

Tutela Segunda Instancia  
Accionante: Héctor Fabio Castaño Salazar  
Accionada: Subsecretaria de Movilidad de Riosucio Caldas  
Rad: 17-777-40-89-001-2023-00329-01



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO**

Riosucio, Caldas, diecisiete (17) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

**Rad. 17 777 40 89 001 2023 00329 01**

**1. ASUNTO A DECIDIR:**

Procede este despacho a resolver en torno a la impugnación presentada por la entidad accionada **Subsecretaria de Movilidad de Riosucio Caldas** a la sentencia de tutela emitida el 04 de agosto de 2023 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Supía Caldas, en la presente acción de tutela donde es accionante el señor **Héctor Fabio Castaño Salazar**, trámite al que fue vinculado de manera oficiosa la **Alcaldía Municipal de Riosucio Caldas**.

**2. ANTECEDENTES PROCESALES:**

La acción de tutela fue presentada en la fecha 25 de julio de 2023 y admitida el mismo día por el Juzgado Promiscuo Municipal de Supía Caldas a través de auto interlocutorio N° 427, en el cual ordenó la vinculación oficiosa de la Alcaldía de Riosucio Caldas y se concedió el término de 3 días a las partes para que realizaran los pronunciamientos y aportaran los documentos que consideraran pertinentes.

**3. LA SENTENCIA RECURRIDA**

En fallo proferido el 04 de agosto del año que transcurre, el Juzgado Promiscuo Municipal de Supía Caldas, puso fin a la acción de tutela de la referencia, y previo análisis de las pruebas aportadas, concluyó tutelar en favor del accionante el derecho al debido proceso y ordenó a la accionada **Subsecretaria de Movilidad de Riosucio Caldas**, que en el término de veinte (20) días, siguientes a la notificación de la decisión, procediera dentro del proceso de cobro coactivo adelantado en contra del señor Héctor Fabio Castaño Salazar, a verificar el trámite conforme a la normatividad vigente, estableciendo si hay lugar a la aplicación de la figura de prescripción.

Tal determinación se encuentra argumentada por el Juez de primera instancia en el hecho de que el pedimento sobre declaratoria del fenómeno prescriptivo no ha sido estudiado en debida forma, generándose una violación al derecho de defensa que le asiste.

Argumentó además que revisado el caso particular, se encontró que el comparendo fue impuesto en el año 2011 y la resolución de cobro coactivo data del año 2020, habiendo transcurrido mucho más del término trienal para declarar la prescripción, y que uno de los deberes del funcionario encargado de llevar a cabo la ejecución consiste en que la prescripción debe ser declarada de oficio y se interrumpirá con la notificación del mandamiento de pago y por tanto 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.

### 3. MOTIVO DE INCONFORMIDAD

La impugnante **Subsecretaria de Movilidad de Riosucio Caldas**<sup>1</sup>, en el escrito presentado, argumenta su inconformidad con la decisión de primera instancia, al considerar que al actor no se le ha vulnerado el derecho al debido proceso, pues fue vinculado legal y constitucionalmente al proceso administrativo de cobro coactivo y que en atención al principio de subsidiariedad de la acción de tutela, no puede pretender el accionante a través de esta acción, tener respuesta favorable a sus pretensiones y mucho menos acudir a ella cuando cuenta con procedimientos especiales de defensa y contradicción como es la nulidad y restablecimiento del derecho.

Consideran entonces que la tutela no es el mecanismo idóneo para las pretensiones del accionante y solicitan que se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar, se declare la improcedencia de la acción constitucional.

### 4. CONSIDERACIONES

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, es una acción residual que permite a todas las personas reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales que sean vulnerados o amenazados, por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley. La acción procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental

---

<sup>1</sup> Archivo electrónico número ocho

vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá determinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, debe examinar de fondo los argumentos que proponga el demandante.

Frente al caso que nos ocupa la atención y para resolver las inconformidades presentada por la parte recurrente, es preciso determinar si existe otro medio de defensa judicial que desplace la acción de tutela como mecanismo subsidiario, y en caso afirmativo establecer si el mismo se torna eficaz para la protección del derecho al debido proceso invocado.

#### **4.1 La falta de idoneidad del medio de control ordinario**

El ámbito de protección del derecho fundamental al debido proceso, abarca todas las etapas del procedimiento de cobro coactivo, de tal forma que una demanda frente a los actos que la ley permite demandar (el que resuelve las excepciones contra el mandamiento de pago y el que ordena seguir adelante con la ejecución), no resulta idóneo ni eficaz para verificar el respeto de las garantías otorgadas por el legislador para notificar mandamiento de pago y que es la circunstancia específica por la que se acude al juez constitucional en el presente asunto.

La Corte Constitucional tiene establecido que el juez de tutela es competente para determinar en cada caso particular si concurren o no circunstancias que permitan excusar la presentación de la demanda en un extenso espacio de tiempo, como se evidencia en el caso examinado. (CC T-612 de 2016).

El mandamiento de pago se considera un acto de trámite en el procedimiento de cobro coactivo. Ante la inexistencia de un medio de control, es la tutela el mecanismo principal para proteger las garantías fundamentales de las personas.

**“ARTICULO 833-1. E.T., establece** *Las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas.*

A su vez, el **artículo 835** dice: *Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción”.*

De las normas arriba citadas se concluye que, frente a los desacuerdos concernientes al mandamiento de pago, **no existe un medio judicial** que pueda ofrecer la misma protección al derecho fundamental al debido proceso que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela, pues el acto que libra mandamiento de pago, es considerado como de trámite en los procesos administrativos de cobro coactivo. Esto es, porque en los términos del artículo 833-1 y siguientes del Estatuto Tributario, los únicos actos de proceso

coactivo consagrado por esta norma como definitivos, son el que resuelve las excepciones en contra el mandamiento de pago y el que ordena seguir adelante la ejecución.

Por regla general, la acción de tutela no procede para cuestionar la legalidad de los actos administrativos definitivos, esto es, los que crean una situación jurídica particular y concreta, pues para tal efecto, el legislador ha previsto otros mecanismos judiciales idóneos, como los recursos que por ley pueden interponerse ante la propia administración, o el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, por excepción se ha admitido que la tutela es un mecanismo reforzado para cuestionar actos administrativos, siempre que, *ab initio*, se advierta la vulneración de derechos fundamentales, que existan circunstancias que, vistas objetivamente se encuentran vulnerando derechos fundamentales de los ciudadanos.

#### **4.2 Prescripción de las multas o comparendos de tránsito**

Las multas o comparendos de tránsito que los infractores no paguen voluntariamente pueden ser cobradas coactivamente, pero ese cobro coactivo debe hacerse dentro de la oportunidad legal dispuesta en **el inciso 2 del artículo 159 del código nacional de tránsito** o ley 769 de 2002, que a su tenor literal dispone: *“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.”* Subraya propia.

Se tiene entonces, que la prescripción de las multas de tránsito tiene su propia regulación en la **ley 769 del 2002** y por tanto se aplica la norma especial antes que el estatuto tributario. Así lo ha expresado la sección primera del Consejo de Estado en la sentencia de tutela 03248-16, que en uno de sus apartes afirma:

*“El cobro de las multas de tránsito corresponde, de conformidad con el artículo 159 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 26 de la Ley 1383 de 2010 y por el artículo 206 del Decreto Ley 019 de 2012, “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”.*

*Por su parte, en relación con la prescripción de las sanciones impuestas por infracciones de las normas de tránsito, según la norma referida, éstas lo harán “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”.*

Y en la misma señala más adelante los siguiente:

*“En ese orden de ideas, debido a que no existe incompatibilidad ni incongruencia en las normas referidas, se deberá entender que las autoridades de tránsito, en ejercicio de sus actividades de cobro coactivo de las sanciones impuestas por infracciones a las normas de tránsito, deberán aplicar, en lo no contenido en el Código de Tránsito Terrestre, el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.*

*En tal virtud, la aplicación del Estatuto Tributario al procedimiento de cobro coactivo de las multas de tránsito se aplica no por la calidad o características de los dineros públicos a recaudar, toda vez que, como bien lo afirma el actor, éstas no se consideran de carácter tributario; sino por el hecho de que son dineros públicos que deben ser recaudados por autoridades investidas con facultades de cobro coactivo.*

*Así, para armonizar las dos disposiciones, deberá considerarse que primará el contenido de la norma especial, pero en lo no contenido en ella deberá acogerse lo establecido en el Estatuto Tributario.”*

Sumado a lo anterior el inciso tercero del artículo 159 de la ley 769 de 2002 expresa *“Las autoridades de tránsito deberán establecer públicamente a más tardar en el mes de enero de cada año, planes y programas destinados al cobro de dichas sanciones y dentro de este mismo periodo rendirán cuentas públicas sobre la ejecución de los mismos.”*

De la norma y jurisprudencia transcrita se tiene que la prescripción de las multas de tránsito son competencia de la autoridad de tránsito, para el caso que nos ocupa la **Subsecretaria de Movilidad de Riosucio Caldas**, actuación que debe realizar de oficio, resaltando además que esta entidad tiene la obligación de establecer planes y programas para el cobro de las multas a más tardar en enero de cada año.

#### **4.3 La notificación de las actuaciones y su relación el debido proceso**

La Corte Constitucional, en la sentencia T-115/04 considero a la notificación de las actuaciones y decisiones como un **elemento esencial para la efectividad del debido proceso**, de cuyas consideraciones se destaca:

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

*La administración no puede actuar a espaldas de los interesados ni proferir sus decisiones sobre la base de la ignorancia de ellos en torno a las mismas. Pero, si es el administrado quien de manera intencional omite la realización de la notificación, ya sea porque ésta deba surtirse en estrados y no acuda ante la administración para enterarse de la actuación surtida, o no se acerque a sus oficinas a pesar de haber recibido comunicación sobre*

*el deber de asistir para surtir la notificación personal, no puede después alegar su descuido o negligencia en su favor, invocando violación del derecho de defensa, pues el incumplimiento de ese deber procesal le genera consecuencias adversas a sus intereses.*

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

Si bien es cierto, que los argumentos presentados por el accionante pueden ser invocados ante la jurisdicción contenciosa administrativa al demandar el acto mediante el cual se resuelven las excepciones y se ordena seguir adelante la ejecución, tales instrumentos procesales tampoco estuvieron al alcance del accionante, pues según el material probatorio, el señor Héctor Fabio Castaño Salazar, no intervino en las etapas anteriores a su solicitud de prescripción.

Luego entonces, analizado el pedimento del accionante, la solicitud que dirigió a la accionada en el derecho de petición de fecha 20 de mayo del año que avanza, estuvo encaminada a solicitar la prescripción del comparendo interpuesto en el año 2011, al considerar que no se dio cumplimiento al trámite legal contravencional y en ese sentido habría operado el fenómeno de prescripción, frente a lo cual en respuesta emitida por el organismo de tránsito se emite una negativa a lo requerido sin desvirtuar o especificar de manera clara y detallada las razones por las cuales no dan aplicación a la prescripción solicitada, máxime cuando, como se ilustró en la sentencia recurrida y bien lo acepto el organismo de tránsito en sus pronunciamientos, la resolución mediante la cual se libra mandamiento de pago data del 05 de marzo de 2020, es decir, más de 8 años después de la imposición de la multa.

Además, en el expediente remitido por la accionada al petitionario, se observan algunas inconsistencias en el proceso de notificación personal del mandamiento de pago, pues es claro que la autoridad de tránsito debe intentar por todos los medios legales establecidos y permitidos, realizar la notificación al presunto infractor, para lo cual puede consultar el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), que es un registro oficial de carácter público que contiene los datos de los propietarios y del vehículo, sin perjuicio de que realice consultas en los directorios telefónicos o en los registros de otras entidades.

De otro lado, no se encuentra soporte de la presunta publicación de notificación por aviso, continuando entonces cobro coactivo de manera irregular, según la documentación aportada con el escrito de tutela visible a folios 10 al 15 del archivo digital número dos (02), lo que permite observar que la **Subsecretaría de Movilidad de Riosucio Caldas**, no efectuó ninguna actividad que permitiera realizar la notificación personal de la resolución que libró mandamiento de pago en

relación con el comparendo 519905 del 24 de noviembre de 2011, no se allegó prueba alguna del envío de la citación a la notificación personal, como la guía de correo, o la constancia de entrega personal, pues en esta se especifica que no se conoce dirección, pero tampoco hay prueba alguna de otras herramientas de consulta en aras de lograr la notificación efectiva del presunto infractor que permita respetar sus derechos de contradicción y defensa.

Visitado entonces el portal web de la Alcaldía de Riosucio, se pudo verificar que aparece registrada como fecha de citación para notificación personal del mandamiento de pago el da 05 de marzo de 2020 y en fecha posterior se hizo la publicación del aviso, aunque en el portal web es denominado publicación del mandamiento de pago, por lo que examinados los documentos digitales allegados al expediente de tutela, no se encuentra la resolución por medio de la cual quedó en firme la contravención a la norma de tránsito, esto es la resolución 2470 del 24 de diciembre de 2011, tampoco se informa el número del comparendo, ni se adosa a la actuación.

Valga precisar, que el propósito del Juez de tutela no es examinar la legalidad de las actuaciones administrativas, pues de ser así, estaría sustituyendo al juez natural en el ejercicio de sus competencias, pero lo que si debe buscar, es que la notificación de las actuaciones se realice en debida forma; en palabras de la Corte, *“La notificación de las actuaciones y decisiones que adopte la administración es un elemento esencial para la efectividad del debido proceso, en cuanto posibilita al administrado para acudir ante la autoridad y exponer sus argumentos de defensa, aportar elementos de juicio e impugnar los actos administrativos que los afecten”*, de manera que en concreto, el propósito es verificar que la notificación se hubiere realizado conforme a las exigencias legales.

El procedimiento administrativo de cobro coactivo, está regulado por norma especiales, y para su aplicación requiere conocimientos específicos en dicha área del derecho, de manera que la omisión en la notificación del mandamiento de pago, que es el acto inicial, impide al ciudadano corriente buscar asesoría oportuna para oponerse en sede administrativa y judicial.

Mal podría el juez constitucional convalidar una actuación irregular en la notificación del mandamiento de pago, so pretexto que el acto inicial no es pasible de control judicial.

En la acción de tutela no se busca revisar si las actuaciones administrativas están incurso en causal de nulidad, de lo se trata, es de verificar el cumplimiento del debido proceso en su carácter de derecho fundamental, y la incidencia que tiene para un ciudadano corriente el habersele negado la oportunidad de participar en el proceso de cobro coactivo desde sus fases iniciales, cuyas consecuencias, inciden en su patrimonio o su mínimo vital.

Con todo lo anterior, se establece que el medio judicial ordinario no es eficaz para salvaguardar el derecho fundamental ***al debido proceso por la indebida notificación del mandamiento de pago en los procesos de cobro coactivo***, como se evidencia en la prueba documental adosada a la contestación que hizo la accionada al derecho de petición interpuesto por el accionante.

Por lo que es viable inferir que la **Subsecretaria de Movilidad de Riosucio Caldas** no acreditó con la documental aportada, el cumplimiento de ninguna de las etapas de la notificación del mandamiento de pago, acto de importancia innegable, pues entera al ciudadano de los trámites administrativos en su contra, además le permite acceder a un término para pagar o excepcionar al tenor del artículo 830 del Estatuto Tributario. Esto es ejercer el derecho de defensa.

En este orden se concluye que la indebida notificación de las determinaciones adoptadas al interior del proceso de cobro coactivo adelantado en contra de Héctor Fabio Castaño Salazar constituye una flagrante violación del debido proceso administrativo.

Por lo tanto, se **CONFIRMARÁ con modificación** el fallo de tutela emitido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Supía Caldas el día 04 de agosto de 2023.

La modificación se realizará respecto del numeral **Segundo**, que quedará del siguiente tenor: “**ORDENAR** a la **Subsecretaria de Movilidad de Riosucio Caldas**, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que dentro del término perentorio e improrrogable de **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS** siguientes a la notificación de este fallo, proceda a dejar sin efecto todas las actuaciones procesales surtidas con posterioridad al mandamiento de pago, en los procesos de cobro coactivo adelantados por el comparendo número 519905 del 24 de noviembre de 2011 (expediente 56830313), e inicie las gestiones que sean necesarias para notificar el mandamiento de pago acatando lo dispuesto por el legislador y/o estudie la prescripción de los actos emitidos en cumplimiento de lo reglado en la ley 769 de 2002 artículo 159 inciso segundo”.

Por lo expuesto, el **JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE RIOSUCIO, CALDAS**, administrando justicia en nombre del **PUEBLO** y por autoridad de la **CONSTITUCIÓN**,

## 5. FALLA:

**PRIMERO: CONFIRMAR con modificación** la sentencia de primera instancia emitida el 04 de agosto de 2023 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Supía Caldas, en acción de tutela interpuesta por **Héctor Fabio Castaño Salazar**, donde es accionada la **Subsecretaria de Movilidad de Riosucio Caldas**, por lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO:** La modificación será del **NUMERAL SEGUNDO** de la sentencia recurrida, el cual quedará así:

**“SEGUNDO: ORDENAR a la Subsecretaria de Movilidad de Riosucio Caldas, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que dentro del término perentorio e improrrogable de **cuarenta y ocho (48) horas** siguientes a la notificación de este fallo, proceda a dejar sin efecto todas las actuaciones procesales surtidas con posterioridad al mandamiento de pago, en los procesos de cobro coactivo adelantados por el comparendo número 519905 del 24 de noviembre de 2011 (expediente 56830313). E inicie las gestiones que sean necesarias para notificar el mandamiento de pago acatando lo dispuesto por el legislador y/o estudie la prescripción de los actos emitidos en cumplimiento de lo reglado en la ley 769 de 2002 artículo 159 inciso segundo.”**

**TERCERO: Comunicar** esta decisión a las partes intervinientes conforme lo establecido en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, así como al Juzgado de origen.

**CUARTO: Remitir** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:  
Monica Viviana Gil Sanchez  
Juez  
Juzgado De Circuito  
Civil  
Riosucio - Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b73951e61c505443918fedbc94ee75603161a3e573a5915710074a91dcdceb45**

Documento generado en 17/08/2023 04:09:32 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**