



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, diez (10) de diciembre de 2020

Accionante	Jhon Edinson Barreto García
Accionado	Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente	150013333-010-2020-00124-00
Medio de control	Acción de Cumplimiento
Tema	Sentencia de segunda instancia – Confirma decisión que declaró improcedente la acción de cumplimiento.

1. Procede la Sala a dictar Sentencia de segunda instancia, dentro de la acción de cumplimiento interpuesta, en nombre propio, por el señor Jhon Edinson Barreto García, en contra de la Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá.
2. Lo anterior, conforme a la impugnación presentada por el accionante, en contra del **fallo de 05 de noviembre de 2020**, proferido por el Juzgado Décimo Administrativo de Tunja, mediante el cual se declaró improcedente la presente acción.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud¹

3. En nombre propio y en ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997 y en artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, el señor Jhon Edinson Barreto García, presentó demanda contra la Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá, con el objeto de que se aplique a los acuerdos de pagos de 03 de septiembre de 2013, la prescripción de la acción de cobro de la sanción y lo adeudado, conforme a los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, en concordancia con el concepto unificado en materia de prescripción de 17 de julio de 2019, expedido por el ministerio del transporte.

¹ Anexo 3, expediente electrónico.



1.1. HECHOS

4. Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

- Adujo el actor que el 10 de julio de 2020, solicitó, vía correo electrónico, a la Secretaria de tránsito de Puerto Boyacá, la prescripción de la acción de cobro de 3 acuerdos de pagos que realizó en septiembre de 2013, por cuanto en su sentir, la acción ya prescribió de conformidad a los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario.

- La referida petición, fue reiterada el 19 de agosto de 2020, ante el silencio de la entidad y con la finalidad de constituirlo en renuencia.

- Razón por la que el 20 de agosto de 2020, la entidad, dando respuesta a la petición, manifestó que no se acogía a lo dispuesto en el concepto unificado de prescripción, por cuanto en diciembre 2018 se expidió incumplimiento de los acuerdos de pagos, circunstancia que interrumpió nuevamente la prescripción.

- Sostuvo el actor que, la secretaria de tránsito de Puerto Boyacá se ha negado a hacer efectivas las disposiciones contempladas en los artículos 817 y 818 del ET, argumentando que no son aplicables a los procedimientos de cobro coactivo en materia de tránsito, ya que esta materia es regida por norma especial que es el Código Nacional de Tránsito, la cual fue interrumpida con la resolución de incumplimiento del acuerdo de pago.

1.2. Pretensiones

“PRIMERO. – Que se aplique a los acuerdos de pagos tres (3) de la fecha SEPTIEMBRE 30 DE 2013 la PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO de la sanción y lo adeudado basado en los artículos 817 y 818 del decreto 624/1989 (Estatuto Tributario) en concordancia con el CONCEPTO UNIFICADO EN MATERIA DE PRESCRIPCION EN LA FECHA 17 DE JULIO DE 2019 del MINISTERIO DEL TRANSPORTE que habla que la prescripción de la acción de cobro de comparendos y acuerdos de pago, prescribe a los 3 años a partir de la finalización de la fecha para el pago del acuerdo de pago o con la notificación del mandamiento de pago, o de



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaría de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

igual modo aplicar los 5 años, cito a continuación los artículos en mención: (...)

SEGUNDO: Se remita a la autoridad de control pertinente de adelantar la investigación para efectos de responsabilidades penales o disciplinarias por la negativa de la solicitud, por no responder derechos de peticiones en los términos otorgados por la ley y emitir resoluciones administrativas contrarias a ley.” (sic)

2. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

5. La demanda de la acción de cumplimiento fue presentada el 05 de octubre de 2020², correspondiendo por reparto al Juzgado Décimo Administrativo de Tunja, Despacho que dispuso su admisión mediante providencia del 06 de octubre de 2020, ordenando la notificación a la Secretaría de tránsito de Puerto Boyacá.

6. Dentro del término de traslado de la demanda, la Secretaría de Tránsito de Puerto Boyacá, presentó contestación de la demanda³, luego de lo cual, el 05 de noviembre de 2020, el Juzgado profirió sentencia de primera instancia. ⁴

3. Contestación de la acción

7. Dentro del término de traslado de la demanda, la Secretaría de tránsito de Puerto Boyacá presentó contestación, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones⁵, para lo cual argumentó lo siguiente:

8. Hizo alusión a los comparendos impuestos, a los acuerdos de pago y a los actos mediante los cuales se declaró el incumplimiento de las facilidades de pago, los cuales se pueden concretar de la siguiente manera:

Comparendos	Acuerdos de pago (todos del 30 de septiembre de 2013)	Actos que declararon incumplimiento (todos de 10 de diciembre de 2018)
-------------	---	---

² Anexo No 1.

³ Anexo No 17.

⁴ Anexo No 29.

⁵ Anexo No 41.



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

No 555101 de 19/11/2011	No 0132-1-01-01-341	No 11256
No 936883 de 08 de julio de 2012	No 0132-1-01-01-342	No 11257
No 2098043	No 0132-1-01-01-343	No 11258

9. Sostuvo que, el accionante al incumplir los acuerdos de pago, se declaró, por parte de la entidad, el incumplimiento de las facilidades de pago, dejando sin vigencia los acuerdos firmados y, en consecuencia, se hacen efectivas las garantías de cobro, como lo señala el artículo 814 del ET.

10. Adujo que los procedimientos adelantados por la entidad, en relación con los acuerdos de pago, son ajustados a los artículos 814, 817 y 818 del ET. Así, con la notificación de los actos a través de los cuales se declaró el incumplimiento de las facilidades de pago, comenzó nuevamente a contabilizarse el termino del artículo 817, debido a que el mismo estaba interrumpido, decisiones frente a las cuales opera la presunción de legalidad.

11. Señaló que el concepto unificado en materia de prescripción expedido por el Ministerio de Transporte no cuenta con fuerza vinculante, ya que según lo ha manifestado la jurisprudencia del Consejo de Estado, el objetivo de estos es orientar a los entes de derecho público en determinadas situaciones.

4. LA SENTENCIA APELADA

12. El Juzgado Décimo Administrativo de Tunja, puso término a la instancia mediante sentencia de fecha 05 de noviembre de 2020, a través de la cual resolvió declarar improcedente la acción interpuesta, con fundamento en los siguientes argumentos⁶:

13. Indicó que en el presente caso se avizora una aspiración de índole subjetiva y patrimonial que no puede ser ventilada en este escenario procesal como lo ha sostenido el Consejo de Estado, ya que la esencia del medio de control de cumplimiento radica en la exigibilidad de las normas con fuerza material de ley o actos administrativos.

⁶ Anexo No 29.



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaría de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

14. Así, sostuvo que los supuestos facticos que rodean la acción no son del resorte del juez de cumplimiento, ya que se trata de dirimir una controversia de orden legal y subjetivo, con ocasión de la postura de la entidad en el oficio que dio respuesta a la petición que elevó el actor, en el que se aludió a la improcedencia de la reclamación dado que con las resoluciones de incumplimiento expedidas por la entidad, se interrumpió nuevamente el término de prescripción.

15. En tal sentido, consideró que el oficio No ITTM –A-24-2-1388 del 19 de agosto de 2020, entraña un verdadero acto administrativo desfavorable al actor, quien cuenta con los recursos procedentes ante la administración y además con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

16. Sostuvo que el procedimiento sancionatorio por infracciones de tránsito es una actuación administrativa que por su propia naturaleza cuenta con el control judicial respectivo ante el juez especializado, quien es el llamado a ejercer el control de legalidad del acto definitivo que impone una sanción de tránsito o en este caso del que negó la aplicación del fenómeno de la prescripción que reclama el actor, escenario natural que en modo alguno puede ser sustituido, a voluntad del ciudadano, para obtener de manera expedita una declaración judicial.

17. De igual forma, señaló que dentro del proceso de cobro coactivo que eventualmente se adelante, el actor cuenta con la facultad de proponer el medio exceptivo de prescripción o demandar la orden de seguir adelante la ejecución, o, provocar un pronunciamiento de la entidad y proceder a solicitar en caso de obtener respuesta desfavorable como en este caso, la nulidad de la decisión de la administración respecto a la solicitud de aplicación de la prescripción de la sanción –multa impuesta-.

18. Conforme lo anterior, indicó que el medio de control de cumplimiento deviene improcedente, por cuanto el accionante tiene a su alcance otros mecanismos jurisdiccionales para lograr el cumplimiento de la norma invocada, sin que se sustente o aporte



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

prueba que demuestre la existencia de un perjuicio irremediable que torne urgente e impostergable un pronunciamiento de la jurisdicción en este trámite constitucional.

5. RECURSO DE APELACIÓN

19. Dentro de la oportunidad para ello, el accionante presentó recurso de apelación en contra de la decisión proferida por el *a quo*, solicitando que sea revocada, con fundamento en los siguientes argumentos⁷.

20. Sostuvo que el fallo de primera instancia no se ajusta a los hechos y antecedentes que motivaron la acción, que no se efectuó una valoración acerca de la conducta omisiva por parte de la entidad accionada, teniendo en cuenta que este si es el mecanismo idóneo para que se dé aplicación a los artículos 817 y 818 del ET en concordancia con el Concepto Unificado de Prescripción emitido por el Ministerio de Transporte.

21. Refirió que no se está debatiendo la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Secretaria de Transito, por tanto, es procedente la Acción de Cumplimiento, que tiene como finalidad hacer efectivo el cumplimiento de la normatividad vigente, es decir, que se adelante con la observancia del ordenamiento jurídico.

22. Señaló que, contrario a lo indicado por el juez de instancia, en el presente caso, si se configura un perjuicio irremediable debido a la orden de embargo sobre las cuentas bancarias, situación que afecta su mínimo vital, aunado a que no se puede renovar la licencia de conducción, ni hacer ningún tramite de tradición frente al organismo de tránsito. Que el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho puede tardar muchos años, tiempo durante el cual la orden de embargo le genera un perjuicio, razón por la que el mecanismo se torna eficaz.

⁷ Anexo No 32.



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

23. De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto por el señor Jhon Edinson Barreto García, corresponde a la Sala determinar si la acción de cumplimiento es el mecanismo idóneo para que se dé aplicación a los artículos 817 y 818 del ET en concordancia con el Concepto Unificado de Prescripción emitido por el Ministerio de Transporte, para procurar el reconocimiento de la prescripción de la acción de cobro frente a la multa que se impuso con ocasión de los comparendos No 936883, No 555105 y No 2098046.

24. De igual forma corresponde determinar, si en el presente caso se configura un perjuicio irremediable que torne en procedente la acción constitucional.

2. TESIS DEL CASO

25. De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en el recurso, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso para dirimir el objeto de la Litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

a) Tesis argumentativa propuesta por la *a quo*

26. Declaró improcedente la acción de cumplimiento, al considerar que el procedimiento sancionatorio por infracciones de tránsito es una actuación administrativa que cuenta con el control judicial respectivo ante el juez especializado, quien es el llamado a ejercer la legalidad del acto definitivo que negó la aplicación del fenómeno de la prescripción que reclama el actor, escenario natural que, en modo alguno puede ser sustituido, a voluntad del ciudadano, para obtener de manera expedita una declaración judicial.

27. Así, señaló que dentro del proceso de cobro coactivo que eventualmente se adelante, el actor cuenta con la facultad de proponer el medio exceptivo de prescripción o demandar la orden



Accionante: *Jhon Edinson Barreto García*
Accionado: *Secretaría de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá*
Expediente: *150013333-010-2020-00124-00*
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

de seguir adelante la ejecución, o, solicitar la nulidad de la decisión de la administración respecto a la solicitud de aplicación de la prescripción de la sanción –multa impuesta-, por cuanto, considero que, el oficio No ITTM –A-24-2-1388 del 19 de agosto de 2020, entraña un verdadero acto administrativo desfavorable al actor, quien cuenta entonces con los recursos procedentes ante la administración y además con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

28. Aunado a que no se sustenta o aporta prueba que demuestre la existencia de un perjuicio irremediable que torne urgente e impostergable un pronunciamiento de la jurisdicción en este trámite constitucional.

b) Tesis argumentativa propuesta apelante- Jhon Edinson Barreto García

29. Considera que el fallo de primera instancia no se ajusta a los hechos y antecedentes que motivaron la acción, que no se efectuó una valoración acerca de la conducta omisiva por parte de la entidad accionada, teniendo en cuenta que este si es el mecanismo idóneo para que se dé aplicación a los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario en concordancia con el Concepto Unificado de Prescripción emitido por el Ministerio de Transporte. Ello por cuanto, no se está debatiendo la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Secretaría de Transito.

30. Señaló que, contrario a lo indicado por el juez de instancia, en el presente caso, si se configura un perjuicio irremediable por cuanto, existe una orden de embargo sobre sus cuentas bancarias, no se puede renovar la licencia de conducción, ni hacer ningún trámite de tradición frente al organismo de tránsito, circunstancias que se complican con el eventual trámite del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que puede tardar muchos años.



c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala

31. La Sala confirmará la sentencia objeto de apelación por considerar que la Ley cuyo cumplimiento se reclama no contiene un mandato imperativo, indudable e inobjetable que pueda ordenarse cumplir a través de la presente acción, es decir, que no dispone una situación de inmediato cumplimiento, ya que **la parte demandante recurre a una interpretación normativa** para argumentar la forma en que dichas disposiciones resultan aplicables a su situación particular.

32. Dirá la Sala que no es procedente que a través de la presente acción se persiga el cumplimiento del Concepto Unificado de Prescripción expedido por la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte el 17 de julio de 2019, por cuanto el mismo no atiende a las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento, ni a los actos administrativos de contenido general o particular que pueden ser objeto de esta acción.

33. Así, analizada la situación planteada, se configura la causal de improcedibilidad de la acción prevista en el inciso 2 del artículo 9° de la Ley 393 de 1997, al advertir que el 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 con ocasión de los comparendos No 936883, No 555105 y No 2098046. Aunado a que no se acreditó la configuración de un perjuicio irremediable.

34. Para desatar el problema jurídico planteado, procederá la Sala a analizar los siguientes aspectos, i) la naturaleza de la acción de cumplimiento, ii) lo probado en el proceso y iii) el caso concreto.

3. DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

35. La acción de cumplimiento se encuentra consagrada a nivel constitucional en el artículo 87, siendo desarrollada a través de la Ley 393 de 1997 y tiene como propósito fundamental lograr la materialización efectiva de las disposiciones contenidas en leyes o



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

actos administrativos, ello para que el juez de lo contencioso administrativo, le ordene a la autoridad administrativa o particular en ejercicio de funciones públicas que se encuentra renuente, a garantizar su efectivo cumplimiento.

36. En el mismo sentido la Ley 1437 de 2011, dentro del título de “medios de control”, consagró dicha acción constitucional en los siguientes términos “Artículo 146.- Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos. Toda persona podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material o actos administrativos”.

37. Ahora bien, de acuerdo con la Ley 393 de 1997 en concordancia con el referido artículo 146 del CPACA, son condiciones para la procedencia y prosperidad de la acción de cumplimiento, las siguientes:

i) Que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, que se encuentren vigentes;

ii) Que el mandato, la orden, el deber, **la obligatoriedad o la imposición, esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual;**

iii) Que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas se le ha constituido en renuencia frente al cumplimiento de la misma norma o acto administrativo cuyo acatamiento solicita en la demanda. Este presupuesto de procedibilidad puede exceptuarse cuando de cumplirlo se pueda producir un perjuicio grave e inminente;

iv) Que el deber jurídico esté en cabeza del accionado, y

v) Que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento.



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

38. A propósito de las características que debe revestir la acción de cumplimiento, el Consejo de Estado en providencia de 16 de agosto de 2012⁸, indicó lo siguiente:

“(...)De conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 393 de 1997, la Acción de Cumplimiento tiene por objeto otorgar a toda persona la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para lograr que las autoridades y los particulares que ejerzan funciones públicas, acaten la ley y los actos administrativos. Uno de los presupuestos de esta acción es que se aporte con la demanda la prueba de la renuencia de la autoridad obligada a cumplir el deber legal presuntamente omitido que debe consistir, conforme lo prevé el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, en que una vez reclamado por el interesado el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido, la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud (...).”

39. A su turno la Corte Constitucional en la sentencia C-1194 de 2001, en cuanto a la finalidad y función de la acción de cumplimiento, señaló lo siguiente:

“(...) Esta materia, en los términos en que ha sido concebida por la ley, ya ha sido objeto de estudio por parte de la Corte en varias oportunidades en las que ha fijado el contenido y alcance general de la acción de cumplimiento dentro de nuestro sistema jurídico. En palabras de esta Corporación:

“En un Estado Social de Derecho en donde el ejercicio del poder está supeditado a la observancia de la Constitución y al imperio de la legalidad, es esencial el respeto por la eficacia material de la normatividad creada por el legislador y de los actos administrativos que dentro del marco de sus respectivas competencias expiden las diferentes autoridades en cumplimiento de los cometidos o tareas a ellas asignadas. En efecto, resulta paradójico que muchas veces las normas quedan escritas, es decir, no tienen ejecución o concreción práctica en la realidad, de modo que el proceso legislativo y su producto se convierten a menudo en inoperantes e inútiles. Igual cosa sucede con los actos administrativos que la administración dicta pero no desarrolla materialmente.

“En el Estado Social de Derecho que busca la concreción material de sus objetivos y finalidades, ni la función legislativa ni la

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA. Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO. Bogotá, D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil doce (2012). Radicación número: 54001-23-31-000-2012-00106-01(ACU).



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaría de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

ejecutiva o administrativa se agotan con la simple formulación de las normas o la expedición de actos administrativos, pues los respectivos cometidos propios de dicho Estado sólo se logran cuando efectiva y realmente tienen cumplimiento las referidas normas y actos.

“Es así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 Superior, es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la vigencia de un orden justo. Para ello, agrega este precepto que las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas en sus derechos y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares⁹”. (Destacado por la Sala)

40. Así las cosas, para la procedencia de la acción de cumplimiento, no solamente se hace necesario verificar que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado **en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, sino que dicho contenido obligacional debe ser inobjetable y expreso, es decir, que emane directamente del contenido de la norma, de modo que no requiera ninguna interpretación adicional.**

41. Al respecto, la Corte Constitucional ha destacado la importancia de éste requisito a efectos de verificar la prosperidad de la acción de cumplimiento, en los siguientes términos:

“(…) De este modo, la acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expreso, y no al reconocimiento por parte de la administración de garantías particulares, o el debate, en sede judicial, del contenido y alcance de algunos derechos que el particular espera que se le reconozcan. Tampoco es un mecanismo para esclarecer simplemente el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales, pues a pesar de la legitimidad que asiste a quien promueve todas estas causas, la acción de cumplimiento no resulta ser el medio idóneo para abrir controversias interpretativas lo cual no obsta, claro está, para que con el fin de exigir el cumplimiento de un deber omitido, el contenido y los alcances del mismo sean ineludiblemente interpretados.

*Así como el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. **Dicha acción no consagra un derecho***

⁹ Sentencia C-157 de 1998. MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaría de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el “cumplimiento de un deber omitido” contenido en “una ley o acto administrativo” (artículo 87 C.P.) que la autoridad competente se niega a ejecutar.

Dicho deber no es, entonces, el deber general de cumplir la ley, sino un deber derivado de un mandato específico y determinado (...)¹⁰.
(Destacado por la Sala)

42. Significa lo anterior que la acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expreso, y no al reconocimiento por parte de la administración de garantías particulares, o el debate en sede judicial, del contenido y alcance de algunos derechos que el particular espera le sean reconocidos. Por tanto, no resulta procedente a través de este mecanismo, que se dilucide el sentido que debe dársele a ciertas interpretaciones legales¹¹.

43. Respecto del particular, la Sección Quinta del Consejo de Estado, ha señalado:¹²

“...esta acción constitucional no procede para reconocer derechos o para definir exclusivamente la interpretación válida de una norma. Así, no puede ser otra la interpretación del núcleo esencial de la acción de cumplimiento, puesto que si se autoriza al juez constitucional a que resuelva de fondo todas las controversias jurídicas en torno a la aplicación del derecho en el caso concreto, se anularía el principio de separación funcional de jurisdicciones y se dejaría sin sentido la existencia de los mecanismos procesales ordinarios y contencioso administrativos.”¹³

44. Igualmente, en sentencia del 3 de septiembre de 2014¹⁴, citada posteriormente por la sentencia del 21 de abril de 2016, señaló:

¹⁰ Sentencia C-1172 de 2001.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 2 de octubre de 2003, radicación 25000-23-24-000-2003-1071-01(ACU).

¹³ En este mismo sentido pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado Sentencias ACU-992 de 29 de octubre de 1999, ACU-1741 de 19 de enero de 2001, ACU-803 de 8 de agosto de 2003.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 3 de septiembre de 2014, Rad. No. 2014-00515-01, C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 21 de abril



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

“Aunque la finalidad de la presente acción es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, **no es posible a través de esta ordenar la ejecución de toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional, que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato ‘imperativo e inobjetable’ en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.**

Ello significa que los preceptos que se dicen incumplidos deben ser lo suficientemente precisos, y no puede generar ningún tipo de incertidumbre en cuanto a su objeto, vigencia y exigibilidad”. (Destacado por la Sala).

45. Ahora, en cuanto a las características de la obligación exigible, el Consejo de Estado ha sido enfático en señalar que **cuando las normas cuyo cumplimiento se demanda, no contienen un mandato imperativo inmediato y preciso para el demandado, las pretensiones no pueden prosperar.**¹⁵

46. En igual sentido, la Corte Constitucional ha expresado que “Es evidente que si el requisito constitucional para estimar una acción de cumplimiento se concreta en la omisión de un deber, escapa a esta acción la impugnación de conductas **que carezcan de obligatoriedad**, máxime en los casos en los cuales la Constitución concede un margen de libertad de acción o atribuye a un órgano una competencia específica de ejecución condicionada”.¹⁶

47. Con fundamento en las anteriores precisiones respecto a las características que reviste la acción de cumplimiento, procede la Sala a pronunciarse en el caso concreto.

4. LO PROBADO EN EL PROCESO

48. Conforme a la actuación, se encuentra que los siguientes son los hechos probados:

de 2016, Rad. N° 85001-23-33-000-2016-00009-01(ACU), C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹⁵ Consejo de Estado, sentencias Acu – 020 del 17 de septiembre de 1997; Acu 1082 de 9 de diciembre de 1999. Así mismo, CONSEJO DE ESTADO, SECCION QUINTA Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO. Sentencia del veintinueve (29) de octubre de dos mil doce (2012) Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00773-01(ACU).

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia de 29 de abril de 1998, expedientes núm. D-1790, D-1793, D-1796, D-1798, D-1808, D-1810, D-1816, D-1817 y D-1819, actor: Francisco Cuello Duarte y otros, Magistrados Ponentes, Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara



Accionante: *Jhon Edinson Barreto García*
Accionado: *Secretaría de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá*
Expediente: *150013333-010-2020-00124-00*
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

- El 10 de julio de 2020, el accionante presentó petición ante la secretaria de tránsito de Puerto Boyacá, solicitando la prescripción de trata el artículo 818 del ET a los acuerdos de pago de 03 de septiembre de 2013.

- El 19 de agosto de 2020, el director técnico de la inspección de tránsito y transporte del municipio de Puerto Boyacá, dio respuesta a la petición elevada por el actor. Allí se hizo mención acerca de la expedición de las resoluciones por medio de las cuales se resolvió el incumplimiento de las facilidades de pago y se indicaron las razones por las cuales no se configuraba la prescripción solicitada.

- En tal sentido, se allegaron las actas de acuerdo de pago voluntario No 0132-1-01-01-342, correspondiente al comparendo No 936883 de 08 de julio de 2012; la No 0132-1-01-01-3441 correspondiente al comparendo No 555105 de 19 de noviembre de 2011 y el acta No 0132-1-01-01-343 correspondiente al comparendo No 2098046 de 28 de junio de 2012.

- Por su parte, la secretaria de tránsito de tránsito y transporte de Puerto Boyacá allegó las resoluciones No 11256, No 11258 y 1127 de 10 de diciembre de 2018, por medio de las cuales se declaró el incumplimiento de las facilidades de pago otorgadas en los acuerdos de pago No 0132-1-01-01-342, No 0132-1-01-01-341 y No 0132-1-01-01-343. En dichas resoluciones se determinó la continuación del procedimiento de cobro coactivo por el saldo insoluto de la obligación. Al igual que los recursos que procedían en contra de estas.

5. EL CASO CONCRETO

49. El señor Jhon Edinson Barreto García, solicita que en cumplimiento del contenido de los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, en concordancia con el concepto unificado en materia de prescripción expedido por el ministerio del transporte, se declare la



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

prescripción del procedimiento de cobro coactivo de las multas de tránsito.

50. Así, consideró que respecto de las actas de acuerdo de pago voluntario No 0132-1-01-01-342 correspondiente al comparendo No 936883 de 08 de julio de 2012; el acta No 0132-1-01-01-3441 del comparendo No 555105 de 19 de noviembre de 2011 y el acta No 0132-1-01-01-343 del comparendo No 2098046 de 28 de junio de 2012, expedidas el 30 de septiembre de 2013, operó el fenómeno de la prescripción de 5 años que contemplan las normas del ET en concordancia con el concepto unificado de la prescripción del ministerio de transporte que refiera a la prescripción de 3 años.

51. El juez de primera instancia declaró improcedente la acción, al considerar que el procedimiento sancionatorio por infracciones de tránsito es una actuación administrativa que cuenta con el control judicial respectivo ante el juez especializado, dentro del cual puede proponer el medio exceptivo de prescripción o demandar la orden de seguir adelante la ejecución, o, solicitar la nulidad de la decisión de la administración respecto a la solicitud de aplicación de la prescripción de la sanción –multa impuesta-, por cuanto, consideró que, el oficio No ITTM –A-24-2-1388 del 19 de agosto de 2020, entraña un verdadero acto administrativo desfavorable al actor, quien cuenta entonces con los recursos procedentes ante la administración y además, con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Aunado a que, no se sustentó o aportó prueba que demuestre la existencia de un perjuicio irremediable.

52. Dicha determinación fue impugnada por el accionante al considerar que no se efectuó una valoración acerca de la conducta omisiva por parte de la entidad accionada, teniendo en cuenta que la acción de cumplimiento si es el mecanismo idóneo para que se dé aplicación a los artículos 817 y 818 del ET en concordancia con el Concepto Unificado de Prescripción emitido por el Ministerio de Transporte.



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

53. Bajo tales consideraciones, procede la Sala a analizar si se dan los presupuestos para la procedencia de la acción de cumplimiento en el caso planteado, de la siguiente manera:

- **Norma cuyo cumplimiento pretende la parte actora**

54. Las disposiciones de carácter legal, que la parte actora pretende sean cumplidas, corresponden a los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, las cuales indican expresamente:

“ARTÍCULO 817. TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO: La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte.

ARTICULO 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,



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaría de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

- 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. ”

55. Igualmente se solicita se dé cumplimiento al Concepto Unificado de Prescripción expedido por la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte el 17 de julio de 2019, en el que se indica:

“2. CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta el marco normativo anteriormente transcrito y las preguntas frecuentes que se formulan ante este despacho frente al fenómeno de la prescripción en materia de tránsito, esta Oficina Asesora de Jurídica realiza las siguientes consideraciones:

1. ¿Cuándo opera el fenómeno de la prescripción en materia de tránsito? La prescripción en materia de tránsito opera cuando La autoridad de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, no adelanta el proceso de cobro coactivo de la sanción en el plazo señalado por el legislador.
2. ¿En cuánto tiempo prescriben las sanciones impuestas por infracciones a las normas de tránsito? Las sanciones impuestas por infracciones a las normas de tránsito prescribirán en el término de tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho.
3. ¿A partir de qué momento se empieza a contar el término de prescripción de las sanciones impuestas por infracciones a las normas de tránsito? El término de prescripción empieza a contarse a partir de la ocurrencia del hecho.
4. ¿A partir de qué momento la autoridad de tránsito declara la responsabilidad del inculpado por la comisión de una infracción a las normas de tránsito? Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados. En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán Las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado. Posteriormente y en el evento de no efectuar el pago de la sanción impuesta, se dará inicio al proceso de cobro coactivo en contra del contraventor.
5. ¿Cuál es la norma que establece el término de prescripción de Las sanciones en materia de tránsito? La norma especial que reglamenta la prescripción de las sanciones en materia de tránsito, es el artículo 159 de la Ley 769 de 2002- Código Nacional de Tránsito, modificado por el artículo 206 del Decreto 019 de 2012.
6. ¿Cuáles son las disposiciones normativas que regulan lo relacionado con la prescripción y la acción de cobro de las sanciones por la comisión de infracciones a Las normas de tránsito? Las normas que reglamentan lo relacionado con la



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaría de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

acción de cobro de las sanciones en materia de tránsito y su prescripción son las siguientes:

- a) Ley 769 de 2002-Código Nacional de Tránsito: artículo 159
 - b) Ley 1066 de 2006 "Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones": artículos 1º, 2º Y 5º.
 - c) Estatuto Tributario: Artículo 814 y 818.
7. ¿Qué ocurre si la autoridad de tránsito no exige el cobro al que haya lugar como producto de la comisión de una infracción a las normas de tránsito? Si la autoridad de tránsito no adelanta el proceso de cobro coactivo en el término de tres (3) años contado a partir de la ocurrencia del hecho, prescriben las sanciones impuestas por infracciones a las normas de tránsito y se extingue el derecho por no haberse hecho uso del mismo. Lo anterior sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que hay lugar.
8. ¿Qué sucede en el evento en que se configure el término de prescripción de la acción de cobro de la sanción por la comisión de una infracción a las normas de tránsito? De conformidad con lo establecido en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 206 del Decreto 19 de 2002, 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.
9. ¿En qué momento se interrumpe el término la prescripción? El término de prescripción se interrumpe con la notificación del mandamiento de pago.
10. ¿Cómo debe notificarse el mandamiento de pago? El mandamiento de pago en el proceso de jurisdicción coactiva se notifica personalmente al deudor, si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo, cuando se haga de esta forma, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar, no obstante, la omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.
11. ¿Cuál es el término de notificación del mandamiento de pago? El término de notificación personal es de diez (10) días. De no agotarse el trámite de notificación del mandamiento de pago en los términos señalados en el artículo 826 del Estatuto Tributario, con anterioridad al cumplimiento de los tres (3) años contados a partir de la ocurrencia de hecho de que trata la Ley 769 de 2002, operaría el fenómeno de la prescripción.
12. ¿Cuál es el término que empieza a contarse nuevamente una vez interrumpida la prescripción? Interrumpida la prescripción el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, por lo tanto y como quiera que en materia de multas por infracciones al tránsito existe norma especial la cual señala que estas prescriben en el término de tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho y se interrumpe con la notificación del mandamiento de pago el término que se contaría nuevamente sería el de tres (3) años.



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

13. ¿Cuál es el procedimiento aplicable a los procesos que por jurisdicción coactiva deban adelantar los organismos de tránsito frente a la imposición de una sanción por la comisión de una infracción a las normas de tránsito? El procedimiento aplicable a los procesos de jurisdicción coactiva es el establecido en el Estatuto Tributario por expreso mandato del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 "Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones".

14. Frente a los acuerdos de pago, ¿éstos también interrumpen el término de prescripción? El artículo 818 del Estatuto Tributario establece que el término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe con la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades de pago, por la admisión de la solicitud de concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

15. ¿Qué ocurre cuando se incumple el acuerdo de pago suscrito respecto a las sanciones por la comisión de una infracción a las normas de tránsito? En relación con el incumplimiento de una facilidad de pago acordada frente a la imposición de una sanción derivada de la comisión de una infracción a las normas de tránsito, es pertinente señalar que las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción están investidas de jurisdicción coactiva para efectuar el cobro, cuando ello fuere necesario y por expreso mandato del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 el procedimiento aplicable es el establecido en el Estatuto Tributario.

16. ¿Cuál es el momento que debe tener en cuenta los Organismos de Tránsito o quien realice el proceso de cobro coactivo para decretar el incumplimiento de la facilidad de pago? En lo que se refiere al término de prescripción, una vez interrumpido éste empezará a contarse nuevamente, ahora bien, aunque el inciso 2 del artículo 818 no hace referencia expresa al incumplimiento de la facilidad de pago ni fija la fecha a partir de la cual debe correr nuevamente el término de prescripción, el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo de la sección cuarta, en expediente 20667 del 30 de agosto de 2016, radicación 050012331000200300427-01, M.P. Jorge Octavio Ramirez Ramírez. cita expediente 17417 del 16 de septiembre de 2011, con ponencia del magistrado Hugo Bastidas, aclaró que dicho conteo se inicia una vez se notifica la resolución que deja sin efecto el acuerdo de pago.

17. ¿El incumplimiento de la facilidad de pago debe decretarse mediante la expedición de un acto administrativo? En el evento en que el beneficiario de una facilidad para el pago deje de pagar alguna de las cuotas o incumpla el pago acordado, la autoridad competente según el caso, mediante resolución podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido.

18. Una vez suspendidos los términos de prescripción de la acción de cobro con el otorgamiento de la facilidad ¿es posible que esta suspensión se mantenga de manera indefinida en el tiempo? Teniendo en cuenta que una de las formas de interrumpir la prescripción de acuerdo con el artículo 818 del Estatuto Tributario es el otorgamiento de las facilidades de pago, siempre que se dé cumplimiento a lo acordado y se realice el pago de las cuotas pactadas, se mantendrá suspendido el proceso de cobro coactivo, de lo contrario la autoridad competente expedirá el acto administrativo que deja sin efectos el acuerdo de pago suscrito, iniciará



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaría de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

de nuevo el conteo del término de prescripción, es decir, tres (3) años y procederá con la acción de cobro a que haya lugar.

Finalmente, es pertinente indicar que de conformidad con lo establecido en el artículo 80 del Decreto 087 del 17 de enero de 2011 modificado por el artículo 1 del Decreto 1773 de 2018, la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia, los conceptos son orientaciones, que no tienen carácter vinculante y cumplen una función didáctica para los administrados”.

- **Del contenido imperativo, indudable e inobjetable de la norma cuyo acatamiento se persigue**

56. La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer **efectivo el acatamiento de una ley o de un acto administrativo**, tal como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar que se ejecute toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como “*deberes*”¹⁷. Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional **son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad**, un deber “*imperativo e inobjetable*” en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.

57. Así, por ejemplo, si la norma consagra una facultad o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá el requisito bajo estudio.

58. Conforme a ello, lo primero que advierte la Sala, es que la Ley cuyo cumplimiento se reclama (artículos 817 y 818 del ET) no contiene un mandato imperativo, indudable e inobjetable que pueda ordenarse cumplir a través de la presente acción, en efecto **se encuentra que la parte demandante recurre a una interpretación normativa** para argumentar la forma en que dichas disposiciones resultan aplicables a su situación particular, la cual dista, de la interpretación que la secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá da a estas.

¹⁷ Deber: Aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas. (Diccionario de la Real Academia Española).



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaría de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

59. Lo anterior, debido a que la norma en comento no dispone una situación de inmediato cumplimiento y en el asunto planteado por la parte demandante dentro del proceso cuestionado, se presenta una discusión en la que debe darse un trámite probatorio para definir el derecho reclamado, en este caso, acerca de la prescripción de una sanción impuesta por infracción de tránsito y la normatividad aplicable, lo cual contraría la naturaleza y el objeto para el cual fue dispuesta, constitucional y legalmente, la acción de cumplimiento.

60. Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, con ponencia de la Consejera Susana Buitrago Valencia, dentro de la acción de cumplimiento con radicado No. 2013-00041-01 (ACU), profirió la Sentencia de 20 de febrero de 2014 en la que sostuvo:

«[...] La acción consagrada en la Ley 393 de 1997 es un mecanismo de control judicial que tiene por propósito obtener que las autoridades públicas o los particulares en ejercicio de funciones públicas den **cumplimiento a mandatos claros, expresos, imperativos e inobjetables contenidos en normas con fuerza de ley o en actos administrativos. Si la norma no tiene tales características, la acción no procederá.** [...]».

61. De otra parte, se advierte que, las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento comprenden tanto la ley en sentido formal como material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150-10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política, así como los actos administrativos de contenido general o particular; luego entonces, no es procedente que a través de la presente acción se persiga el cumplimiento del Concepto Unificado de Prescripción expedido por la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte el 17 de julio de 2019, el cual no ostenta ninguna de las anteriores calidades.

- **De las causales de improcedencia de la acción constitucional**

62. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento no procederá cuando el afectado



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que de no proceder, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

63. Como se indicó, con la demanda se pretende el cumplimiento del contenido de los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, en concordancia con el concepto unificado en materia de prescripción expedido por el ministerio del transporte, respecto de las actas de acuerdo de pago voluntario que el accionante suscribió el 30 de septiembre de 2013 con la secretaria de tránsito y transporte de Puerto Boyacá.

64. La entidad accionada considera que luego que el señor Jhon Edinson Barreto García incumplió los acuerdos de pago, en virtud del numeral 3º del artículo 814 del ET, la entidad dejó sin vigencia los acuerdos firmados y, en consecuencia, se hacen efectivas las garantías de cobro. De manera que, conforme al artículo 818 ibidem, y ante la declaratoria de incumplimiento de las facilidades de pago, comenzó nuevamente a contabilizarse el término de la prescripción de que trata el artículo 817 del ET, debido a que el mismo estaba interrumpido.

65. Según se advierte, con la demanda de acción de cumplimiento se busca que se resuelva un conflicto jurídico que tiene génesis en las diferentes interpretaciones que las partes dan a las previsiones del Estatuto Tributario, a fin de determinar si la prescripción de la acción de cobro frente a los comparendos No 936883 08 de julio de 2012, No 555105 de 19 de noviembre de 2011 y No 2098046 de 28 de junio de 2012 ha operado.

66. Así las cosas, se encuentra que el asunto de marras no puede ser decidido por conducto de la acción de cumplimiento, comoquiera que no es competencia del juez constitucional establecer el alcance de las normas que se pretende cumplir a través de la presente acción.



Accionante: *Jhon Edinson Barreto García*
Accionado: *Secretaría de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá*
Expediente: *150013333-010-2020-00124-00*
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

67. Como se indicó en la parte considerativa de esta providencia, es claro que 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 el Secretaría de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá, respecto a las sanciones por violación a las reglas de tránsito.

68. Conforme a ello, el derecho que el accionante cree tener, en principio, debió ser reclamado ante la entidad, en vía administrativa, con la interposición de los recursos de reposición y apelación que procedían en contra de las resoluciones No 11256, No 11257 y No 11258 de 10 de diciembre de 2018, por medio de las cuales se declaró el incumplimiento de la facilidad de pago acordada con la entidad.

69. Igualmente, durante el trámite del proceso de cobro coactivo si tenía conocimiento de este, toda vez que las decisiones que se profieren en dicho trámite son susceptibles de control jurisdiccional por parte del juez de lo contencioso administrativo, artículo 101 CPACA.

70. De no ser así, mediante petición como en efecto lo hizo y, luego en sede judicial atacando el acto administrativo (oficio No ITTM-A-24-2-1388 de 19 de agosto de 2020) por el que se le negó tal prerrogativa y tal sentido, cuestionar su legalidad.

71. Por tanto, tal como lo sostuvo el juez de primera instancia, es evidente que el actor cuenta con otro medio de defensa judicial para plantear las pretensiones de la demanda bajo examen, esto es, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 138 del CPACA, la cual resulta ser el mecanismo idóneo para obtener el reconocimiento de derechos subjetivos y garantías particulares.

- **De la configuración del perjuicio irremediable**

72. Tal como viene de concluirse, la subsidiariedad de la acción de cumplimiento implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

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 ocurre frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

73. En tal sentido, el Consejo de Estado¹⁸ ha indicado que resulta viable superar el requisito de procedibilidad referido, si se advierte la existencia de un perjuicio grave e inminente, con las características que ha puesto de presente la Corte Constitucional¹⁹, esto es: (i) debe ser inminente; (ii) debe requerir de medidas urgentes para ser conjurado; (iii) debe tratarse de un perjuicio grave; y (iv) solo puede ser evitado a partir de la implementación de acciones impostergables. No obstante, analizadas ellas en el caso concreto no se presentan, por cuanto las mismas no fueron probadas.

74. Si bien el actor alegó en la impugnación que se configura un perjuicio irremediable por cuanto existe una orden de embargo que generó el congelamiento de las cuentas bancarias, circunstancia que afecta su mínimo vital, aunado a que, no puede renovar la licencia de conducción, ni hacer ningún trámite de tradición frente al organismo de tránsito.

75. Se tiene que tales situaciones no fueron acreditadas, tan solo fueron enunciadas en el recurso, sin que obre prueba en las diligencias del tipo de afectación al mínimo vital, al punto que no se demostró cual es la cuenta bancaria que esta embargada o si como consecuencia del proceso de cobro coactivo se ha impedido trámite alguno ante la secretaria de tránsito. De manera que, en el presente caso, no se acreditó el perjuicio irremediable.

76. Bajo las anteriores consideraciones, la Sala confirmará la decisión de primera instancia que declaró improcedente la presente acción de cumplimiento.

¹⁸ Sección Quinta, CP. Rocío Araújo Oñate, Radicación número: 41001-23-33-000-2019-00268-01(ACU), 12 de diciembre de 2019.

¹⁹Sentencia T-953 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaria de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

6. CONCLUSIONES

77. La Sala confirmará el fallo de primera instancia, al encontrar que la Ley cuyo cumplimiento se reclama (artículos 817 y 818 del ET) no contiene un mandato imperativo, indudable e inobjetable que pueda ordenarse cumplir a través de la presente acción, es decir, que no dispone una situación de inmediato cumplimiento, ya que **la parte demandante recurre a una interpretación normativa** para argumentar la forma en que dichas disposiciones resultan aplicables a su situación particular, es así que en el asunto planteado se presenta una discusión en la que debe darse un trámite probatorio para definir el derecho reclamado.

78. De igual forma, por cuanto el demandante 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 con ocasión de los comparendos No 936883, No 555105 y No 2098046, por lo que se configura la causal de improcedibilidad de la acción prevista en el inciso 2 del artículo 9° de la Ley 393 de 1997. Se reitera, por cuanto en este caso, no se busca el cumplimiento de una ley u acto administrativo, sino que se establezca la correcta interpretación de unas normas que consagran intereses subjetivos para el demandante, lo que debe ser procurado en un proceso con efectos interpartes. Aunado a que no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que torne procedente la acción.

7. COSTAS

79. En relación con las costas en esta instancia, la Sala no dispondrá condena en tal sentido por cuanto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 393 de 1997, la decisión de segunda instancia en estos asuntos se adopta de plano, sin que sea necesario un desarrollo probatorio que pueda implicar gastos procesales, como tampoco hay lugar a la intervención de la parte contraria.

En mérito de lo expuesto, la Sala N° 5 de Decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,



Accionante: Jhon Edinson Barreto García
Accionado: Secretaría de Tránsito y Transporte de Puerto Boyacá
Expediente: 150013333-010-2020-00124-00
Acción de Cumplimiento – Segunda instancia

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de 05 de noviembre de 2020, proferido por el Juzgado Décimo administrativo de Tunja.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

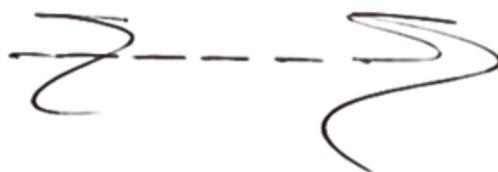
TERCERO: Una vez en firme este proveído, por Secretaría, devuélvase el expediente al juzgado de origen, dejando las anotaciones que sean de rigor.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado