

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., dos (2) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

SENTENCIA No. 137

Expediente: 110013335017-2019-00399-00
Accionante: Henry Giovanni Pérez Garavito
Accionado: Secretaría de Tránsito y Transporte de Cundinamarca
Medio de Control: Acción de Cumplimiento
Asunto: Sentencia de Primera Instancia

Procede el Despacho a decidir la Acción de Cumplimiento incoada por el señor Henry Giovanni Pérez Garavito, en nombre propio, contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cundinamarca por el presunto incumplimiento de la norma prevista en el artículo 159 del Código Nacional de Tránsito, modificado por el artículo 206 del Decreto 19 de 2002; no encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se procede a dictar Sentencia de Primera Instancia así:

Demanda. Refirió la parte accionante que el artículo incumplido establece que las sanciones por infracciones a las normas de tránsito prescriben en tres (3) años, la cual se interrumpirá con la notificación del mandamiento de pago, es decir con el cobro coactivo; sin embargo, el artículo 818 del Estatuto Tributario establece que a partir de allí, se deben contar nuevamente tres (3) años, que una vez transcurridos ocurre la prescripción definitiva y, consideró que esta última norma es aplicable por analogía, en cuanto el Código Nacional de Tránsito no establece que ocurre cuando se inicia el proceso coactivo, respecto del término de prescripción.

Informe de la autoridad accionada. A través de su apoderado solicitó se despache desfavorablemente la presente acción, pues si bien la Ley 393 de 1997 establece que la citada acción cabe contra actos administrativos, también es cierto que en el inciso segundo del artículo 9º indica que no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo.

Es dentro del proceso coactivo que se adelanta en la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca contra el señor Henry Giovanni Pérez Garavito, en donde se debe dilucidar el debate jurídico según lo estatuido en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002, trámite procesal previsto y específico para estudiar los asuntos propios y relacionados con el comparendo 1032803 del 18 de diciembre de 2006 – Sede Operativa Ricaurte, significando ello que es allí en donde natural y jurídicamente existen las oportunidades procesales para exponer las razones de defensa, no siendo la acción de cumplimiento susceptible de ser utilizada en forma paralela o como acción independiente para sustituir un procedimiento específico y con competencia legal.

Señaló que efectivamente mediante Resolución 63616 de septiembre 19 del año en curso la administración negó la solicitud del accionante, por Resolución 2569 del 6 de enero de 2007 se declaró contraventor de las normas de tránsito, notificación que se hizo en estrados, que por Resolución 2399 del 30 de enero de 2009 se libró mandamiento de pago que fue notificado el 29 de octubre del mismo año. Dicho proceso coactivo se encuentra vigente.

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, se procede a estudiar de fondo el asunto controvertido y a decidir en derecho lo que resulte probado, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Competencia. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 393 de 1997, este Despacho es competente para proferir el fallo de primera instancia, toda vez que el domicilio del accionante es la ciudad de Bogotá.

Legitimación por activa y pasiva. En cuanto a la legitimación por activa, el solicitante es persona natural que actúa en nombre propio, de acuerdo con el artículo 4º de la Ley 393 de 1997, cualquier persona (natural o jurídica) es titular de la acción de cumplimiento. Por pasiva, la acción se interpuso frente a la actuación de la Secretaria de Tránsito y Transporte de Cundinamarca (art. 5º Ley 393/97).

ANÁLISIS DEL DESPACHO

Procedencia de la acción

La Ley 393 de 1997, desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política de Colombia y establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en dicha Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos y que la misma podrá ejercitarse en cualquier tiempo.

Para la prosperidad de la acción que nos ocupa, la doctrina jurisprudencial¹ ha establecido como requisitos los siguientes:

"i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º).

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8 señala que excepcionalmente se puede prescindir de este requisito "cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable" caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción. La existencia de otro instrumento judicial, salvo la situación señalada, hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º)² (Negritas y subrayas por fuera del texto).

Conforme con lo anterior, se estudiarán uno a uno los citados requisitos para, de ser el caso, pronunciarse de fondo sobre lo pretendido por el actor.

i) Que el deber se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes y ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable (Arts. 5º y 6º)

La norma cuyo cumplimiento se solicita se encuentra contemplada en el artículo 159 del Código Nacional de Tránsito, modificado por el artículo 206 del Decreto 19 de 2002, que prevé:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. sentencia del doce (12) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 25000-23-41-000-2016-00207-01(ACU), Actor: Julieth Velasco Romero, Demandado: Superintendencia Nacional De Salud Y Otro.

² Consejo de Estado, Sección Quinta Consejero ponente, Alberto Yepes Barreiro, 1 de noviembre de 2012, radicado 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU).

“ARTÍCULO 159. CUMPLIMIENTO. La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, cuando ello fuere necesario.

Las sanciones impuestas por infracciones a las normas de tránsito prescribirán en tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho; la prescripción deberá ser declarada de oficio y se interrumpirá con la notificación del mandamiento de pago. La autoridad de tránsito no podrá iniciar el cobro coactivo de sanciones respecto de las cuales se encuentren configurados los supuestos necesarios para declarar su prescripción.

De conformidad con el requisito estudiado se evidencia que se trata de una norma con fuerza material de ley que obliga a las autoridades de tránsito a declarar de oficio la prescripción de las sanciones impuestas; sin embargo, condiciona dicha declaración al señalar que la prescripción se interrumpirá con la notificación del mandamiento de pago.

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber (Art. 8º):

Este requisito fue objeto de estudio en la providencia que ordenó a la parte actora corregir la solicitud para que fuera adecuada al cumplimiento del requisito de renuencia (folio 15)

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo (inciso segundo, Art. 9º)

En cuanto al requisito en estudio la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 9º de la Ley 393, en la sentencia C-193 de 1998 sostuvo:

“Como es bien sabido, la finalidad de la acción de cumplimiento es buscar un mecanismo o instrumento procesal idóneo para asegurar la realización material de las leyes y actos administrativos. De este modo se logra la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, en cuanto la ejecución de las leyes y actos administrativos, permite realizar los diferentes cometidos estatales confiados a las autoridades, y proteger y hacer efectivos los derechos de las personas.

Cuando se trata de asegurar el efectivo cumplimiento de la ley material, esto es, de normas generales, impersonales y abstractas, es indudable que el instrumento de protección creado por el Constituyente - la acción de cumplimiento- es el único mecanismo directo idóneo, razón por la cual no le es permitido al legislador crear mecanismos subsidiarios o paralelos para asegurar dicho cumplimiento.

Iguals consideraciones son válidas con respecto a los actos administrativos de contenido general que por contener normas de carácter objetivo impersonal y abstracto, son equivalentes materialmente a las leyes.

(...).

Por el contrario, cuando se trata de actos administrativos subjetivos, que crean situaciones jurídicas individuales, concretas y particulares, el cumplimiento efectivo del respectivo acto interesa fundamentalmente a la esfera particular de la persona y no a la que corresponde a la satisfacción de los intereses públicos y sociales. Por ello se justifica constitucionalmente, por considerarse razonable y no afectar el contenido esencial de la norma del artículo 87 constitucional, la previsión del legislador, en el sentido de que en tales casos, el afectado, o sea, a quien se le lesiona directamente su derecho pueda acudir a los mecanismos ordinarios que también éste ha instituido para lograr el cumplimiento de tales actos, porque dentro de la autonomía discrecional de que goza para la configuración de la norma jurídica, no resulta contrario al referido mandato constitucional que el precepto acusado permita la existencia de mecanismos alternativos para el cumplimiento de esta clase de actos, salvo cuando de no asegurarse la efectiva ejecución del acto particular y concreto se pueda derivar para el interesado “un perjuicio grave e inminente”. En otros términos, no es inconstitucional que el Legislador haya considerado que la acción de cumplimiento no subsume de manera absoluta las acciones que existen en los diferentes ordenamientos procesales para asegurar la ejecución de actos de contenido particular o subjetivo”.

Sobre el punto el Consejo de Estado en sentencia³ del año 2004, reforzó tal consideración al señalar que "además, si lo que pretendiera el actor fuera exponer una situación propia o ajena en particular, la acción sería improcedente, pues la ley previó un procedimiento administrativo que debe seguirse en tratándose de infracciones a las normas de tránsito, por lo que las irregularidades que éstas cometan durante el trámite deben ser subsanadas en los trámites respectivos a través del ejercicio de los recursos y en los términos que señaló la misma ley, y en caso en que la decisión de la administración continúe siendo contraria a los intereses del infractor luego de resolverse los recursos, éste puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho".

En reciente sentencia del año 2016⁴ sobre la procedencia de la acción de cumplimiento, el Consejo de Estado reiteró que:

Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Lo cual se explica en "garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio..."⁴.

Como consecuencia de lo anterior, y a manera enunciativa por vía de ejemplo, la acción constitucional en estudio no procede para exigir el cumplimiento de obligaciones consagradas en los contratos estatales⁵, imponer sanciones⁶, hacer efectivo los términos judiciales de los procesos⁷, o perseguir indemnizaciones⁸, por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas.

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos⁹ o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 Superior¹⁰.

En el año 2017, el Consejo de Estado en sede de tutela¹¹ confirmó la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Pereira y confirmada por el Tribunal Administrativo de Risaralda que declaró improcedente la acción de cumplimiento porque estimó que el accionante contaba con otro mecanismo judicial, esto es, con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuyos argumentos en concreto fueron:

"[...] la acción de cumplimiento no es el mecanismo idóneo para dirimir conflictos sobre el contenido y alcance de provisiones legales que consagran garantías o conceden derechos particulares como lo son

³ Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente: María Nohemi Hernández Pinzón, Bogotá D. C., Veintinueve (29) De Julio De Dos Mil Cuatro (2004), Radicación Número: 25000-23-25-000-2004-0989-01(ACU).

⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta Consejero ponente, Alberto Yepes Barreiro, 1 de noviembre de 2012, radicado 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU).

⁵ Consejo de Estado, sentencia del 28 de septiembre de 1999, expediente ACU-927.

⁶ Consejo de Estado, sentencia del 18 de febrero de 1999, expediente ACU-585.

⁷ Consejo de Estado, sentencia del 3 de diciembre de 1997, expediente ACU-088.

⁸ Consejo de Estado, sentencia del 1 de octubre de 1998, expediente ACU-403.

⁹ Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicado 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU).

¹⁰ Sentencia ibidem.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: William Hernández Gómez, Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-03140-00 (AC).

las normas que regulan la prescripción de la acción de cobro de la que es titular el Instituto de Movilidad de Pereira, respecto a las sanciones por violación a las reglas de tránsito.

Así las cosas, el derecho que el accionante cree tener, en principio, debía ser reclamado ante la entidad durante el proceso de cobro coactivo si tenía conocimiento del mismo (toda vez que las decisiones que se profieren en dicho trámite son susceptibles de control jurisdiccional por parte del juez de lo contencioso administrativo) o, de no ser así, mediante petición como en efecto lo hizo y, luego, en sede judicial atacando el acto administrativo por el que se le negó tal prerrogativa.

Por tanto, resulta evidente que el actor cuenta con otro medio de defensa judicial para plantear las pretensiones de la demanda bajo examen, esto es, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA, la cual resulta ser el mecanismo idóneo para obtener el reconocimiento de derechos objetivos y garantías particulares.

Así pues, al concluirse que el aquí accionante tiene a su alcance un medio de control judicial para procurar el reconocimiento de la prescripción de la acción de cobro frente a la multa que se le impuso el 11 de abril de 2011 y los intereses respectivos, se configura la causal de improcedibilidad de la acción prevista en el inciso 2 del artículo 9º de la Ley 393 de 1997. Lo anterior encuentra respaldo en lo explicado por el Consejo de Estado en los siguientes términos [...]” Subrayas fuera de texto.

Concluyendo el Consejo de Estado que en efecto, la Ley 393 de 1997, mediante la cual se desarrolló la acción de cumplimiento, en su artículo 9º estipuló que la acción de cumplimiento no procede para la protección de derechos que pueden ser protegidos a través de la acción de tutela o cuando exista otro instrumento judicial para lograr el cumplimiento de un acto administrativo, como se expuso en el acápite anterior. (...) En esa medida, la mencionada acción sólo puede ser instaurada ante la ausencia de otros instrumentos judiciales, lo cual no se cumplió en el presente asunto, pues el accionante cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En el presente asunto la acción de cumplimiento no es el mecanismo idóneo para dirimir conflictos sobre el contenido y alcance de previsiones legales que consagran garantías o conceden derechos particulares como lo son las normas que regulan la prescripción de la acción de cobro de la que es titular la secretaria de transporte y movilidad de cundinamarca, respecto a las sanciones por violación a las reglas de tránsito.

El derecho que el accionante cree tener, en principio, debía ser reclamado ante la entidad durante el proceso de cobro coactivo si tenía conocimiento del mismo (toda vez que las decisiones que se profieren en dicho trámite son susceptibles de control jurisdiccional por parte del juez de lo contencioso administrativo) o, de no ser así, mediante petición y, luego, en sede judicial atacando el acto administrativo por el que se le negó tal prerrogativa.

Por las razones anteriores resulta que el actor cuenta con otro medio de defensa judicial para plantear las pretensiones de la demanda bajo examen, esto es, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA, mecanismo idóneo para obtener el reconocimiento de derechos objetivos y garantías particulares que hacen improcedente la presente acción.

Así pues, al concluirse que el aquí accionante tiene a su alcance un medio de control judicial para procurar el reconocimiento de la prescripción de la acción de cobro frente al comparendo que se le impuso el 18 de diciembre de 2006 y los intereses respectivos, se configura la causal de improcedibilidad de la acción prevista en el inciso 2 del artículo 9º de la Ley 393 de 1997.

*En mérito de lo expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,*

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR IMPROCEDENTE la presente acción constitucional de cumplimiento, conforme con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta sentencia a todas las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997, 291 del C.G.P. y 203 del CPACA.

TERCERO: en firme esta providencia **ARCHÍVESE** el expediente dejando las respectivas constancias en el Sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez