

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Niega solicitud de amparo por interpretación adecuada de las normas relativas al cobro de las multas de tránsito / DEFECTO SUSTANTIVO - Concepto / DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO - No se configura / SANCIONES IMPUESTAS POR INFRACCIONES A LAS NORMAS DE TRANSITO - Término de prescripción tres (3) años de ocurrido el hecho / FACULTAD DE COBRO COACTIVO DE MULTAS - Aplicación del Estatuto Tributario / INTERRUPCION Y SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION - Por notificación del mandamiento de pago / COBRO COACTIVO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR INFRACCION A LAS NORMAS DE TRANSITO - Interpretación armónica de las normas vigentes

Respecto al defecto sustantivo, la jurisprudencia ha establecido que se presenta cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la Ley le reconocen, al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto... afirma el actor que se presentó una indebida interpretación del artículo 818 del Estatuto Tributario, para determinar la prescripción de los comparendos de tránsito; toda vez que dicha norma resulta completamente ajena al cobro de las multas de tránsito, por existir norma especial como lo es el artículo 159 de la Ley 769 de 2002... la Sala pasa a revisar la norma cuyo alcance e interpretación critica el actor, para luego examinar la interpretación que de la misma efectuó el Tribunal Administrativo de Santander y, de esa manera, establecer si se configura o no el defecto alegado... acudiendo a la interpretación armónica y congruente de las disposiciones vigentes relativas al cobro de las multas impuestas por infracciones a las normas de tránsito, que las autoridades investidas para efectuarlo son los funcionarios de tránsito de la respectiva entidad territorial, que se encuentran facultadas para ejercer el cobro coactivo de las mismas (artículo 159 de la Ley 769 de 2002, modificado por el art. 26, Ley 1383 de 2010, modificado por el art. 206, Decreto Ley 019 de 2012). Al tener facultades de cobro coactivo, de acuerdo con la Ley 1066 de 2006, para el ejercicio de las mismas deberán atender los procedimientos contenidos en el Estatuto Tributario. Por tanto, si bien, en el Código de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002, modificado por Ley 1383 de 2010), como norma de carácter especial, se establece que las sanciones por infracciones a las normas de tránsito prescriben a los tres (3) años del hecho, la cual se interrumpe con el mandamiento de pago; también ha de tenerse presente que una norma posterior (Ley 1066 de 2006) que rige de manera especial el cobro coactivo, establece el procedimiento para que éste se lleve a cabo por todas las autoridades que se encuentren investidas de dichas facultades, y dentro de las excepciones en ella contenidas no se encuentran las autoridades de tránsito. 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 consecuencia, como quiera que el término de prescripción y su interrupción, en ambas normas es idéntico, no existe conflicto si se aplica una u otra. Sin embargo, debido a que en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002 no alude al transcurso del tiempo de inactividad de la autoridad una vez se dicte mandamiento de pago, deberá acudirse a lo dispuesto en el Estatuto Tributario, en atención a lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, que en el artículo 818 si establece que el término interrumpido con el mandamiento de pago empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mismo. De esa manera, se logra una interpretación armónica a las normas vigentes sobre cobro coactivo de las sanciones impuestas por las autoridades, por infracción a las normas de tránsito... De la lectura del aparte

transcrito de la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, en el medio de control de cumplimiento, radicado con el número 2015-00254-01, no se advierte una aplicación errónea de las normas vigentes relativas al cobro coactivo de las multas de tránsito, puesto que los argumentos expuestos dan cuenta de una interpretación adecuada y ajustada a derecho, por lo que no puede predicarse que la decisión esté afectada por una indebida aplicación de las disposiciones o que el alcance dado a las mismas hubiera sido arbitrario o caprichoso por parte del Ad quem. Por el contrario, la sentencia contiene un análisis ajustado a los presupuestos de la lógica y de la sana crítica. En consecuencia, no prospera el cargo relativo al defecto sustantivo alegado por el actor.

FUENTE FORMAL: DECRETO 624 DE 1989 - ARTICULO 818 / LEY 769 DE 2002 - ARTICULO 159 / LEY 1383 DE 2010 - ARTICULO 26 / LEY 019 DE 2012 - ARTICULO 206 / LEY 1066 DE 2006 - ARTICULO 5

NOTA DE RELATORIA: la Sala Plena de esta Corporación admitió la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial cuando la misma vulnera derechos fundamentales, al respecto, consultar sentencia del 31 de julio de 2012, exp. 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), MP. María Elizabeth García González. Así mismo, la Sala Plena aceptó que la acción de tutela es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, tal mecanismo puede ser ejercido contra cualquier autoridad pública, sobre el particular ver sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014, exp. 11001-03-15-000-2012-02201-01(IJ), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Sobre los requisitos generales de procedencia y las causales específicas de procedibilidad, consultar la sentencia C-590 de 2005 de la Corte Constitucional. De otra parte, respecto al defecto sustantivo, ver, Corte Constitucional, sentencia T-064 del 4 de febrero de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-15-000-2015-03248-00(AC)

Actor: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA - DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA

Se decide la acción de tutela interpuesta, a través de apoderado, por el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA – DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA**, en contra de las providencias del 17 de septiembre y del 16 de octubre de 2015, proferidas por el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA** y por el **TRIBUNAL**

ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, respectivamente, en el medio de control de cumplimiento, radicado con el número 2015-00254-00, promovido por el señor LUIS ANTONIO LEAL RAMÍREZ en contra de la DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA; por considerar vulnerado el derecho fundamental **al debido proceso**.

I.- LA SOLICITUD DE TUTELA

I.1.- EI MUNICIPIO DE BUCARAMANGA – DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA, instauró acción de tutela a fin de que se le proteja el derecho fundamental antes mencionado, el cual considera afectado con ocasión de los fallos de primera y segunda instancia, proferidos el 17 de septiembre y el 16 de octubre de 2015, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga y el Tribunal Administrativo de Santander, respectivamente, en el medio de control de cumplimiento, con radicación número 2015-00254-00, mediante los cuales se decretó la prescripción de la acción de cobro de unas multas de tránsito impuestas al actor, por haber transcurrido más de 3 años sin que éstas hubieren sido reclamadas.

I.2- Las violaciones antes enunciadas las infiere el accionante, en síntesis, de los siguientes hechos:

1º: Refiere que el señor Luis Antonio Leal Ramírez instauró demanda mediante el medio de control de cumplimiento en contra de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, con el propósito de lograr que se decretara la prescripción de la acción de cobro coactivo que dicha entidad había iniciado en su contra por comparendos impuestos en los años 2003 y 2004, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 26 de la Ley 1383 de 2010.

2º: Manifiesta que el 17 de septiembre de 2015, el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Bucaramanga, profirió sentencia de primera instancia, mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en el sentido de ordenar la prescripción de la acción de cobro dentro de los procesos iniciados al señor Luis Antonio Leal Ramírez, por los comparendos de tránsito de 2003 y 2004 impuestos a éste, por haber transcurrido el término de tres (3) años, luego de librado el mandamiento ejecutivo sin llegarse a efectuar el correspondiente pago.

3º: Menciona que impugnó la referida decisión, la cual fue resuelta mediante providencia de 16 de octubre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que confirmó la sentencia objeto de recurso.

4º: Afirma que si se librara orden de cumplimiento de la sentencia, sería muy grave para la entidad, toda vez que se cometió una vía de hecho por parte de los operadores judiciales, al aplicar normas del Estatuto Tributario a la Dirección de Tránsito del Municipio, que no es recaudador de impuestos.

En consecuencia, solicita:

“PRIMERA: Que se declare que el Tribunal Administrativo de Santander (...) en sentencia del 16 de octubre de 2015 incurrió en vía de hecho al confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito, el 7 de septiembre de 2015, que CONCEDE (SIC) PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN para las pretensiones de la demanda instaurada por LUIS ANTONIO LEAL RAMÍREZ contra LA DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA, transgrediendo el derecho fundamental al DEBIDO PROCESO.

SEGUNDA: Que efectuada la anterior declaración, se ordene al Tribunal Administrativo de Santander, Magistrado Ponente Dr. RAFAEL GUTIERREZ SOLANO revocar las sentencias de primera y segunda instancia del actor LUIS ANTONIO LEAL RAMIREZ del 7 de septiembre de 2015 y 16 de octubre de 2015”.

II. TRÁMITE DE LA TUTELA

Con auto de 16 de diciembre de 2015, se admitió la solicitud de amparo, se negó la medida provisional requerida y se ordenó notificar al Juez Tercero Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga y a los Magistrados del Tribunal Administrativo de Santander, en condición de accionados, y al señor Luis Antonio Leal Ramírez, por tener interés directo en las resultas del proceso, por ser la parte accionante en el medio de control de cumplimiento cuyas decisiones se cuestionan en sede de tutela. (Fls. 83 - 87).

Realizadas las comunicaciones a las entidades vinculadas, únicamente intervinieron los magistrados del Tribunal Administrativo de Santander, en los siguientes términos:

Mediante escrito remitido vía correo electrónico, el 15 de enero de 2016¹, el doctor Rafael Gutiérrez Solano, magistrado del Tribunal Administrativo de Santander, en calidad de ponente de la decisión controvertida, solicitó declarar la improcedencia de la solicitud de amparo, por ausencia de violación de derechos fundamentales.

Arguye que el proceso llevado a cabo en el medio de control de cumplimiento radicado con el número 2015-00254-01, se ajustó a la ley y la interpretación efectuada de las normas aplicadas al caso resulta válida, congruente y clara, sin que pueda afirmarse que tuvo vicio alguno ni puede calificarse de arbitraria o *contra legem*.

Puso de presente que el Tribunal Administrativo adoptó la decisión dentro de la autonomía del juez; lo que no puede predicarse como vulnerador del derecho fundamental del actor.

III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

III.1. Generalidades de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política dispone:

*“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, **la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” (...)*

*“Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como **mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable**.”* (Negrilla fuera del texto).

Por su parte, el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991 *“Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, establece que la acción de tutela “*garantiza los derechos constitucionales fundamentales.*”*

En concordancia con tal finalidad, el artículo 5 *ibídem*, señala:

¹ Folios 101 a 104.

“ART. 5º—Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2º de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el capítulo III de este decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito” (Negrilla fuera del texto).

Dedúcese de las normas transcritas que los presupuestos esenciales de la acción constitucional no son otros distintos que la existencia cierta, concreta y fundada de una conducta activa o pasiva que cause la violación o amenaza de los derechos consagrados por el constituyente como fundamentales, así como de aquellos que les fueren conexos, de acuerdo con las pautas trazadas por la jurisprudencia.

En este sentido, la procedencia de la acción de tutela se determina según el demandante carezca o no de un medio judicial idóneo y expedito para proteger sus derechos fundamentales, para lo cual no basta con registrar en abstracto la eventual existencia de otros instrumentos procesales sino que se torna necesario evaluar su eficacia a la luz de las circunstancias concretas.

En suma y conforme a su naturaleza constitucional, la acción de tutela es el instrumento preferente de protección y garantía de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio debe estar dirigido a obtener su amparo efectivo e inmediato frente a los actos u omisiones que los amenacen o vulneren.

III.2. Procedencia de la acción de tutela frente a providencias judiciales.

Con ocasión de la acción de tutela instaurada por la señora Nery Germania Álvarez Bello (*Rad.: 2009-01328, Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González*), en un asunto que fue asumido por importancia jurídica por la Sala Plena, se concluyó que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Corporación había sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, también lo es que las distintas Secciones que la componen **antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004** (*Rad.: AC-10203*), abrieron paso, de manera excepcional, para que cuando se advirtiera la vulneración de derechos constitucionales fundamentales fuera procedente este instrumento de naturaleza constitucional.

Por lo anterior, en aras de rectificar y unificar el criterio jurisprudencial, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de julio de 2012, consideró necesario admitir que debe acometerse el estudio de fondo de la acción de tutela cuando se esté en presencia de providencias judiciales – *sin importar la instancia y el órgano que las profiera* - que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente y los que en el futuro determine la Ley y la propia doctrina judicial.

III.3. Requisitos generales y especiales de procedibilidad de la acción constitucional cuando se dirige contra decisiones judiciales.

En la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, proferida por la Corte Constitucional (Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño), se señaló que “*no obstante que la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias es compatible con el carácter de ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales inherente a los fallos judiciales, con el valor de cosa juzgada de las sentencias y con la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público; ello no se opone a que en supuestos sumamente excepcionales la acción de tutela proceda contra aquellas decisiones que vulneran o amenazan derechos fundamentales*” (Negrilla fuera del texto).

Por lo anterior, y con el fin de hacer operante la nueva posición jurisprudencial, estableció como requisitos generales de procedibilidad de esta acción constitucional, cuando se dirige contra decisiones judiciales, los siguientes:

1. *“Que el asunto objeto de debate sea de evidente relevancia constitucional.*
2. *Que se haya hecho uso de todos los mecanismos de defensa judicial - ordinarios y extraordinarios- de que disponga el afectado, salvo que se trate de evitar un perjuicio iusfundamental irremediable.*
3. *Que se cumpla el requisito de la inmediatez. Así, la tutela debe haber sido interpuesta en un término razonable y proporcionado desde el momento de ocurrencia de la vulneración del derecho fundamental.*
4. *Cuando se trate de una irregularidad procesal que tenga un efecto decisivo en la sentencia objeto de controversia y que afecte los derechos fundamentales de la parte actora.*
5. *Que quien solicita el amparo tutelar identifique debidamente los hechos que generaron la vulneración y los derechos afectados y que hubiere alegado tal vulneración dentro del proceso judicial, siempre que ello hubiere sido posible.*

6. *Que no se trate de sentencias de tutela, por cuanto los debates sobre derechos fundamentales no pueden prolongarse indefinidamente”.*

Además de estas exigencias, la Corte en la mencionada sentencia C-590 de 2005, precisó que era imperioso acreditar la existencia de unos requisitos especiales de procedibilidad, que el propio Tribunal Constitucional los ha considerado como las causales concretas que “*de verificarse su ocurrencia autorizan al juez de tutela a dejar sin efecto una providencia judicial*” (Sentencia de 3 de septiembre de 2009, Rad.: T-619, Magistrado Ponente: Dr. Jorge Iván Palacio Palacio).

Así pues, el juez debe comprobar la ocurrencia de al menos uno de los siguientes defectos:

1. **Defecto orgánico**, que tiene lugar cuando el funcionario judicial que emite la decisión carece, de manera absoluta, de competencia para ello.
2. **Defecto procedimental absoluto**, que tiene lugar cuando el juez actuó al margen del procedimiento establecido.
3. **Defecto fáctico**, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.
4. **Defecto material o sustantivo**, que se origina cuando las decisiones son proferidas con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, o que presentan una evidente contradicción entre los fundamentos y la decisión.
5. **Error inducido**, que se presenta cuando la autoridad judicial ha sido engañada por parte de terceros y ese engaño lo llevó a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales.
6. **Decisión sin motivación**, que tiene lugar cuando el funcionario judicial no da cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de su decisión, pues es en dicha motivación en donde reposa la legitimidad de sus providencias.
7. **Desconocimiento del precedente**, que se origina cuando el juez ordinario, por ejemplo, desconoce o limita el alcance dado por esta Corte a un derecho fundamental, apartándose del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.
8. **Violación directa de la Constitución.**

De lo expuesto, la Sala advierte que, cuando el juez constitucional conoce una demanda impetrada en ejercicio de la acción de tutela y en la que se alega la vulneración de derechos fundamentales con ocasión de la expedición de una providencia judicial, en primer lugar, debe verificar la presencia de los requisitos generales y, en segundo lugar, le corresponde examinar si en el caso objeto de análisis se configura uno de los defectos especiales ya explicados, permitiéndole de esta manera “*dejar sin efecto o modular la decisión*” que se encaje en dichos parámetros.

Se trata, entonces, de una rigurosa y cuidadosa constatación de los presupuestos de procedibilidad, por cuanto resulta a todas luces necesario evitar que éste instrumento excepcional se convierta en una manera de desconocer principios y valores constitucionales tales como los de cosa juzgada, debido proceso, seguridad jurídica e independencia judicial que gobiernan todo proceso jurisdiccional.

El criterio expuesto fue reiterado en pronunciamiento de la Sala Plena de la Corporación, en sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014, radicado: 11001-03-15-000-2012-02201-01, Consejero Ponente, Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

III.4. El caso concreto

En el *sub lite* pretende el actor que se le ampare el derecho fundamental **al debido proceso**; y, como consecuencia de lo anterior, se ordene dejar sin efecto las sentencias de 17 de septiembre y 16 de octubre de 2015, proferidas por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga y el Tribunal Administrativo de Santander, respectivamente, dictadas en el medio de control de cumplimiento, radicado bajo el número 2015-254-01, promovido por el señor Luis Antonio Leal Ramírez.

En ese orden de ideas, la controversia gira en torno a establecer si Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga y el Tribunal Administrativo de Santander, quebrantaron el derecho fundamental del actor, por haber incurrido en defecto sustantivo por indebida interpretación del artículo 818 del Estatuto Tributario, norma ajena al régimen de prescripción de los comparendos de tránsito.

De acuerdo con los parámetros planteados en el acápite anterior, la Sala entrará a examinar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, según la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional, acogida por la Sala Plena de esta Corporación.

La Sala encuentra que, efectivamente tales requisitos se cumplen, en razón a que: (i) se invoca la vulneración de derechos de orden fundamental como es el del debido proceso; (ii) el actor agotó todos los medios de defensa judicial de que disponían (las dos instancias del medio de control de cumplimiento); (iii) la acción de tutela se presentó dentro de un término razonable², es decir un (1) mes después de notificada³ la sentencia proferida el 16 de octubre de 2015, por el Tribunal Administrativo de Santander; (iv) la irregularidad manifestada por el actor es de naturaleza procesal (defecto sustantivo por indebida interpretación de normas al ser ajenas al objeto de controversia), que de ser cierto, afecta la decisión de fondo porque tiene un efecto decisivo y determinante en la sentencia; (v) la situación que generó la vulneración de derechos fundamentales fue debidamente puntualizada en el escrito de tutela; y (iv) no se trata de una providencia contentiva de una sentencia de tutela.

Como consecuencia de lo anterior, pasa la Sala a revisar si se cumple alguno de los requisitos especiales de procedibilidad establecidos en la sentencia C-590 de 2005 de la Corte Constitucional.

El actor alude al defecto sustantivo, por indebida aplicación del Estatuto Tributario, por haberse apoyado en normas allí contenidas para determinar la prescripción de los comparendos de tránsito.

Respecto de este defecto, la jurisprudencia ha establecido que se presenta cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la Ley le reconocen, al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, bien sea, entre otras, “porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se

²Sentencia del cinco (5) de agosto de 2014, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Radicado No. 11001-03-15-000-2012-02201-01, Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A., Demandado: Consejo de Estado – Sección Primera. El término es establecido por la Sala Plena de Corporación, acogiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha determinado que, si bien en principio no puede crearse una caducidad de la acción de tutela fijando términos inamovibles, debido a que debe encontrarse un equilibrio entre los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, y el derecho fundamental al debido proceso en acciones de tutela contra providencia judicial; encontraba que, en principio, era razonable que se presentara el amparo, máximo seis (6) meses después de notificada la providencia que se cuestionaba en sede constitucional, sin perjuicio de que se estudiaran, en cada caso, las circunstancias particulares para determinar el cumplimiento del requisito de inmediatez.

³ La notificación fue efectuada el 23 de octubre de 2015. Folio 25 del Expediente.

aplicó, porque a la norma empleada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador.”⁴ (Subrayado fuera de texto)

En el asunto que ocupa la atención de la Sala, afirma el actor que se presentó una indebida interpretación del artículo 818⁵ del Estatuto Tributario, para determinar la prescripción de los comparendos de tránsito; toda vez que dicha norma resulta completamente ajena al cobro de las multas de tránsito, por existir norma especial como lo es el artículo 159⁶ de la Ley 769 de 2002; situación que provocó la confirmación del fallo, emitido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, por medio de la cual se ordenó a la Dirección de Tránsito y Transporte de Bucaramanga decretar la prescripción de la acción de cobro dentro de los procesos iniciados al señor Luis Antonio Leal Ramírez por lo comparendos de tránsito impuestos al actor en el año 2003, al haber transcurrido tres (3) años luego de librado el mandamiento ejecutivo sin haberse efectuado el correspondiente cobro.

⁴ Sentencia T-064 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵ Estatuto Tributario. Artículo 818. *“Interrupción y suspensión del término de prescripción. El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.*

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa.

El término de prescripción de la acción de cobro se suspende desde que se dicte el auto de suspensión de la diligencia del remate y hasta:

- *La ejecutoria de la providencia que decide la revocatoria,*
- *La ejecutoria de la providencia que resuelve la situación contemplada en el artículo 567 del Estatuto Tributario.*
- *El pronunciamiento definitivo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el caso contemplado en el artículo 835 del Estatuto Tributario.”*

⁶ Ley 769 de 2002. artículo 159, modificado por el art. 26, Ley 1383 de 2010, modificado por el art. 206, Decreto Ley 019 de 2012. *“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.

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”.

En ese orden de ideas, la Sala pasa a revisar la norma cuyo alcance e interpretación critica el actor, para luego examinar la interpretación que de la misma efectuó el Tribunal Administrativo de Santander y, de esa manera, establecer si se configura o no el defecto alegado.

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”*.

De otro lado, la Ley 1066 de 2006⁷, que regula las actividades de los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público, en su artículo 5º determina que:

“ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 1o. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

⁷ *“Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.”*

PARÁGRAFO 2o. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1o y 2o del artículo 820 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3o. Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias.”

De lo referido se puede establecer, acudiendo a la interpretación armónica y congruente de las disposiciones vigentes relativas al cobro de las multas impuestas por infracciones a las normas de tránsito, que las autoridades investidas para efectuarlo son los funcionarios de tránsito de la respectiva entidad territorial, que se encuentran facultadas para ejercer el cobro coactivo de las mismas (artículo 159 de la Ley 769 de 2002, modificado por el art. 26, Ley 1383 de 2010, modificado por el art. 206, Decreto Ley 019 de 2012).

Al tener facultades de cobro coactivo, de acuerdo con la Ley 1066 de 2006, para el ejercicio de las mismas deberán atender los procedimientos contenidos en el Estatuto Tributario.

Por tanto, si bien, en el Código de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002, modificado por Ley 1383 de 2010), como norma de carácter especial, se establece que las sanciones por infracciones a las normas de tránsito prescriben a los tres (3) años del hecho, la cual se interrumpe con el mandamiento de pago; también ha de tenerse presente que una norma posterior (Ley 1066 de 2006) que rige de manera especial el cobro coactivo, establece el procedimiento para que éste se lleve a cabo por todas las autoridades que se encuentren investidas de dichas facultades, y dentro de las excepciones en ella contenidas no se encuentran las autoridades de tránsito.

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.

En consecuencia, como quiera que el término de prescripción⁸ y su interrupción⁹, en ambas normas es idéntico, no existe conflicto si se aplica una u otra. Sin embargo, debido a que en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002¹⁰ no alude al transcurso del tiempo de inactividad de la autoridad una vez se dicte mandamiento de pago, deberá acudirse a lo dispuesto en el Estatuto Tributario, en atención a lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, que en el artículo 818 si establece que el término interrumpido con el mandamiento de pago empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mismo.

De esa manera, se logra una interpretación armónica a las normas vigentes sobre cobro coactivo de las sanciones impuestas por las autoridades, por infracción a las normas de tránsito.

Ahora bien, una vez establecida la debida interpretación y alcance de las normas relativas al cobro de las multas de tránsito y de las remisiones al Estatuto Tributario, la Sala estudiará la aplicación que de éstas efectuó el Tribunal Administrativo de Santander en la decisión cuestionada.

En la sentencia del 16 de octubre de 2015¹¹, proferida en el medio de control de cumplimiento radicado con el número 2015-000254-01, el Tribunal Administrativo de Santander manifestó:

⁸ El término de prescripción de las multas de tránsito, es de tres (3) años a partir de la ocurrencia del hecho.

⁹ La prescripción se interrumpe con el mandamiento de pago.

¹⁰ Modificado por el art. 26, Ley 1383 de 2010, modificado por el art. 206, Decreto Ley 019 de 2012.

¹¹ Folio 20 del expediente.

“Para el caso que nos ocupa, es preciso traer a colación el art. 159 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 206 del Decreto 19 del 10 de enero de 2012, por cuanto, pese a que no fue señalado expresamente por el accionante como norma incumplida se advierte de su lectura que este se encuentra directamente relacionado con el artículo 818 del Estatuto Tributario, pues faculta a la autoridad de tránsito de la jurisdicción correspondiente para exigir el cobro producto de sanción a través del proceso coactivo y si esto no se hace dentro del término de tres (3) años siguientes a la ocurrencia del hecho, se configurará la prescripción de la acción de cobro.

(...)

Se observa entonces de esta norma, un deber imperativo en cabeza de la DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BUCARAMANGA, según el cual debe declarar de oficio la prescripción de los comparendos por infracción a las normas en los cuales haya transcurrido un término mayor a 3 años.

Se observa en el expediente los siguientes trámites seguidos por la DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BUCARAMANGA, contra el señor LUIS ANTONIO LEAL RAMÍREZ (...)

De conformidad con lo anterior, y según artículo 159 del Código Nacional de Tránsito, y ante el escaso material probatorio arrimado al expediente, no siendo posible tener claridad respecto al día en que fueron notificados los mandamientos de pago, luego puede deducirse que hay prescripción. Lo anterior, en tanto que la DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BUCARAMANGA no contestó la acción y en la impugnación no se acreditaron las afirmaciones expuestas en la misma, no pudiéndose conocer por parte de la Sala, el proceso de cobro coactivo llevado en contra del accionante ni tampoco una a una las actuaciones seguidas inclusive a través del curador ad litem, pues no obra en el expediente prueba que así lo acredite.

Lo que si es claro, y según lo afirmado por el actor, es que no se ha podido hacer efectivo el cobro y pago de los comparendos referidos, pues transcurriendo más de tres (3) años desde que se libraron los mandamientos ejecutivos, 24 de octubre de 2006 y 24 de agosto de 2005 respectivamente.

Ahora respecto al trámite posterior a librar el mandamiento de pago, atendiendo a lo conceptuado en el Estatuto Tributario al que remite el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, y en consideración a que el art. 159 de la Ley 769 de 2002 no establece un término de reactivación del que se interrumpe, de allí la observancia de lo contemplado en el Estatuto Tributario.

El art. 818, modificado por el art. 81, Ley 6a de 1992 del Estatuto Tributario, (Decreto 624 de 1989), el cual señala como incumplido el actor, preceptúa:

“Art. 818. INTERRUPCION Y SUSPENSION DEL TERMINO DE PRESCRIPCION. El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento

de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa (...)”.

En ese orden de ideas, el término a contar posterior al libramiento del mandamiento de pago y a partir del día siguiente de la notificación de éste, es el de tres (3) años iniciales, dentro de los cuales se debe definir la situación del ejecutado expidiéndose la resolución mediante la cual se ordena seguir adelante la ejecución.

Claramente de lo anterior se evidencia y concluye que dentro de los procesos de cobro coactivos adelantado por los comparendos 517817 y 575593 se configuró el fenómeno jurídico de la prescripción toda vez que la autoridad accionada incurrió en inactividad por un lapso superior a los tres años que preceptúa la norma. Ahora, respecto al proceso adelantado por el comparendo 661969 se advierte que dentro de la respuesta dada al actor del derecho de petición que instauró se afirmó que dicho comparendo está descargado del sistema misional por lo que este comparendo no corre la misma suerte, tal como lo expuso el a quo.”

De la lectura del aparte transcrito de la providencia¹² proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, en el medio de control de cumplimiento, radicado con el número 2015-00254-01, no se advierte una aplicación errónea de las normas vigentes relativas al cobro coactivo de la multas de tránsito, puesto que los argumentos expuestos dan cuenta de una interpretación adecuada y ajustada a derecho, por lo que no puede predicarse que la decisión esté afectada por una indebida aplicación de las disposiciones o que el alcance dado a las mismas hubiera sido arbitrario o caprichoso por parte del *Ad quem*. Por el contrario, la sentencia contiene un análisis ajustado a los presupuestos de la lógica y de la sana crítica.

En consecuencia, no prospera el cargo relativo al defecto sustantivo alegado por el actor.

Así las cosas, por las razones antes señaladas, se denegará el amparo solicitado, al no encontrarse configurado el defecto invocado por el accionante, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

¹² Folios 20 a 24 del expediente.

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

F A L L A

PRIMERO: DENIÉGASE el amparo invocado por el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA - DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA**, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Si no fuere impugnada la sentencia conforme lo señala el artículo 31 del Decreto Ley No. 2591 de 1991, **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA