplió el deber de motivación que, por la condición de sujeto de especial protección constitucional del accionante, le demandaba la acreditación de una actividad probatoria intensa.

2. Si bien comparto el sentido de la decisión adoptada en la referida providencia, estimo necesario aclarar mi posición respecto de las consideraciones que, con fundamento en la Sentencia C-177 de 2016, presenta el fallo sobre el alcance del artículo 59 de la Ley 769 de 2002216.

3. En el fundamento jurídico 62, la providencia señala que las consideraciones de aquella sentencia de constitucionalidad, aun cuando fueron planteadas en un escenario diferente al examinado, brindan elementos relevantes para el examen del caso concreto “en la medida en que en dicha oportunidad se pronunció respecto de la exequibilidad del inciso quinto del artículo 59 de la Ley 769 de 2002, referido a los ancianos como peatones especiales²¹⁷ y cuya naturaleza estimó “de carácter preventivo” pero no sancionatorio.

4. Pese a que en la Sentencia C-177 de 2016 la Corte afirmó que “no se trata de una norma sancionatoria, categórica²¹⁸ o perfecta²¹⁹ , en el sentido de la teoría del derecho, sino de una norma hipotética de cultura ciudadana, de fortalecimiento de los valores cívicos y constitucionales, dirigida al logro del bien común desde una visión humana y solidaria”, considero que el artículo 59 de la Ley 769 de 2002 no reviste un carácter meramente preventivo, pues la disposición no está construida de manera que promueva el acompañamiento, ni está formulada como una sugerencia, comoquiera que utiliza un mandato imperativo al decir que los peatones, a los que se refiere el artículo, “deberán” ser acompañados por personas mayores de dieciséis años.

5. Una lectura textual de la norma permite entender que se trata de una prohibición y de una norma de carácter sancionatorio. Aunque podría afirmarse que está insuficientemente construida y que ello podría afectar el principio de legalidad, tal circunstancia no desvirtúa que la norma contiene una regulación propia del derecho administrativo sancionador. En este punto, por ejemplo, las autoridades de tránsito podrían considerar que, en efecto, el artículo 59 es una norma de prohibición y sancionatoria, pues el artículo 133 de la misma ley dispone que “los peatones y ciclistas que no cumplan con las disposiciones de este código, serán amonestados por la autoridad de tránsito competente y deberán asistir a un curso formativo dictado por las autoridades de tránsito”.

6. En consecuencia, aunque acompañó la decisión de la Sala en el presente caso, no comparto las consideraciones que, con fundamento en la Sentencia C-177 de 2016, el fallo presenta sobre el alcance del artículo 59 de la Ley 769 de 2002, pues en mi opinión, esta norma tiene naturaleza prohibitiva y sancionatoria.

En los anteriores términos dejo consignada mi aclaración de voto.

Fecha ut supra,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

1 Este expediente fue seleccionado por los magistrados Diana Fajardo Rivera y Alejandro Linares Cantillo, quienes integraron la Sala de Selección Número Tres.

2 Tutela en línea, fl. 1.

3 Ib., fl. 4.

4 Ib.

5 Contestación del municipio de Marinilla, fl. 87.

6 Ib., fl. 16.

7 Ib., fl. 18.

8 Ib., fl. 46.

9 lb., fl. 65. Declaración de Juan Diego Patiño Gómez.

10 lb., fl. 69.

11 lb., fls. 72 y 81.

12 lb., fl. 103.

13 lb., fl. 101.

14 lb. Artículo 59 de la Ley 769 de 2002. Limitaciones a peatones especiales: “Los peatones que se enuncian a continuación deberán ser acompañados, al cruzar las vías, por personas mayores de dieciséis años: Las personas que padezcan de trastornos mentales permanentes o transitorios. Las personas que se encuentren bajo el influjo de alcohol, drogas alucinógenas y de medicamentos o sustancias que disminuyan sus reflejos. Los invidentes, los sordomudos, salvo que su capacitación o entrenamiento o la utilización de ayudas o aparatos ortopédicos los habiliten para cruzar las vías por sí mismos. Los menores de seis (6) años. Los ancianos”.

15 Resolución 3027 de 2010. F. Infracciones en que incurren los peatones y que dan lugar a la imposición de un (1) salario mínimo legal diario vigente: “F.06. Actuar de manera que ponga en peligro su integridad física”.

16 lb.

17 Tutela en línea, fl. 8.

18 lb., fl. 12.

19 lb. Esta póliza se relaciona con el seguro de responsabilidad civil extracontractual en el que, según la acción de tutela, se tiene como asegurado a la compañía para que la que el conductor del vehículo involucrado en el accidente prestaba sus servicios. Cfr. lb., fl. 8: “Por lo tanto al existir un seguro de responsabilidad civil extracontractual cuyo asegurado es TCC por la Compañía de Seguros Suramericana S.A, la responsabilidad contravencional la tiene el conductor que trabajaba para esta empresa en el momento del accidente; con las dilaciones del seguro , como argumento para no pagar la prima de la reparación integral, vienen

perjudicando irremediablemente para el tratamiento médico Psicológico , Psiquiátrico, físico, y el sufrimiento de su familia”.

20 lb., fl. 7: “(...) antes del accidente no dependía para comer, de valerse por sí mismo para sus necesidades fisiológicas, salir a realizar actividades comerciales para su sustento, como se desempeñaba vendiendo dulcería pequeña tanto en Marinilla como en Medellín quedándose siempre en el puente peatonal de la Terminal de Transporte del Norte, a donde se desplazaba en la semana (...) y ahí realizaba esa labor para llevar a su casa algunos aportes por esta ocupación para sus dos hermanos invidentes, su madre y su hermana que es quien cuida de él actualmente que hoy día no puede realizar ninguna actividad de por vida”.

21 lb., fl. 5.

23 lb., fl. 4.

24 lb., fl. 5.

25 lb., fl. 6.

26 lb.

27 lb., fl. 6. Al respecto, el accionante insiste en que fue declarado contravencionalmente responsable pese a que el artículo 59 de la Ley 769 de 2002 prevé una excepción para que las personas invidentes puedan desplazarse solas por las vías, a saber, “que su capacitación o entrenamiento o la utilización de ayudas o aparatos ortopédicos los habiliten para cruzar las vías por sí mismos”.

28 lb.

29 lb. Cfr. lb., fl. 13: “Sin embargo sí valoró la prueba en el mismo testimonio del mismo testigo que el lesionado (...) que sufrió y están definidas por el médico legista; estaba solo y sin ningún tipo de compañía de una persona mayor de diez y seis años, en lo que se apoyó para definir la responsabilidad (...) del lesionado”.

30 lb., fl. 7.

31 Contestación del municipio de Marinilla, fl. 8.

32 Ib., fl. 3.

33 Ib., fl. 8.

34 Ib., fl. 2.

35 Ib.: Esto, “en cumplimiento de la Guía para la Medición Indirecta de Alcoholemia a través de Aire Espirado, y el artículo 4º de la Ley 1696 de 2013, modificó el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, que a su vez fue modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010 y creó el literal F, que en su inciso segundo dispone que el estado de embriaguez o alcoholemia se establecerá mediante una prueba que no cause lesión”.

36 Ib.

37 Ib., fl. 3.

38 Ib., fl. 4.

39 Ib.

40 Ib.

41 Ib., fl. 7.: “Lo cual ha señalado el Consejo de Estado en sentencia de tutela con radicado 76001 del 13 de febrero de 2018, que si el infractor considera que el comparendo no es justo o no lo merece, puede rechazarlo o impugnarlo, y para ello no debe pagarlo, pues si paga se entiende que lo acepta”.

42 Ib., fl. 6.

43 Intervención de Duván Alberto Blandón Henao, fl. 3.

44 Ib.

45 Ib., fl. 2.

46 Ib., fl. 3.

47 Ib.

48 Ib.: “Una cosa es que el señor Juan Giovanni hubiere recibido capacitación para tener un desempeño en la vida diaria y otra cosa muy diferente es que hubiera recibido una capacitación para cruzar las vías por sí mismo, ésta última que no ha sido probada, pues es una actividad que es mucho más especializada ya que participar en vías es una actividad de riesgo y más para un peatón en calidad de invidente”.

49 Ib., fl. 1.

50 Ib.

51 Sentencia de primera instancia, fl. 23.

52 Ib.

53 Ib.

54 Ib., fl. 24.

55 Impugnación, fl. 2.

57 Ib.

58 Ib., fl. 3. Asimismo, mediante memorial de 2 de febrero de 2023, el apoderado de la parte accionante solicitó al ad quem que “no se incluya como sujeto pasivo de esta actuación del proceso del radicado y del Auto Interlocutorio No. 0049 al abogado, Dr. Juan Fernando Isaza Villa el cual no es parte del mismo”. Esto, porque “él no era ni parte ni sujeto procesal de esta actuación administrativa de trámite contravencional, más bien está involucrado como abogado personal del Sr. Duván Alberto Blandón Henao”, conductor del vehículo.

59 Sentencia de segunda instancia, fl. 9.

60 Ib., fl. 6.

61 Ib.

62 Ib.

63 lb. Esto, porque “el artículo 59 de la ley 769 de 2002 establece una responsabilidad contravencional del peatón con afectación visual lo cual no cumplió el actor, pues aunque supuestamente usaba el bastón ello no es indicativo de si el mismo reunía las condiciones para ser considerado como un aparato ortopédico o ayuda de desplazamiento que fuere útil para que evitara la causación del accidente más cuando como bien lo indica en el lugar en que se presentó el suceso no existen andenes, señales de tránsito ni señalización en el piso para invidentes, siendo por tanto completamente razonable que la autoridad accionada concluyera que aun teniendo tal aparato se le exigiera estar acompañado con persona mayor de 16 años al cruzar porque el mismo no era suficiente para habilitarlo cruzar la vía por sí mismo; ya si ello fue o no determinante en la causación del daño, es algo que deberá determinarse en otra instancia judicial, porque el juicio contravencional que aquí se rituó tiene como fundamento la infracción al deber objetivo de cuidado establecido en una norma de tránsito no la causa eficiente que generó el perjuicio”.

64 lb., fl. 7.

65 lb.

66 lb.

67 lb., fl. 8.

68 Por medio de la Secretaría General, la magistrada sustanciadora solicitó al accionante que aclarara “si presentó la acción de tutela de la referencia (i) como mecanismo definitivo o (ii) como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Asimismo, que explicara “d) ¿En qué consiste el perjuicio ‘irremediable’ cuya consumación pretende ‘evitar’ con la interposición de la acción de tutela sub examine? ¿De qué forma concreta el perjuicio irremediable se relaciona con la Resolución?”

69 Por medio de la Secretaría General, la magistrada sustanciadora solicitó al accionante que informara: “a) ¿Qué personas conforman su núcleo familiar? (...) b) ¿Estuvo incapacitado en razón del accidente? ¿Por cuánto tiempo? ¿En qué momento reinició sus actividades laborales? ¿Se encuentra trabajando en la actualidad? ¿Qué ingresos percibe mensualmente? ¿Tiene algún vínculo laboral o contractual vigente? ¿Se encuentra afiliado al SSSS? (...) ¿Es beneficiario de algún programa social ofertado por el Estado? ¿Qué obligaciones económicas

tiene a su cargo? y, por último, ¿Tiene bienes muebles o inmuebles a su nombre?”

70 Por medio de la Secretaría General, la magistrada sustanciadora preguntó al accionante si “c) ¿Interpuso acciones judiciales, distintas a esta acción de tutela, con el objetivo de que se le declare ‘no ser contravencionalmente responsable de las condiciones civiles y personales consignadas en el informe de accidentes’? ¿Interpuso acciones judiciales, distintas a esta acción de tutela, en contra de la Resolución?”.

71 Por medio de la Secretaría General, la magistrada sustanciadora solicitó al accionante y a la accionada que explicaran lo siguiente: “e) En el trámite del proceso contravencional de tránsito, ¿planteó ante la inspectora de policía el argumento según el cual el bastón que habría portado al momento del accidente constituía ‘ayuda o aparato ortopédico’ que le serviría como ‘apoyo y guía que lo habilita para caminar y cruzar las vías por sí mismo’? (...) f) En el trámite del proceso contravencional de tránsito, ¿planteó ante la inspectora de policía el argumento según el cual ‘está certificado de recibir ‘capacitación o entrenamiento’’, en los términos del artículo 59 de la Ley 769 de 2002? (...) g) En el trámite del proceso contravencional de tránsito, ¿allegó ante la inspectora de policía la ‘Certificación de Capacitación como persona Invidente’? ¿En qué consisten las ‘herramientas de manejo a su discapacidad visual y mejorar su desempeño en las actividades de la vida diaria’ proporcionadas en el curso?”

72 De igual forma, precisó que “la naturaleza y objeto social de la ‘Corporación para Niños Especiales ‘El Progreso’’, es que propende por el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en situación de discapacidad y sus familias, mediante acciones de prevención, habilitación y rehabilitación integral ejecutadas en el plano personal, familiar y comunitario de acuerdo con las necesidades y capacidades de la población objetivo, buscando su mayor independencia y capacidad de enfrentar las distintas situaciones de la vida en que se encuentra inmerso (...).

73 Tutela en línea, fl. 1.

74 Ib., fl. 4.

75 Sentencia T-130 de 2014. Cfr. Sentencias T-398 de 2022, T-255 de 2021, T-467 de 2018, T-097 de 2018, T-277 de 2003 y T-579 de 1997. En el mismo sentido, la sentencia T-804 de

2002. Al respecto, la Sala Sexta de Revisión señaló que “el amparo constitucional se consagró para restablecer los derechos fundamentales conculcados o para impedir que se perfeccione su violación si se trata apenas de una amenaza, pero que, de todas maneras, su presupuesto esencial, insustituible y necesario, es la afectación –actual o potencial– de uno o varios de tales derechos, que son cabalmente los que la Carta Política quiso hacer efectivos, por lo cual la justificación de la tutela desaparece si tal supuesto falta”.

76 Tutela en línea, fl. 1.

77 Sentencias T-398 de 2022 y T-255 de 2021. Cfr. Sentencias T-269 de 2012, T-904 de 2013 y Decreto 2591 de 1991.

78 Id. Cfr. Artículo 13 del Decreto 2591 de 1991.

79 Sentencias T-1062 de 2010 y T-304 de 1996. Cfr. Sentencia T-070 de 2018.

80 Auto 401 de 2020. Cfr. Auto 281 de 2019.

81 Auto 105 de 2020.

82 Id. Cfr. Auto 543 de 2016.

83 Id.

84 Auto 401 de 2020.

85 Intervención de Duván Alberto Blandón Henao, fl. 8: “El apoderado queda investido [para] (...) responder acción de tutela como atender a sus recursos”.

86 Memorial de 2 de febrero de 2023: “De manera atenta, solicito (...) que no se incluya como sujeto pasivo de esta actuación del proceso del radicado y del Auto Interlocutorio No. 0049 al Abogado, Dr. Juan Fernando Isaza Villa el cual no es parte del mismo”.

87 Sentencia T-292 de 2021: “El apoderamiento judicial en sede de tutela debe observar las siguientes reglas: (i) el poder debe constar por escrito y éste se presume auténtico, (ii) el mandato puede constar en un acto de apoderamiento especial o en uno de carácter general, (iii) quien pretenda ejercer la acción de tutela mediante apoderado judicial debe conferir

facultades expresas para el ejercicio de esta acción constitucional y (iv) el destinatario del acto de apoderamiento debe ser un abogado con tarjeta profesional vigente”. En el caso concreto, obra en el expediente el documento “poder especial para impetrar acción constitucional de tutela”, mediante el cual el accionante (i) confirió por escrito, (ii) poder especial, (iii) para que lo “represente en el proceso de acción de tutela contra la Actuación Administrativa de Resolución Proceso Contravencional 28753 del 2 de noviembre de 2022” en contra de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Marinilla, Antioquia, (iv) a Carlos Mauricio Freydel Delgado, quien, de acuerdo con la información disponible en la página web del Consejo Superior de la Judicatura, es abogado con tarjeta profesional vigente (fecha de consulta, 20 de junio de 2023).

88 La Sala reiterará, en este capítulo, las consideraciones planteadas sobre el particular en la sentencia T-398 de 2022.

89 Al respecto, ver las sentencias T-239 de 2022, T-138 de 2022, T-416 de 2021 y T-255 de 2021. Cfr. Sentencias T-696 de 2017 y T-672 de 2017, entre otras.

90 Sentencia T-672 de 2017.

91 Sentencia SU-379 de 2019.

92 Id.

93 Sentencia SU-132 de 2018. Cfr. Sentencia SU-961 de 1999.

94 Id.

95 Sentencia SU-081 de 2020.

96 Ver sentencias T-239 de 2022, T-138 de 2022, T-416 de 2021, T-255 de 2021, T-696 de 2017 y T-672 de 2017, entre otras. Como lo ha resaltado la jurisprudencia constitucional, “en esta hipótesis, la acción de tutela procede, por regla general, como mecanismo transitorio - siempre y cuando, además, se acredite la existencia de un perjuicio irremediable- para la garantía del derecho y, excepcionalmente, como mecanismo definitivo”.

98 Id.: “La tercera y última condición, subjetiva positiva, exige verificar que la persona, ni por

sí misma ni con la ayuda de su entorno familiar tiene capacidad para garantizar la satisfacción de sus necesidades hasta tanto agota la vía judicial ordinaria para la protección de sus derechos. Por tanto, solo la garantía, en caso de que la pretensión en sede de tutela sea favorable, le puede permitir suplir su ausencia de resiliencia. La acreditación de esta condición hace efectivo el mandato que tiene el Estado de ofrecer auxilio a la persona cuando no puede ayudarse a sí misma o contar con la ayuda de su entorno familiar. Lo anterior se desprende del deber moral y jurídico que tienen todas las personas de satisfacer sus propias necesidades y las de aquellos con quienes tienen un nexo de solidaridad. Solo ante su incapacidad es exigible de la sociedad, y, por ende, del Estado, su apoyo”.

99 Sentencia T-264 de 2018.

100 Sentencia T-030 de 2015.

101 Sentencia T-146 de 2019.

102 Sentencia T-264 de 2018.

103 Id.

104 Id.

105 Sentencia T-028 de 2016.

106 Contestación de la accionada en sede de revisión, fl. 2. Cfr. Resolución No. 6784 de 2 de noviembre de 2022, artículos tercero y cuarto.

107 Cfr. Escrito de traslado del accionante, fl. 2.

108 Sentencia T-554 de 2019.

109 Sobre la naturaleza de este tipo de actos, el Consejo de Estado ha resaltado que “la imposición de sanciones de tránsito no corresponde a un ‘juicio’ que involucre la disputa por asuntos civiles -conflictos entre particulares- derivados de las acciones policivas establecidas en la ley, sino que emana del poder sancionatorio del Estado en su esfera administrativa, la legalidad de su resolución final puede ser revisada por el juez contencioso, aun cuando ésta haya sido emitida por una autoridad policial”. Al respecto, ver la sentencia nº

11001-03-15-000-2013-02588-01(AC), proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado. En el mismo sentido, la sentencia T-115 de 2004: “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”.

110 Artículo 13 de la Constitución Política. En el mismo sentido, el artículo 47 de la Constitución Política.

111 Sentencia T-124 de 2020.

112 Base de datos de la ADRES. Fecha de consulta: 20 de junio de 2023.

113 Respuesta del accionante en sede de revisión, fl. 2.

114 Ib.

115 Certificado médico de 1 de diciembre de 2022: “AGUDEZA VISUAL OD NO APLICA PACIENTE INVIDENTE DESDE EL NACIMIENTO OI NO APLICA PACIENTE INVIDENTE DESDE EL NACIMIENTO”. Al respecto, si bien el apoderado del tercero con interés legítimo manifiesta que el accionante “no aporta pruebas” que demuestren “la filiación o parentesco que tiene su grupo familiar con él”, si “se encuentran vivas o fallecidas” o las “discapacidades que tienen las personas que integran el grupo familiar”, la Sala concluye que, valoradas en contexto y a la luz de las pruebas que obran en el expediente, no existen elementos que permitan desvirtuar las afirmaciones que, al respecto, formula el accionante.

116 Tutela en línea, fl. 5.

117 Ib., fl. 7.

118 Respuesta del accionante en sede de revisión, fl. 6.

119 Respuesta de la Secretaría de Tránsito en sede de revisión, fl. 3.

120 Este capítulo retoma la sentencia SU-213 de 2021.

121 Sentencias T-323 de 2012 y SU-573 de 2019.

122 Sentencia T-465 de 2009. Cfr. Sentencia C-980 de 2010, T-559 de 2015, T-051 de 2016 y T-595 de 2020.

123 Incorporada al derecho interno mediante la Ley 74 de 1968.

124 Incorporada al derecho interno por la Ley 16 de 1972.

126 Sentencia T-465 de 2009.

127 Sentencias C-980 de 2010, C-758 de 2013, C-034 de 2014, SU-772 de 2014 y T-543 de 2017.

128 Sentencias C-983 de 2010, C-491 de 2016, T-543 de 2017, T-036 de 2018 y T-385 de 2019.

129 Sentencia T-105 de 2023. Cfr. Sentencias T-209 de 2022, T-007 de 2019, C-034 de 2014, C-758 de 2013 y C-980 de 2010.

130 Ib. Al respecto, la Corte ha insistido en que “no cualquier irregularidad en el trámite constituye una vulneración al debido proceso. Para que una irregularidad procesal configure una vulneración al debido proceso debe tener la capacidad de alterar de manera grave el proceso, tornándolo en injusto, o debe resultar en una privación o limitación del derecho de defensa”.

131 Sentencia T-105 de 2023. Artículo 209 de la Constitución Política: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...)”.

132 Ib.: “La segunda consiste en que ninguna actuación del servidor público puede ser resultado de la arbitrariedad. La actuación se debe sujetar a unos procedimientos preestablecidos por la ley. Esta corporación ha sostenido en materia administrativa que el debido proceso es exigente en cuanto a la legalidad, ya que no solo se pretende que el

servidor público cumpla con las funciones asignadas, sino que, además, lo haga en la forma determinada por el ordenamiento jurídico”.

133 Ib.: “La tercera regla hace referencia al deber que tiene toda autoridad administrativa de apreciar las pruebas conforme a los principios de legalidad y razonabilidad. Esta apreciación razonable implica la garantía de la primacía de lo sustancial sobre las formas y lograr la efectividad de los derechos. Este tribunal ha indicado que el derecho sustancial no puede ser desconocido so pretexto de la aplicación del derecho instrumental o, en otras palabras, la exigencia de formalidades no puede prevalecer sobre las razones de fondo”.

134 Sentencia T-051 de 2016.

135 Ib. Cfr. Sentencia T-544 de 2015.

136 Sentencia T-105 de 2023.

137 Sentencia T-010 de 2021.

138 Ib.

139 Sentencia T-530 de 2019.

140 Ib.

141 Sentencia T-146 de 2022.

142 Sentencia T-051 de 2016.

143 Ib.

144 Ib.

145 Ib.

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

el orden público”.

148 Sentencias C-983 de 2010, C-491 de 2016, T-543 de 2017, T-036 de 2018 y T-385 de 2019.

149 Artículo 93 de la Constitución Política. Sentencia C-804 de 2009.

150 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.

151 Sentencia T-425 de 2022.

152 Sentencia T-487 de 2007. Cfr. Sentencia T-124 de 2020.

153 Sentencia T-425 de 2022. Cfr. Sentencia C-052 de 2021.

154 Ib.

155 Ib.

156 Ib.

157 Ib.

158 Ib.

159 Ib.

160 Artículos 2 de la Ley 1346 de 2009, 2 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y 3 de la Ley 1996 de 2019.

161 Sentencia T-425 de 2022. Cfr. Sentencia T-138 de 2022.

162 Sentencia C-022 de 2021.

163 Ib.

164 Ib. Artículo 8 de la Ley 1996 de 2022: “Ajustes razonables en el ejercicio de la capacidad

legal. Todas las personas con discapacidad, mayores de edad, tienen derecho a realizar actos jurídicos de manera independiente y a contar con las modificaciones y adaptaciones necesarias para realizar los mismos. La capacidad de realizar actos jurídicos de manera independiente se presume. La necesidad de ajustes razonables para la comunicación y comprensión de la información no desestima la presunción de la capacidad para realizar actos jurídicos de manera independiente”.

165 Sentencia T-425 de 2022.

166 En el mismo sentido, la Ley 982 de 2005.

167 Sentencias T-028 de 2020, T-298 de 2020 y T-098 de 2021.

168 Por ejemplo, ver la sentencia T-146 de 2022: “Las garantías iusfundamentales esenciales del debido proceso deben observarse en ‘toda actividad de la administración pública en general’, sin embargo, su contenido y alcance varía dependiendo del tipo de proceso y de los sujetos investigados. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que los ocupantes de predios privados o públicos que tengan la calidad de sujetos de especial protección constitucional son titulares de una protección procesal ‘cualificada’ en los procesos policivos por infracción urbanística. Esta protección cualificada exige, de un lado, que las autoridades administrativas observen y salvaguarden las garantías iusfundamentales que integran el ámbito de protección del debido proceso de forma más estricta y rigurosa, con el objeto de maximizar la protección de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional. De otro, que las normas procedimentales deben aplicarse con ‘especial atención a las condiciones particulares’ de los presuntos infractores. Esto implica que, conforme al artículo 13 de la Constitución, la administración debe adoptar medidas afirmativas o ajustes razonables a los procesos policivos por infracción urbanística, de modo que estos sujetos puedan participar en condiciones de igualdad sustantiva”.

169 Ib., fl. 8.

170 Ib., fl. 3.

171 Ib., fl. 2.

172 Ib.

173 lb.

174 lb., fl. 3.

175 lb.

177 lb., fl. 2.

178 lb., fl. 3.

179 lb.

180 Sentencias C-983 de 2010, C-491 de 2016, T-543 de 2017, T-036 de 2018 y T-385 de 2019.

181 Sentencia T-105 de 2023. Artículo 209 de la Constitución Política: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)”.

182 lb.: “La segunda consiste en que ninguna actuación del servidor público puede ser resultado de la arbitrariedad. La actuación se debe sujetar a unos procedimientos preestablecidos por la ley. Esta corporación ha sostenido en materia administrativa que el debido proceso es exigente en cuanto a la legalidad, ya que no solo se pretende que el servidor público cumpla con las funciones asignadas, sino que, además, lo haga en la forma determinada por el ordenamiento jurídico”.

183 lb.: “La tercera regla hace referencia al deber que tiene toda autoridad administrativa de apreciar las pruebas conforme a los principios de legalidad y razonabilidad. Esta apreciación razonable implica la garantía de la primacía de lo sustancial sobre las formas y lograr la efectividad de los derechos. Este tribunal ha indicado que el derecho sustancial no puede ser desconocido so pretexto de la aplicación del derecho instrumental o, en otras palabras, la exigencia de formalidades no puede prevalecer sobre las razones de fondo”.

184 Artículo 1 de la Ley 769 de 2002. Ámbito de aplicación y principios. “Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones,

usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito. En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.”.

185 Artículo 55 de la Ley 769 de 2002. Comportamiento del conductor, pasajero o peatón. “Toda persona que tome parte en el tránsito como conductor, pasajero o peatón, debe comportarse en forma que no obstaculice, perjudique o ponga en riesgo a las demás y debe conocer y cumplir las normas y señales de tránsito que le sean aplicables, así como obedecer las indicaciones que les den las autoridades de tránsito”.

186 Artículo 59 de la Ley 769 de 2002. Limitaciones a peatones especiales: “Los peatones que se enuncian a continuación deberán ser acompañados, al cruzar las vías, por personas mayores de dieciséis años: Las personas que padezcan de trastornos mentales permanentes o transitorios. Las personas que se encuentren bajo el influjo de alcohol, drogas alucinógenas y de medicamentos o sustancias que disminuyan sus reflejos. Los invidentes, los sordomudos, salvo que su capacitación o entrenamiento o la utilización de ayudas o aparatos ortopédicos los habiliten para cruzar las vías por sí mismos. Los menores de seis (6) años. Los ancianos”.

187 Resolución 3027 de 2010. F. Infracciones en que incurren los peatones y que dan lugar a la imposición de un (1) salario mínimo legal diario vigente: “F.06. Actuar de manera que ponga en peligro su integridad física”.

188 Certificado médico de 1 de diciembre de 2022: “AGUDEZA VISUAL OD NO APLICA PACIENTE INVIDENTE DESDE EL NACIMIENTO // OI NO APLICA PACIENTE INVIDENTE DESDE EL NACIMIENTO”.

189 Ib.

190 Reconocimiento médico legal de 19 de marzo de 2022.

191 Ib.

192 Ib.

193 Artículos 2 de la Ley 1346 de 2009, 2 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y 3 de la Ley 1996 de 2019.

194 Sentencia C-025 de 2021.

195 Ib.

196 Sentencia T-425 de 2022.

197 Auto de apertura de la investigación contravencional de tránsito, fl. 2.

198 Expediente de tutela, fl. 54.

199 Sentencia T-425 de 2022.

200 Sentencia T-010 de 2021.

201 Sentencia C-177 de 2016.

202 Ib.

203 Sentencia T-010 de 2021.

204 Ib.

205 Además de ser la disposición demandada, la Sala Plena fijó el problema jurídico en los siguientes términos: “¿la posible vaguedad e imprecisión del término “los ancianos” contenido en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, constituiría una restricción indebida al derecho a la libertad de circulación, que en consecuencia discrimina a las personas en razón de su edad?”

206 Respuesta del accionante en sede de revisión, fl. 3.

208 Impugnación, fl. 2.

209 Contestación de la Secretaría de Tránsito, fl. 101. Resolución No. 6784 de 2022.

210 Ib.

211 Ib.

212 En el mismo sentido, la intervención del tercero con interés legítimo. Ver Intervención de Duván Alberto Blandón Henao, fl. 3.

213 Tutela en línea, fl. 5.

214 Tutela en línea, fl. 1.

215 Ib.

216 Artículo 59. Limitaciones a peatones especiales. Los peatones que se enuncian a continuación deberán ser acompañados, al cruzar las vías, por personas mayores de dieciséis años: || Las personas que padezcan de trastornos mentales permanentes o transitorios. || Las personas que se encuentren bajo el influjo de alcohol, drogas alucinógenas y de medicamentos o sustancias que disminuyan sus reflejos. || Los invidentes, los sordomudos, salvo que su capacitación o entrenamiento o la utilización de ayudas o aparatos ortopédicos los habiliten para cruzar las vías por sí mismos. || Los menores de seis (6) años. || Los ancianos.

217 Cita de la cita: Además de ser la disposición demandada, la Sala Plena fijó el problema jurídico en los siguientes términos: “¿la posible vaguedad e imprecisión del término “los ancianos” contenido en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, constituiría una restricción indebida al derecho a la libertad de circulación, que en consecuencia discrimina a las personas en razón de su edad?”.

218 Cita de la cita: Bobbio Norberto, Ibídem, Pág. 130.

219 Cita de la cita: “Para García Maynes ‘Inspirándose en doctrinas romanas el jurista ruso N. Korkounov divide los preceptos del derecho en 4 grupos desde el punto de vista de sus sanciones: *leges perfectae*; *leges plus quam perfectae*; *leges minus quam perfectae*; *leges*

imperfectae. (...) Las leyes imperfectas son las que no se encuentran provistas de sanción. (...) Por otra parte, hay que tener en cuenta que sería imposible sancionar todas las normas jurídicas. En efecto, cada norma sancionadora tendría que hallarse garantizada por una nueva norma y esta por otra, y así sucesivamente. Pero como el número de preceptos que pertenecen a un sistema de derecho es siempre limitado, hay que admitir, a fortiori, la existencia de normas jurídicas desprovistas de sanción.’ Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, 2010, Págs. 90, 91”.