

Tutela Segunda Instancia  
Accionante: José Albeiro Taborda Villada  
Accionada: Subsecretaría de Movilidad de Riosucio Caldas  
Rad: 17-614-40-89-001-2023-00086-01



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

Riosucio, Caldas, veintiuno (21) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Rad. 17 614 40 89 001 2023-00086 01**

**1. ASUNTO A DECIDIR**

Procede este despacho a resolver en torno a la impugnación presentada por la accionada **SUBSECRETARÍA DE MOVILIDAD DE RIOSUCIO, CALDAS** a la sentencia de tutela emitida el 01 de junio de 2023 por el Juzgado Primero Municipal de Riosucio Caldas, en la presente acción de tutela donde es accionante **JOSÉ ALBEIRO TABORDA VILLADA**, vinculada la **FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS – SIMIT -**.

**2. ANTECEDENTES PROCESALES:**

En fallo proferido el 01 de junio del año que transcurre, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Riosucio, Caldas, puso fin a la acción de tutela de la referencia, previo análisis de las pruebas aportadas, concluyó declararla improcedente de manera parcial frente a la solicitud de prescripción de unas ordenes de comparendo y, de otro lado, tutelar en favor del accionante el derecho al debido proceso y, consecuente con ello, ordenó a la accionada **SUBSECRETARIA DE MOVILIDAD DE RIOSUCIO CALDAS** declarar la nulidad de lo actuado en lo que respecta a los procesos de cobro coactivo seguidos al señor José Albeiro Taborda Villada; y a su vez, dé aplicación a la figura de la *prescripción* de las acciones administrativas derivadas, de los comparendos números 2317172 del 11-12-2009 -expediente 2566-; 8717 del 10-08-2011 -expediente 3033-; y, 999999999000000648474 del 19-01-2012 -expediente 56830647-; con fundamento en los cuales se le impusieron sanciones por infracción a normas de tránsito

**3. MOTIVO DE INCONFORMIDAD**

La impugnante **SUBSECRETARIA DE MOVILIDAD DE RIOSUCIO CALDAS**<sup>1</sup>, en escrito, argumenta su inconformidad con la decisión de primera instancia, toda vez que no es objeto de esta acción la declaratoria de prescripción ni la nulidad de los actos administrativos proferidos, como lo son las resoluciones de sanción o los mandamientos de pago. Considera que la tutela no es el mecanismo idóneo para las pretensiones del accionante, se revoque la sentencia de primera instancia y se declare la improcedencia de la acción de tutela. Solicita se revoque la decisión y se declare improcedente.

**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

---

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

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 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.

Pretende la entidad impugnante que declare la improcedencia de la decisión de primera instancia, considerando que existen otros mecanismos de defensa judicial que el accionante no ha intentado.

Cabe preguntarse entonces si en el asunto que ahora ocupa la atención a esta sede judicial existe otro medio de defensa judicial y 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 definitivo 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 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: *“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.»*

Se tiene que la prescripción de las multas de tránsito tiene su propia regulación en la **ley 769 del 2002**, 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 de 2016, 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, “estar 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: *«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 transcritas, se tiene que la prescripción de las multas de tránsito son competencia de la autoridad de tránsito y, para el caso que nos ocupa, la **SUBSECRETARÍA DE MOVILIDAD DE RIOSUCIO, CALDAS**, actuación que debe realizar de oficio, entidad que además 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 consideró 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 surtir 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 JOSE ALBEIRO TABORDA VILLADA, no intervino en las etapas anteriores a su solicitud de prescripción.

De manera que, analizado el pedimento del accionante, la solicitud que dirigió a la accionada estuvo encaminada a cuestionar la falta de notificación de los actos administrativos a través de los cuales se libró mandamiento de pago en su contra, omitiendo la notificación personal, toda vez que la entidad accionada continuó con el cobro coactivo de manera irregular, toda vez que la documentación visible a folios 11- al 30 del archivo digital número once, actuaciones que acompañaron la respuesta dada por la entidad accionada en el trámite en primera instancia, se encuentre plenamente demostrado que la **SUBSECRETARÍA DE MOVILIDAD DE RIOSUCIO, CALDAS**, no efectuó ninguna actividad que permitiera realizar la notificación personal de las resoluciones que libraron mandamiento de pago en relación con los comparendos 2317172 del 15 de diciembre de 2009, 8717 del 10 de septiembre de 2011, 648474 del 19 de febrero de 2012, 5940489 del 15 de julio de 2017 y 5940827 del 15 de octubre de 2017, no se allegó prueba alguna del envío de la citación para la realización de la notificación

personal, como guía de correo, o constancia de entrega personal, es más los espacios para dejar constancia de la entrega se encuentran totalmente en blanco.

La entidad accionada en su contestación, al referirse al proceso de cobro coactivo, se limita a afirmar que, el señor JOSÉ ALBEIRO TABORDA VILLADA, fue vinculado legal y constitucionalmente al proceso administrativo contravencional desde su inicio y que tuvo la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa y contradicción.

Pero examinados los documentos digitales allegados al expediente de tutela, donde se adelantaron los procedimientos de cobro coactivo, no se puede corroborar la veracidad de tales afirmaciones, dentro de los expedientes allegados y los publicados en la página web de la entidad no se encuentran las resoluciones por medio quedó en firme la contravención a la norma de tránsito.

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.

Lo que busca, es que 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 acto inicial, impide al ciudadano corriente buscar asesoría y tener la oportunidad 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 concluir que la **SUBSECRETARÍA 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 JOSE ALBEIRO TABORDA VILLADA constituye una flagrante violación del debido proceso administrativo.

Así las cosas y como quiera que la entidad accionada **SUBSECRETARIA DE MOVILIDAD DE RIOSUCIO CALDAS** no demostró haber realizado la notificación en debida forma, debe asumir las consecuencias adversas.

Conforme con las pruebas arrimadas a esta actuación y analizadas líneas arriba, se puede concluir que la accionada **SUBSECRETARÍA DE MOVILIDAD DE RIOSUCIO, CALDAS**, no cumplió con lo reglado en las normas transcritas, con lo que vulneró el derecho al debido proceso del infractor moroso.

Por lo tanto, se **CONFIRMARÁ con modificación** el fallo de tutela emitido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Riosucio, Caldas el día 01 de junio de 2023.

La modificación se realizará respecto del numeral **tercero**, que quedará del siguiente tener: "**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 los comparendos números 2317172 del 11-12-2009 (expediente 2566); 8717 del 10-08-2011 (expediente 3033); 999999999000000648474 del 19-01-2012 (expediente 56830647); 1761400000015940480 del 20-05-2017 y 17614400000015940827 del 24-08-20179. E inicie las gestiones que sean necesarias para notificar los mandamientos 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 mandato de la **CONSTITUCIÓN**,

## 5. FALLA:

**Primero: CONFIRMAR con modificación** la sentencia de primera instancia emitida el 01 de junio de 2023 por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Riosucio Caldas, en la acción de tutela interpuesta por **JOSE ALBEIRO TABORDA VILLDA**, donde es accionada la **SUBSECRETARÍA DE MOVILIDAD DE RIOSUCIO, CALDAS**, por lo expuesto en la parte motiva de ésta decisión. La modificación será del numeral tercero que será del siguiente tenor:

*"ORDENAR a la **SUBSECRETARÍA 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 los comparendos números 2317172 del 11-12-2009 (expediente 2566); 8717 del 10-08-2011 (expediente 3033); 999999999000000648474 del 19-01-2012 (expediente 56830647); 1761400000015940480 del 20-05-2017 y 17614400000015940827 del 24-08-20179. E inicie las gestiones que sean necesarias para notificar los mandamientos 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".*

**SEGUNDO: 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.

**TERCERO: 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:  
**Edna Patricia Duque Isaza**  
Juez  
Juzgado De Circuito  
Civil 001  
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: **b870380a5d4ea3aacca608f3c4ad773504e336899db6bb769b4704a61dfca5ee**

Documento generado en 21/06/2023 09:00:16 AM

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