

ORDEN DE COMPARENDO - Concepto / ACTO ADMINISTRATIVO - Sanción por infracción de tránsito / ORDEN DE COMPARENDO - Diferente a sanción por infracción de tránsito / SANCION POR INFRACCION DE TRANSITO - Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ejerce control de legalidad / NATURALEZA JURISDICCIONAL DE LOS JUICIOS DE POLICIA - Noción / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - La providencia cuestionada vulneró el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia

La orden de comparendo corresponde a la citación para que el presunto infractor acuda a la autoridad con el fin de pagar la sanción derivada de dicha violación o a su discusión en audiencia pública en la que se podrá solicitar práctica de pruebas, la que, por su parte, culmina mediante fallo absolutorio o sancionatorio que se notifica en estrados. Contra dicha determinación, procede recurso de reposición o apelación según el caso, en razón de la cuantía de la multa o de la naturaleza de la sanción impuesta. De entrada, advierte la Sala que la naturaleza de las providencias que imponen sanciones por infracciones de tránsito corresponde a la de un acto administrativo... el legislador calificó directamente de administrativo a dicho proceso sancionatorio, sin que sea viable extenderle categoría jurisdiccional, a pesar de que sus etapas y providencias puedan sugerir tal connotación... En ese orden, yerra el a quo al considerar como jurisdiccional el proceso de imposición de sanciones de tránsito, y confunde tal decisión con los juicios de policía a los que se refiere el artículo 105 del C.P.A.C.A. en orden a estimarlo como no susceptible de control judicial contencioso administrativo. La jurisprudencia de esta Corporación se ha referido a la naturaleza jurisdiccional de los juicios de policía en los siguientes términos: Las autoridades policivas por regla general ejercen funciones propiamente administrativas, inherentes al poder de policía del cual se encuentran investidas, dentro de los precisos límites legales, actos que están sujetos al control jurisdiccional como cualquier acto administrativo. Así mismo y excepcionalmente actúan en función jurisdiccional, cuando dirimen los procesos civiles de policía dirigidos a amparar la posesión, la tenencia o la servidumbre, eventos en los cuales, sus actos, por ser de carácter judicial, escapan al control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Son estas las razones por las cuales el Código Contencioso Administrativo, en su artículo 82, ha previsto que los actos expedidos en los juicios civiles de policía, entre otros, no son objeto de control ante la justicia de lo Contencioso Administrativo. La jurisprudencia de la Sección Tercera en distintos pronunciamientos ha determinado que los juicios civiles de policía y especialmente el amparo policivo posesorio tienen carácter judicial; igualmente ha diferenciado entre la función propiamente administrativa que cumplen las autoridades de policía y la función judicial ejercida por las mismas. En igual sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional; en sus diferentes fallos ha reiterado que los juicios civiles de policía, iniciados para protección del statu quo, constituyen manifestaciones del poder judicial del Estado... Así las cosas, bajo el entendido 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. Recuérdese que según el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para ejercer el control jurisdiccional de toda actividad desplegada por el Estado, salvo las excepciones previstas en la ley. Por ello, como quiera que el procedimiento al que se ha hecho referencia constituye una actuación típicamente administrativa, y no un juicio de policía, la providencia judicial que se cuestiona lesiona los derechos fundamentales del

tutelante, en la medida que consideró como excluido al control judicial, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que pretendía que se analizara la legalidad del acto definitivo que impuso una sanción de tránsito... Esta Sección recuerda que en reiteradas ocasiones ha considerado que cuando la causa, motivo o razón a la que se atribuye la transgresión es de tal entidad que incide directamente en el sentido de la decisión, resulta necesario amparar los derechos fundamentales invocados en la tutela.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 104 / LEY 769 DE 2002

NOTA DE RELTORIA: En relación con los juicios de policía consultar, sentencia T-115 de 2004 de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015)

Radicación número: 11001-03-15-000-2013-02588-01(AC)

Actor: ALVARO GARCIA VELASQUEZ

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Procede la Sala a resolver la impugnación que propuso el tutelante contra la sentencia del 12 de agosto de 2014, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que negó la presente solicitud de amparo.

I. ANTECEDENTES

1. Petición de amparo constitucional

Con escrito radicado el 28 de octubre de 2013 en el Centro de Servicios Judiciales de Manizales, el señor Álvaro García Velásquez presentó solicitud de tutela para que se le ampararan sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, que consideró transgredidos por el Tribunal Administrativo de Caldas, con ocasión de la providencia de 13 de septiembre de 2013 proferida en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que incoó en contra del municipio de Manizales y la Policía Nacional, que confirmó el rechazo de la demanda.

En concreto, formuló las siguientes pretensiones:

“1) Que se revoque la actuación desarrollada por el Tribunal Administrativo de Caldas dentro del proceso con número radicado 17-001-33-33-004-2013-00183-02, aprobada en Sala según acta número 59 del 13 de septiembre de 2013.

2) En consecuencia que se revoque el auto de 26 de junio de 2013 proferido por el Juzgado 4 Administrativo de Manizales y se ordene dar trámite al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.”

La solicitud de tutela se apoya en los siguientes **hechos** que se resumen así:

- Que el día 6 de julio de 2012 se impartió en su contra la orden de comparendo No. 17001000928996 por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte del municipio de Manizales por incurrir en una contravención establecida en el Código Nacional de Tránsito Terrestre.
- Que mediante Resolución N° 340 del 24 de julio de 2012, la autoridad de Tránsito lo sancionó con multa, acto que se confirmó mediante la Resolución N° 377 del mismo año.
- Que en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó la legalidad de tales actos, la cual correspondió en reparto al Juzgado Cuarto Administrativo de Manizales. Ese despacho, con auto No. 341 del 26 de junio de 2013 rechazó la demanda por haber operado el fenómeno de caducidad.
- Que en segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante providencia de 13 de septiembre de 2013, *“confirmó la decisión, pero no por los argumentos expuestos por el juez a quo, sino porque el asunto no es susceptible de control judicial ante a jurisdicción de lo contencioso administrativo”* en tanto se cuestionaba un *“juicio de policía”*, el cual está excluido de control, según lo dispone el artículo 105 del C.P.A.C.A.¹

2. Sustento de la vulneración

¹ **“ARTÍCULO 105. EXCEPCIONES.** La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:

(...)

3. Las decisiones proferidas en **juicios de policía** regulados especialmente por la ley.”

El tutelante considera que la providencia judicial vulneró los referidos derechos fundamentales por cuanto rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, a pesar de que las resoluciones que cuestiona no son *juicios de policía* sino verdaderos actos administrativos susceptibles de control judicial por tratarse de una expresión de la facultad sancionatoria del Estado.

2. Trámite de la solicitud de amparo

Por auto de 25 de noviembre 2013 la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la solicitud de tutela y ordenó notificarla a los Magistrados que integran el Tribunal Administrativo de Caldas, al Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales.

Asimismo ordenó la vinculación del Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y del municipio de Manizales, en calidad de interesados en las resultas del proceso.

3. Argumentos de defensa

3.1. Del Tribunal Administrativo de Caldas

El Magistrado ponente de la decisión de segunda instancia que se censura, se opuso al amparo al considerar que dicha providencia se emitió con fundamento en la norma que regula las causales de rechazo de las demandas contenciosas, esto es, en el artículo 105 del C.P.A.C.A.

3.2. Del Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional

Por conducto del Secretario General de la Policía Nacional, indicó que la tutela deviene improcedente por cuanto no se presenta ninguna de las causales específicas que exige la jurisprudencia para la procedencia del amparo contra providencia judicial.

3.3. Del municipio de Manizales

El Secretario de Despacho de la Alcaldía Municipal, luego de exponer la situación fáctica que motivó la imposición de la sanción de tránsito, señaló que dicha

actividad *“puede ser considerada dentro de la jurisdicción de tránsito”*, por lo que no es objeto de control judicial.

4. Sentencia impugnada

Mediante fallo del 12 de agosto de 2014, el Consejo de Estado - Sección Cuarta, negó la solicitud de amparo. Como sustento de esa decisión, expuso que la interposición de sanciones por infracciones de tránsito *“puede verse como un procedimiento judicial o cuasijudicial”* que escapa al control judicial como lo consideró la autoridad accionada, según lo dispuesto en el artículo 105 del C.P.A.C.A.

Explicó que la Ley 769 de 2002 *“por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*, asigna competencia² a los organismos de tránsito de las entidades territoriales para conocer de las infracciones especiales de tránsito en que incurran los usuarios de las vías públicas, y que en tanto dicho procedimiento garantiza el derecho al debido proceso del implicado, debe ser calificado como *“jurisdiccional”*, y por ello exento del control judicial.

5. Impugnación

El tutelante impugnó el fallo de primera instancia, con fundamento en idénticas razones a aquellas en que soportó la solicitud de amparo constitucional.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Constitución Política en el artículo 86 consagró una acción especial para facilitar la garantía inmediata de los derechos fundamentales dotada de un procedimiento breve y sumario que tiene como rasgos esenciales la subsidiariedad y la residualidad porque sólo procede si no existe otro mecanismo

² **“ARTÍCULO 134. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.** Los organismos de tránsito conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción, así: Las inspecciones de tránsito o quienes hagan sus veces en única instancia de las infracciones sancionadas con multas de hasta veinte (20) salarios, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes o las sancionadas con suspensión o cancelación de la licencia para conducir, siendo la segunda instancia su superior jerárquico.

PARÁGRAFO. Los daños y perjuicios de mayor y menor cuantía sólo pueden ser conocidos por los jueces civiles de acuerdo a su competencia.”

judicial ordinario de defensa de los derechos que se consideran amenazados o conculcados.

No obstante, esta causal de improcedencia se excepciona, a las voces del artículo 6 del Decreto No. 2591 de 1991, cuando el reclamo de protección se propone como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable, el que será valorado por el juez constitucional según las circunstancias en las que se encuentre el actor con el fin de establecer que el medio judicial ordinario no resulta idóneo para evitarlo o remediarlo.

1. De la evolución en el Consejo de Estado de la tesis sobre la procedencia de la tutela contra providencias judiciales.-

En una primera época esta Corporación Judicial, incluso la Sección Quinta, consideró improcedente el empleo de la tutela como instrumento judicial idóneo para dejar sin efectos o para modificar providencias judiciales. Entre otros motivos, como esencial razón, porque se estimó que el trámite y definición del proceso judicial ordinario dentro del cual fueron proferidas las providencias censuradas era prueba fehaciente de que el conflicto o el reclamo, contó con el debate y la definición judicial idónea y eficaz por el juez natural competente, pues operó el “medio de defensa judicial” existente para el efecto, situación que según mandato del numeral 1° del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, hace que en estos eventos el mecanismo de la tutela no proceda.

También, frente a este tema, tomó en consideración que la Corte Constitucional pese a que en sentencia C-543 de 1° de octubre de 1992 declaró inexecutable los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que consagraban el ejercicio de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales contra decisiones judiciales, seguidamente abrió camino a la tutela contra providencias judiciales con la creación jurisprudencial de la teoría de la vía de hecho en sus diferentes modalidades³, que con posterioridad perfeccionó con la elaboración de la teoría de las causales específicas de procedibilidad (defecto sustantivo, orgánico o procedimental, defecto fáctico, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución)⁴.

³ En relación con la vía de hecho de las providencias judiciales puede consultarse, entre muchas otras la sentencia T-162 de 1999 de la Corte Constitucional.

⁴ Al respecto véase la sentencia T 949 de 2003, M.P: Eduardo Montealegre Lynett.

Así, esta Sala en una apertura progresiva de admisión excepcional de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales, cuando la lesión se atribuye a una decisión judicial, ha venido sosteniendo que solo en situaciones muy especiales en las cuales se evidencie de manera superlativa que la providencia judicial padece un vicio procesal ostensiblemente grave y desproporcionado, que lesiona en grado sumo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, individualmente considerado o en conexidad con el derecho de defensa y de contradicción, núcleo esencial del derecho al debido proceso, es admisible que la tutela constituya el remedio para garantizar estos especiales y concretos derechos amenazados o trasgredidos, imponiéndose en estos eventos ampararlos para garantizar la justicia material inherente a la dignidad humana.

Al paso del tiempo, el 31 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación proferida por importancia jurídica, adoptó la tesis de la admisibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se evidencie que contienen atropello a derechos fundamentales. Sostuvo que en tales casos el juez de tutela debe adentrarse en el examen de fondo de la situación. Al respecto, luego de realizar un detenido recuento histórico de las posiciones asumidas por las diferentes secciones sobre esta materia en los últimos años, precisó:

“(…)

De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente”⁵ (subrayas de la Sala).

En el presente, en consonancia con esta tesis de unificación que debe acatarse, la Sala considera que a fin de determinar si acomete el estudio de fondo con el objeto de establecer si la providencia judicial quebranta derechos fundamentales,

⁵ Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de julio de 2012, radicado: 11001-03-15-000-2009-01328-01, Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González.

es necesario verificar, previamente, en cada caso, que se encuentren presentes parámetros básicos que conciernen a: i) inexistencia de otros medios de impugnación judiciales ordinarios y extraordinarios; ii) que se haya ejercido la tutela dentro de un tiempo razonable a partir de cuando comenzó a padecerse la vulneración del derecho fundamental; iii) que no se trate de tutela contra decisión de tutela; iv) que la materia o el asunto en el que radica la alegada transgresión sea de relevancia constitucional; y, v) que el solicitante haya alegado el quebrantamiento del derecho fundamental en el proceso judicial, siempre que ello hubiere sido posible.

Entonces, solo si estas exigencias se encuentran superadas, la Sala abordará el fondo del reclamo que la solicitud de tutela presente, examen que se circunscribirá al sustento jurídico en el que se soporte la amenaza y/o el quebrantamiento de los derechos fundamentales que se aleguen.

Si la causa, motivo o razón a la que se atribuye la transgresión es de tal entidad que incide directamente en el sentido de la decisión, y no representa reabrir el debate de instancia ni implica intervención del juez de tutela en aspectos propios de la autonomía del juez natural, y se llegaren a encontrar afectados los derechos fundamentales invocados por el actor, será del caso adoptar las medidas necesarias para corregir tal situación.

2. Examen de estos presupuestos en el sub examine

Para determinar la conjunción de los presupuestos de procedibilidad, se precisa delimitar el objeto de la tutela de la siguiente forma:

En el sub examine, se controvierte el auto de 13 de septiembre de 2013 proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas, que confirmó la providencia 26 de junio de 2013 del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, que rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que el actor impetró contra el municipio de Manizales y la Policía Nacional con el propósito de obtener la nulidad de las resoluciones que le impusieron una multa por infracción a las normas de tránsito.

A juicio del tutelante, este auto atenta contra sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, porque declaró que las

resoluciones que ataca vía nulidad y restablecimiento del derecho escapan al control jurisdiccional en consideración a que corresponden a “juicios de policía” excluidos expresamente por el artículo 105 del C.P.A.C.A, pese a que su naturaleza no corresponda con dicha calificación.

El contexto fáctico que soporta la presente solicitud de tutela, evidencia que ésta supera los presupuestos de procedibilidad que exige el análisis de fondo de la posible situación vulneradora originada en una providencia judicial.

En efecto, al tratarse del **auto** que resolvió la apelación interpuesta en contra de la decisión de rechazar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, no existe medio de impugnación ordinario ni extraordinario para controvertirlo.

Igualmente, el amparo se solicitó en un plazo razonable respecto de la decisión que se enjuicia, esto es, la providencia del 13 de septiembre de 2013 del Tribunal Administrativo de Caldas⁶, la cual, por su parte, no corresponde a una decisión de tutela.

En relación con los demás presupuestos de procedibilidad, la Sala encuentra que éstos también se superan. En efecto, los argumentos que sustentan la vulneración a los derechos fundamentales y el análisis de fondo que la situación expuesta amerita (rechazo de la demanda por la naturaleza del acto cuestionado), no implica suplantación alguna del juez natural en relación con las pretensiones que se elevaron en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho⁷.

En ese orden, la participación del juez constitucional se limitará a determinar si la decisión del Tribunal accionado de confirmar el rechazo de la demanda, no porque había operado la caducidad de la acción, sino porque se trata de un asunto “*no susceptible de control judicial*”, resulta violatoria de los derechos fundamentales invocados, más nada tendrá que ver con el estudio de legalidad de las resoluciones acusadas.

3. Del objeto de estudio en esta instancia

⁶ La tutela se interpuso el 28 de octubre de 2013.

⁷ Entre otras sentencias, ver C-590/05, T-173/93, T-061/07 y T-401/12.

De cara a los argumentos del escrito de tutela y la impugnación, corresponde a la Sala, como primera medida, analizar la naturaleza de “los actos” mediante los cuales se imponen sanciones como consecuencia de infracción de normas de tránsito a fin de determinar si, como lo consideró el *a quo*, corresponden a “juicios de policía” o si, por el contrario, constituyen verdaderos actos administrativos y, en consecuencia, objeto de esta jurisdicción.

El artículo 3° de la Ley 769 de 2002 *“por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*, determina como **autoridades de tránsito**, entre otras, a los Alcaldes y los organismos de tránsito de carácter municipal, definidos estos últimos como *“unidades administrativas municipales que tienen por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción”*⁸, las que serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Las Secretarías Municipales de Tránsito fueron enlistadas por el artículo 6° *ibídem*⁹ como *organismos de tránsito* en su jurisdicción y en tal calidad, *“sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías”*¹⁰. Además cuentan con un cuerpo de agentes de tránsito que velará por el cumplimiento del régimen normativo de tránsito.

El Título VI de dicha ley regula las sanciones y el procedimiento para su imposición por el incumplimiento de normas de tránsito. Se destacan las siguientes disposiciones:

“ARTÍCULO 134. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA. Los organismos de tránsito conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción, así: Las inspecciones de tránsito o quienes hagan sus veces en única instancia de las infracciones sancionadas con multas de hasta veinte (20) salarios, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes o las sancionadas con suspensión o

⁸ Artículo 2 de la Ley 769 de 2002.

⁹ **“ARTÍCULO 6°. ORGANISMOS DE TRÁNSITO.** Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;
b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;
c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;
d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales. (...)”

¹⁰ Artículo 7 *ibídem*.

cancelación de la licencia para conducir, siendo la segunda instancia su superior jerárquico.

PARÁGRAFO. Los daños y perjuicios de mayor y menor cuantía sólo pueden ser conocidos por los jueces civiles de acuerdo a su competencia.”

“ARTÍCULO 135. PROCEDIMIENTO. Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:

Ordenará detener la marcha del vehículo y le **extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente** dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

Para el servicio público además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere.

No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

El Ministerio de Transporte determinará las características técnicas del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculcado o del testigo que lo haya suscrito por este.

PARÁGRAFO 1º. La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, **la copia de la orden de comparendo**, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.

PARÁGRAFO 2°. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el cobro de las multas.”

“ARTÍCULO 136. REDUCCIÓN DE LA MULTA. Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá sin necesidad de otra actuación administrativa, cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco días siguientes a la orden de comparendo, igualmente, o podrá cancelar el setenta y cinco (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo, en estos casos deberá asistir obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en el Centro Integral de Atención, donde se cancelará un 25% y el excedente se pagará al organismo de tránsito. Si aceptada la infracción, esta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculpado deberá cancelar el (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.

Si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, el inculpado deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que este decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles. Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, la autoridad de tránsito después de 30 días de ocurrida la presunta infracción seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, **fallándose en audiencia pública** y notificándose en estrados.

En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado. Si fuere declarado contraventor, se le impondrá el cien por ciento (100%) del valor de la multa prevista en el código.

Los organismos de tránsito de manera gratuita podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas y podrán establecer convenios con los bancos para este fin. El pago de la multa y la comparecencia podrá efectuarse en cualquier lugar del país.

PARÁGRAFO 1°. En los lugares donde existan inspecciones ambulantes de tránsito, los funcionarios competentes podrán imponer al infractor la sanción correspondiente en el sitio y hora donde se haya cometido la contravención respetando el derecho de defensa.

PARÁGRAFO 2°. A partir de la promulgación de la presente ley y por un término de dieciocho (18) meses, todos los conductores que tengan pendiente el pago de multas por infracciones de tránsito, impuestas antes del quince (15) de marzo de 2010, podrán acogerse al descuento del cincuenta por ciento (50%) del total de su deuda, previa realización del curso sobre normas de tránsito de que trata el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, y para ello podrán celebrar convenios o acuerdos de pago hasta por el total de la obligación y por el término que establezca el organismo de tránsito de acuerdo a la ley, siempre que el convenio o acuerdo se suscriba antes del vencimiento del plazo previsto en este artículo. El convenio o acuerdo no podrá incorporar obligaciones sobre

las cuales hayan operado la prescripción, y en el mismo el conductor y el organismo de tránsito dejarán constancia de las deudas sobre las cuales operó este fenómeno.”

“ARTÍCULO 139. NOTIFICACIÓN. *La notificación de las providencias que se dicten dentro del proceso se hará **en estrados**.”*

“ARTÍCULO 140. COBRO COACTIVO. *Los organismos de tránsito podrán hacer efectivas las multas por razón de las infracciones a este código, a través de la **jurisdicción coactiva**, con arreglo a lo que sobre ejecuciones fiscales establezca el Código de Procedimiento Civil.*

ARTÍCULO 142. RECURSOS. *Contra las **providencias que se dicten dentro del proceso** procederán los recursos de reposición y apelación.*

El recurso de reposición procede contra los autos ante el mismo funcionario y deberá interponerse y sustentarse en la propia audiencia en la que se pronuncie.

El recurso de apelación procede sólo contra las resoluciones que pongan fin a la primera instancia y deberá interponerse oralmente y sustentarse en la audiencia en que se profiera.

Toda providencia queda en firme cuando vencido el término de su ejecutoria, no se ha interpuesto recurso alguno o éste ha sido negado.”
(lo resaltado y subrayado fuera de texto)

El contenido de las normas transcritas evidencia que la imposición de sanciones¹¹ por violación al *régimen de faltas de tránsito*, compete a los *organismos de tránsito* de cada jurisdicción.

La orden de comparendo corresponde a la citación para que el presunto infractor acuda a la autoridad con el fin de pagar la sanción derivada de dicha violación o a su discusión en audiencia pública *-en la que se podrá solicitar practica de pruebas-*, la que, por su parte, culmina mediante fallo absolutorio o sancionatorio

¹¹ **“ARTÍCULO 122. TIPOS DE SANCIONES.** *Las sanciones por infracciones del presente Código son:*

- 1. Amonestación.*
- 2. Multa.*
- 3. Retención preventiva de la licencia de conducción.*
- 4. Suspensión de la licencia de conducción.*
- 5. Suspensión o cancelación del permiso o registro.*
- 6. Inmovilización del vehículo.*
- 7. Retención preventiva del vehículo.*
- 8. Cancelación definitiva de la licencia de conducción.*

Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción, independientemente de las sanciones ambientales a que haya lugar por violación de cualquiera de las regulaciones, prohibiciones y restricciones sobre emisiones contaminantes y generación de ruido por fuentes móviles”

“ARTÍCULO 131. MULTAS. *Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así: (...)”.*

que se notifica en estrados¹². Contra dicha determinación, procede recurso de reposición o apelación según el caso, en razón de la cuantía de la multa o de la naturaleza de la sanción impuesta.

De entrada, advierte la Sala que la naturaleza de las *providencias* que imponen sanciones por infracciones de tránsito corresponde a la de un acto administrativo. En efecto, la lectura integral de las normas referidas, y particularmente de lo dispuesto en el artículo 136 –previamente transcrito–, permite evidenciar que el legislador calificó directamente de administrativo a dicho proceso sancionatorio, sin que sea viable extenderle categoría jurisdiccional, a pesar de que sus etapas y providencias puedan sugerir tal connotación.

La habilitación que la ley otorga a las autoridades administrativas para ejercer funciones jurisdiccionales es excepcional, según lo dispone el artículo 116 superior¹³ y, como puede verse, no es lo que ocurre en el referido procedimiento.

En ese orden, yerra el *a quo* al considerar como jurisdiccional el proceso de imposición de sanciones de tránsito, y confunde tal decisión con los “*juicios de policía*” a los que se refiere el artículo 105 del C.P.A.C.A. en orden a estimarlo como no susceptible de control judicial contencioso administrativo.

La jurisprudencia de esta Corporación se ha referido a la naturaleza jurisdiccional de los juicios de policía en los siguientes términos¹⁴:

*“Las autoridades policivas por regla general ejercen funciones propiamente administrativas, inherentes al poder de policía del cual se encuentran investidas, dentro de los precisos límites legales, actos que están sujetos al control jurisdiccional como cualquier acto administrativo. Así mismo y excepcionalmente actúan en función jurisdiccional, cuando **dirimen los procesos civiles de policía dirigidos a amparar la posesión, la tenencia o la servidumbre,***

¹² Artículo 138 ibídem.

¹³ “ARTÍCULO 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.”

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, Sentencia de 8 de marzo de 2007. Rad. 15883.

eventos en los cuales, sus actos, por ser de carácter judicial, escapan al control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Son estas las razones por las cuales el Código Contencioso Administrativo, en su artículo 82, ha previsto que los actos expedidos en los juicios civiles de policía, entre otros, no son objeto de control ante la justicia de lo Contencioso Administrativo. La jurisprudencia de la Sección Tercera en distintos pronunciamientos ha determinado que los juicios civiles de policía y especialmente el amparo policivo posesorio tienen carácter judicial; igualmente ha diferenciado entre la función propiamente administrativa que cumplen las autoridades de policía y la función judicial ejercida por las mismas. En igual sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional; en sus diferentes fallos ha reiterado que los juicios civiles de policía, iniciados para protección del “statu quo”, constituyen manifestaciones del poder judicial del Estado.” (lo resaltado fuera de texto)

Más recientemente, la Sección Tercera consideró¹⁵:

*“Los actos administrativos de las autoridades de policía son aquellos tendientes a la preservación del orden, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social, en tanto que **los de naturaleza jurisdiccional son los que están encaminados a resolver los conflictos que surgen entre dos partes**, como sucede con los amparos posesorios y de tenencia de bienes. En este caso, es claro que los actos mediante los cuales se dispuso la restitución del espacio público son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, pues en los procesos policivos que se tramitan por esta causa la autoridad administrativa no actúa como juez en tanto su papel no consiste en dirimir un conflicto inter-partes, sino como autoridad administrativa propiamente dicha como quiera que sus decisiones responden al ejercicio de la función de policía atribuida legalmente a los alcaldes (Código Nacional de Policía, artículo 132) con el fin de preservar el orden público en su jurisdicción. De ahí que estos actos sí sean demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo de conformidad con lo dicho previamente y con lo dispuesto el artículo 67 de la Ley 9 de 1989.” (lo resaltado fuera de texto)*

Así las cosas, bajo el entendido 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 ley¹⁶, 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 policial¹⁷.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P. Danilo Rojas Betancourth, Sentencia de 29 de julio de 2013. Rad. 27088.

¹⁶ Al respecto ver Sentencia T-115 de 2004.

¹⁷ Ello en consideración a que el artículo 3º del Código Nacional de Tránsito establece **igualmente** como autoridades de tránsito a los “inspectores de policía; los inspectores de tránsito; los agentes de tránsito y transporte”.

Recuérdese que según el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para ejercer el control jurisdiccional de toda actividad desplegada por el Estado, salvo las excepciones previstas en la ley.

Por ello, comoquiera que el procedimiento al que se ha hecho referencia constituye una actuación típicamente administrativa, y no un “juicio de policía”, la providencia judicial que se cuestiona lesiona los derechos fundamentales del tutelante, en la medida que consideró como excluido al control judicial, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que pretendía que se analizara la legalidad del acto definitivo que impuso una sanción de tránsito.

En efecto, en el auto de 13 de septiembre de 2013 del Tribunal Administrativo de Caldas se expuso: *“El Tribunal considera que en el presente asunto sí debe ser rechazada la demanda, pero no por los argumentos expuestos por la juez a quo, sino porque el asunto no es susceptible de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En efecto, el acto demandado, Resolución No. 377 de 31 de julio de 2012, confirmó en todas sus partes la resolución No. 340 de 24 de julio de 2012, que declaró contraventor de las normas de tránsito al señor Álvaro García Velásquez. En este entendido, tenemos que la referida decisión fue proferida en un juicio de policía, regulado en la Ley 769 de 2002 por la cual se expide el Código Nacional de tránsito Terrestre, por lo que el asunto hace parte de las excepciones establecidas en el numeral 3 del artículo 105 del CPACA y en consecuencia la jurisdicción de lo contencioso administrativo no conoce del mismo”*.

Visto lo anterior, es preciso tutelar el derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia invocados por el señor García Velásquez, para que el Tribunal Administrativo de Caldas resuelva el recurso de apelación que interpuso el actor en contra del auto de 26 de junio de 2013 mediante el cual el Juzgado Cuarto Administrativo de Manizales rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho al encontrar configurado el fenómeno de caducidad de la acción.

Esta Sección recuerda que en reiteradas ocasiones ha considerado que cuando la causa, motivo o razón a la que se atribuye la transgresión es de tal entidad que

incide directamente en el sentido de la decisión, resulta necesario amparar los derechos fundamentales invocados en la tutela¹⁸.

Y esta situación ocurre indudablemente cuando, como en el caso concreto, la decisión judicial de rechazar la demanda con fundamento en que la providencia cuestionada escapaba al control judicial, impidió el análisis de legalidad de ésta. Entonces, comoquiera que no se analizó de fondo el contenido de sus pretensiones, resulta palmaria la violación al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia¹⁹.

En consecuencia, se revocará la sentencia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que negó el amparo de los derechos fundamentales deprecado por el señor Álvaro García Velásquez.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 12 de agosto de 2014 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. En su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia se dispone lo siguiente:

1. DEJAR SIN EFECTO la providencia de 13 de septiembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 17-001-33-33-004-2013-00183-02.

2. ORDENAR al Tribunal Administrativo de Caldas que en el término de diez (10) días siguientes a la notificación del presente fallo, decida de fondo el recurso de apelación presentado por el ahora tutelante en contra del auto de 26 de junio de 2013 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Susana Buitrago Valencia. Rad. 2013-01971-01 de 24 de abril de 2014.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Susana Buitrago Valencia. Rad. 2013-00322-01 de 20 de febrero de 2014.

Manizales que rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que incoó contra el municipio de Manizales y la Policía Nacional.

SEGUNDO.- NOTIFICAR esta providencia en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO.- REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes al de la ejecutoria de esta providencia, de conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO YEPES BARREIRO
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

SUSANA BUITRAGO VALENCIA