

Análisis a la prescripción de comparendos en materia de cobro coactivo desde las secretarías de tránsito y transporte del Valle de Aburrá

Andersson Villegas Arango

Mariana Rivera Velásquez

Artículo como requisito para obtener el título de abogados

Universidad Pontificia Bolivariana

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Programa de Derecho

Dr. Gustavo Adolfo Higueta Olaya

13 de Octubre de 2020

Análisis a la prescripción de comparendos en materia de cobro coactivo desde las secretarías de tránsito y transporte del Valle de Aburrá

Resumen

Son cientos los procesos de cobro coactivo en materia de tránsito que se expiden diariamente a nivel nacional, sin embargo, los problemas que enfrentan las Secretarías de Tránsito a la hora de realizar la notificación de los actos administrativos como el mandamiento de pago que inicia el cobro coactivo, son muy reiterativos, además los vacíos jurídicos que lleva consigo este proceso son muchos, por lo tanto, se decidió investigar más a fondo lo que normativamente se encuentra regulado además de varios conceptos del Consejo de Estado y La Corte Constitucional.

Palabras clave

Comparendo, tránsito, cobro coactivo, prescripción.

Abstract

There are hundreds of coercive collection processes in traffic matters that are issued daily at the national level, however, the problems faced by the Transit Secretaries when notifying administrative acts such as the payment order that initiates the collection coercive, they are very repetitive, in addition the legal voids that this process entails are many, therefore, it was decided to investigate further what is normatively regulated in addition to various concepts of the State Council and the Constitutional Court.

Key words

I compare, transit, coercive collection, prescription.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	4
1. PREGUNTA PROBLEMATIZADORA.....	7
1.1 Función Administrativa.....	7
1.2 Debido proceso.....	9
2. DESARROLLO	13
2.1 Generalidades del mandamiento de pago y la notificación.....	13
2.2 Mandamiento de pago y notificación.....	15
2.3 Sentencias referentes a la prescripción de comparendos.....	20
3. CONCLUSIONES	279
4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	302

Análisis a la prescripción de comparendos en materia de cobro coactivo desde las secretarías de tránsito y transporte del Valle de Aburrá

Introducción

Colombia es un Estado social y de derecho, la carta política ha definido lineamientos precisos respecto a la actuación de los ciudadanos ante la ley y ante las autoridades administrativas, pero también le ha concedido; responsabilidades y deberes frente a la ley, derechos como la garantía del debido proceso. Así mismo le asiste a hacer peticiones respetuosas a las autoridades administrativas y órganos de control para que entreguen información que tenga que ver con las actuaciones en sociedad, o bien para solicitar que se concedan informes de cómo se está operando por dentro de cada organización administrativa, esto es a través de procedimientos administrativos o ante la jurisdicción contenciosa.

Otro de los derechos concedidos al ciudadano, es el de la circulación y la movilización; según el artículo 24¹ de la constitución política colombiana trata sobre la libertad de locomoción, todo colombiano con las limitaciones que la ley establezca, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, a permanecer y residenciarse en Colombia; pero como bien se lee, tiene unas limitaciones y para ello en la estructura

¹ Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto.

* Modificado por Acto Legislativo 2/2003.

administrativa del Estado, existen órganos de orientación de las políticas públicas de tránsito como lo es el Ministerio de Tránsito y Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Después de muchos años de operar en los presupuestos públicos, las normas de tránsito y transporte operaban en cada entidad territorial –departamentos o Municipios- a la vez que la infracción o su cobro. Era un sistema disperso y aislado; de ahí que con la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito se diera con la definición de organismos de tránsito en cabeza de las Secretarías de Tránsito de las entidades municipales. Se estructuró la posibilidad que con el apoyo de las TICS y la virtualidad, se creara un sistema único de multas y sanciones para que se conocieran las infracciones al Código de Tránsito y transporte que complementado con la Ley 1066 de 2006 posibilitó así la gestión del cobro generando mayor eficacia administrativa.

El Sistema Integrado de Información sobre multas y sanciones por Infracciones de Tránsito (Simit)², organismo que registra todos los comparendos impuestos en el territorio nacional, es creado el 8 de noviembre de 2002, el SIMIT se crea para solucionar la problemática de tránsito en el registro de infractores que había en el país, como resultado de la ausencia de una base de datos consolidada que permitiera hacerles seguimiento y control a los infractores. Con lo anterior se tiene como referente que para el año 2019 los comparendos, las autoridades de tránsito a nivel nacional impusieron 4'194.459 comparendos. Esta cantidad de infracciones hace que para las unidades de cobro coactivo, de las diferentes Secretarías de Tránsito del Área Metropolitana, sea cada vez más difícil tener un efectivo recaudo, considerando la cantidad de procesos y además la falta de capacitación que los equipos de

² Estudio de conveniencia del SIMIT.

https://www2.fcm.org.co/fileadmin/licitaciones/ESTUDIO_DE_CONVENIENCIA_01.pdf

trabajo de las unidades de cobro coactivo poseen sin dejar atrás la escases de recursos públicos que se invierten en este tema.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que aun así, normatividad existente es confusa al ordenar, ya que son varios los vacíos jurídicos que imposibilitan la claridad respecto a la regulación del tema, sin dejar atrás la diversidad de conceptos con los que cuentan las Secretarías de Tránsito al momento de otorgar la prescripción. Siendo esto así, son cientos los derechos de petición que los ciudadanos impetran diariamente en las Secretarías de Tránsito de todo el País, solicitando la prescripción o como comúnmente los ciudadanos en su propio lenguaje llaman el “descargue” de comparendos.

Tenemos entonces que tanto la aplicación de la norma, junto a la incapacidad de las autoridades en las secretarías de Tránsito, para tener conceptos unificados en su accionar ha dificultado la aplicación de la norma, permitiendo que los infractores salgan beneficiados solicitando la prescripción de las infracciones de tránsito, por lo que nuestro trabajo aporta un análisis del problema para plantear conclusiones y soluciones que mejoren la situación administrativa de tránsito.

También existe una problemática importante a la hora de llevar a cabo el proceso de cobro coactivo, y es la indebida notificación, ya que en muchas oportunidades los infractores dan datos fraudulentos respecto del lugar donde residen o bien porque simplemente el infractor se mudó a otra residencia y no hizo la respectiva actualización de información ante la autoridad o el sistema competente, haciendo entonces que la notificación sea muy compleja de realizar. Considerando también la cantidad de infracciones de tránsito que se hacen al año.

Se decidió realizar este trabajo de grado, sobre la prescripción de comparendos de tránsito en estado cobro coactivo, por motivo que los autores se encuentran trabajando en Secretarías de Tránsito del municipio de Medellín y el municipio de La Estrella, Antioquia, específicamente en las unidades de cobro coactivo. De esta forma se pudo evidenciar muchas falencias en los procesos de cobro coactivo que se desarrollan en las secretarías de tránsito del Área Metropolitana.

El planteamiento del artículo consiste en la vaguedad que se encuentra a la hora de resolver el tema de la prescripción de comparendos, además de las dificultades que presentan las secretarías de tránsito para realizar una notificación correcta.

1. Pregunta problematizadora

¿Cuál es el término de prescripción de los comparendos de tránsito en materia de cobro coactivo?

1.1 Función Administrativa

En este artículo, se desarrollará el término de la prescripción de la acción de cobro coactivo en materia de tránsito, el cual se encuentra regulado por el Estatuto Tributario Nacional- Decreto 0624 de 1989³ en su título VIII, la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito en los artículos 140 y 159, ley 1437 código contencioso administrativo.

³ Decreto 624 de 1989. <http://www.suin->

juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1132325

La prescripción de la acción de cobro por parte del Estado o de la entidad administrativa, ha suscitado un debate jurídico en el último tiempo, teniendo en consideración las múltiples dificultades para definir tiempos y mecanismos que lleven a la institucionalidad, a tener un mismo lenguaje, un único criterio y una voz consolidada que no dé lugar a interpretaciones de cada circular que emiten las diferentes Secretarías de Tránsito y autoridades administrativas.

Las dificultades para encontrar el término de prescripción en materia de jurisdicción de tránsito, llevará, necesariamente a realizar preguntas en temas como las disposiciones generales del procedimiento del cobro coactivo en la legislación, comparando los términos de prescripción, que están consagrados en el Estatuto Tributario Nacional y en el Código Civil, pero específicamente en el Código de Tránsito como norma especial y la jurisprudencia del consejo de estado. De igual manera llevará a responder preguntas tales como, ¿En qué momento se interrumpen los términos de prescripción? ¿Cómo sería la forma correcta de la notificación a la hora de iniciar el cobro coactivo en materia de tránsito? A su vez también responderemos qué procede al momento de existir la prescripción.

Igualmente, lo anterior nos conduce a la pregunta central de este artículo, la cual va encaminada a responder específicamente ¿cuál es el término de prescripción de los comparendos de tránsito en estado cobro coactivo? Sin embargo, es importante antes de responder la pregunta central, brindar un poco de contexto referente al procedimiento del cobro coactivo y sus particularidades. Le daremos una mirada también al accionar administrativo que tienen que emprender los funcionarios para poder hacer efectivo el proceso del cobro coactivo, en materia de infracciones de tránsito.

Teniendo en cuenta que uno de los escollos principales de este procedimiento es que las entidades territoriales, especialmente los equipos de trabajo que lideran el tema de los cobros no cuentan con la información correcta y necesaria para hacerle llegar al infractor la notificación del acto administrativo. Esto con motivo de que las personas no están actualizando sus datos en las secretarías de tránsito correspondiente y específicamente en el RUNT – Registro Único Nacional de Tránsito, haciendo que esto sea un problema de forma, ya que se debe garantizar el debido proceso de la entidad administrativa, con respecto a los particulares.

Para continuar debemos hacer énfasis en la constitución política de Colombia en su capítulo V de la función administrativa establece que:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (Art. 209)

1.2 Debido proceso.

En desarrollo de esta disposición, el artículo tercero del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señaló que “Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad,

imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.” (Art. 3).

La Constitución es clara al establecer en su Artículo 29, el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Además, es pertinente mencionar y aclarar que la corte constitucional en la sentencia T-455 de 2005, considera que del debido proceso administrativo se deben desprender las siguientes garantías:

...i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso. (Corte constitucional/ T-455 de 2005)

También son fundamentales los principios consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo en los artículos 11 y 13 los cuales se refieren a los principios de celeridad y eficacia al siguiente tenor:

En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. (Art.11)

En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas. (Art.13)

Tenemos entonces que la administración, debe adelantar los procesos sin dilaciones injustificadas que generan incertidumbre jurídica a los ciudadanos frente a los procedimientos que se adelantan en contra de ellos, so pena de que se desprendan consecuencias procesales, disciplinarias y penales cuando la administración no actúa con el deber de diligencia que le asiste.

El desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que

en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes. (Corte constitucional C- 540 de 1997)

El cobro coactivo es un procedimiento administrativo especial, que tienen las entidades gubernamentales para hacer efectivas las acreencias que tienen los particulares con ellas, la acción está contenida en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional, lo importante de esta acción es que se hacen efectivos los cobros , sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria, ya que su esencia es obtener el pago forzado de las obligaciones a su favor, empleando por ejemplo el embargo de salario, cuentas bancarias o propiedades a su nombre, generando de esta forma el pago inmediato de la obligación por parte del deudor.

2. Desarrollo

2.1 Generalidades del mandamiento de pago y la notificación.

Sin lugar a dudas, coexisten en la Ley y la jurisprudencia meridiana claridad sobre los procedimientos de cobro administrativo coactivo, llevando esto a un problema de aplicación, en especial en lo que tiene que ver con la diligencia de notificación, la cual se constituye en un fenómeno que no solo tiene su trámite de garantía sino garantista de derechos porque se debe evidenciar dicha notificación personal y de manera similar se exige que se notifique de manera personal, por edicto o por emplazamiento como lo determina el Código General del Proceso y el Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

En este contexto, la ley 1066 de 2006⁴, dispuso que las entidades públicas de todos los niveles que puedan recaudar rentas deberán para ese efecto, dar aplicación al procedimiento administrativo de cobro coactivo que se encuentra en el Estatuto Tributario Nacional.

Vale la pena poner como ejemplo, el informe de gestión entregado a la Contraloría Departamental en el año 2020, por parte de la Secretaría de Tránsito de La Estrella. En el cual se evidencia; para el año 2019 hubo un recaudo total según la Secretaría de Hacienda municipal de \$520'112. 138.00 para lo cual \$204.818. 190.00 corresponde a lo recaudado por la unidad de cobro coactivo, lo que equivale a un 38.76% sobre el valor total recaudado.



Fuente: Autoría propia 2020

Regresando al tema, los actos administrativos ejecutoriados por parte de la entidad territorial que imponen la obligación de pagar el crédito mediante una suma de dinero prestan mérito ejecutivo, esos documentos serían: sentencias y decisiones a favor del tesoro nacional o la

⁴ Ley 1066 de 2006: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20866>

entidad y los contratos o documentos en que consten sus garantías, junto con los actos administrativos que declaran el incumplimiento o la caducidad de la obligación.

El título ejecutivo la obligación se encuentra clara, expresa y exigible, pueden ejecutarse de forma inmediata por la autoridad administrativa, luego de que resuelvan los recursos interpuestos contra el acto administrativo, cuando no procede recurso o el deudor renuncia a ellos. El ente administrativo procederá a materializar lo dispuesto en el acto administrativo ejecutoriado sin que medie intervención, a través del procedimiento administrativo de cobro coactivo, lo anterior con fundamento en el artículo 89 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011.

Sin embargo, es procedente hablar de la etapa de cobro persuasivo, en esta etapa se le invita al deudor a pagar la totalidad de la obligación o a llegar acuerdo de pago con la administración. Esta etapa termina cuando no se consigue el pago, por lo tanto, el ente administrativo expedirá un mandamiento de pago, en el que se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes, salarios u productos financieros del deudor.

Este mandamiento de pago, como acto administrativo deberá notificarse en debida forma al deudor, tal como se dispone en Estatuto Tributario Nacional en sus artículos 563, 654, 565, 567, 568,569. Desde esta etapa, se da el inicio formal del cobro coactivo, al interior del cual el deudor podrá proponer excepciones con la finalidad de no pagar y que se declare terminado el procedimiento de cobro coactivo.

2.2 Mandamiento de pago y notificación.

El Estatuto Tributario Nacional regula la expedición del mandamiento de pago; Artículo 826. Mandamiento de pago: El funcionario competente para exigir el cobro coactivo producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos.

Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios. (Estatuto Tributario Nacional, Art. 826)

De lo expuesto se deduce entonces que, para notificar el mandamiento de pago, existen dos rutas o actuaciones procesales que la administración debe emprender:

- Citar al deudor para notificarlo personalmente: Se citará al deudor para que comparezca a la unidad de cobro coactivo dentro de los 10 días siguientes al envío de la citación, de tal forma se notifica personalmente la decisión, el funcionario encargado de hacer la notificación pondrá en conocimiento del interesado la providencia, entregando una copia de ella.

Debe expedirse constancia de la fecha en la cual se hizo entrega del mandamiento, y copia de esta a ser anexada al expediente. Como prueba fehaciente del conocimiento del infractor sobre el cobro coactivo realizado en su contra.

Si la entrega de la citación fue negativa por motivo de devolución “cerrado” “rehusado” “fuerza mayor”, se procederá a enviar nuevamente la citación, siempre y cuando esté dentro del término legal para notificar el mandamiento de pago, enviándola nuevamente a la dirección correcta con copia íntegra del acto administrativo.

Ahora bien, si la entrega fue positiva y el infractor no se presenta dentro del término que se expuso anteriormente la autoridad administrativa, el ente administrativo podrá enviar el acto administrativo de la notificación de la infracción por el correo.

Remitir la decisión administrativa por correo ante su comparecencia, para este efecto se debe considerar que existen varios tipos de direcciones a las que se puede enviar la notificación, pero dependerá del tipo de acto administrativo, es decir si es un mandamiento de pago o bien si se está hablando de la notificación de la infracción como tal.

Los tipos de dirección que se han definido para surtir dichos efectos son:

Dirección procesal: Dirección del comparendo, dirección informada por el deudor (Audiencia), solicitud de entrega de vehículo, informe accidente.

Dirección del inmueble o establecimiento de comercio: Se agotará cuando se decrete el embargo y secuestro de este tipo de bienes por ser de propiedad del deudor.

Dirección del RUNT: Última dirección registrada en el RUNT a la cual se notificó el comparendo.

Dirección del inmueble o establecimiento de comercio: Se agotará cuando se decrete el embargo y secuestro de este tipo de bienes por ser de propiedad del deudor.

Cada una de esas rutas tiene la posibilidad de que no se surtan en la forma en cómo las mismas entidades han definido para el procedimiento y que además están ajustadas a la ley. Estas notificaciones generalmente están a cargo de uno de los nodos del equipo del cobro coactivo de cada dependencia

En esa medida, el módulo de notificación diseñará las acciones y dispondrá del personal que considere necesario y suficiente para revisar que las direcciones habilitadas por el módulo de Inicio para remitir las citas para notificación personal corresponden a las establecida en el comparendo (manual o foto detección), en el RUNT, o en cualquier documento que obre en el expediente. En caso de encontrar errores, procederá inmediatamente a las adecuaciones y correcciones correspondientes, esto es, generando las nuevas citas a los domicilios adecuados.

- Notificación por aviso el mandamiento de pago se notificará mediante AVISO cuando no hubiese sido posible hacerlo por correo, mediante la transcripción de la parte resolutive del acto administrativo, en el portal web de la Secretaría.
- En aquellos casos en los cuales no haya sido posible establecer la dirección del deudor, por ninguno de los medios señalados en la ley, el mandamiento de pago le será notificado por medio de su publicación que se hará únicamente en el portal de la web de la entidad con copia del acto administrativo.
- El deudor también podría ser notificado por conducta concluyente cuando el deudor indique que conoce el mandamiento de pago.

Es pertinente señalar que referente a la prescripción de la acción de cobro, se basa en lo consagrado en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito, que modificado por el artículo 206 del Decreto 019 de 2012, el citado artículo fija varias

disposiciones referente al tiempo que tiene la autoridad competente para hacer efectivo los cobros por infracciones de tránsito y además también establece ciertas libertades que constan de los procedimientos que pueden crearse para hacer el cobro. Habla de mecanismos y estrategias, con los infractores, como también deja en libertad a las agencias locales de tránsito, la entidad o las personas que podrán hacer los cobros de forma coactiva, por lo anteriormente mencionado el artículo traen las siguientes disposiciones:

Artículo 159. Modificado por el Decreto 19 de 2012, artículo 206⁵.

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.

En primera medida encontramos varios elementos el primero de ellos habla de la imposición de una medida sancionatoria que estará a cargo de las autoridades de tránsito de cada

⁵ Decreto 019 de 2012.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45322>

jurisdicción donde fue cometida la infracción, esas autoridades son las que estarán investidas del poder para hacer efectiva la sanción

En segunda medida la prescripción en esta materia se fija o se tasa a en tres (3) años inicialmente, es decir que la autoridad del lugar donde se comete la infracción cuenta con ese plazo para iniciar el proceso que considere necesario para poder que el infractor responda por el dinero que adeuda, en este mismo sentido nos encontramos luego de informada la orden de pago, inicia un segundo periodo de prescripción de tres años a partir de la notificación del mandamiento de pago, esto de acuerdo a lo pronunciado también por el juzgado 11 Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga con autor preferido y radicado 2015-0025 del 7 de septiembre de 2015 en dicha sentencia se fijan nuevos lineamientos en este tema.

2.3 Sentencias referentes a la prescripción de comparendos.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la Sentencia N° 11001-03-15-000-2015-03520-00(AC) del 16 de marzo de 2016 C.P. Gabriel Valbuena Hernández

Para la Sala es diáfano que la interrupción de la prescripción de las sanciones de tránsito por notificación del mandamiento de pago no significa que esta no tenga límites o que sea infinita en el tiempo y, por tanto, el término de prescripción empezará a correr de nuevo al día siguiente a la notificación del mandamiento de pago.

En efecto, la Sala llega a la anterior conclusión con base en una sana hermenéutica e interpretación 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” que remite al Estatuto

Tributario en todo lo que tiene que ver con el procedimiento de jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a favor del Estado.

En efecto la citada norma establece lo siguiente:

Artículo 5°. 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. (Ley 1066 de 2006)

Ahora bien, el Estatuto Tributario en su Art. 818 establece lo siguiente en la 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. (Estatuto Tributario, Art. 818)

En consecuencia, para la Sala es evidente que el término de prescripción de tres (3) años comienza a correr de nuevo a partir del día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, término durante el cual se debe decidir la situación del ejecutado mediante el acto que ordene seguir adelante la ejecución. (Subraya fuera de texto)

Dispone el artículo 159 de la ley 769 de 2002:

Artículo 159. Cumplimiento. Artículo modificado por el artículo 206 del Decreto 19 de 2012. 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. (Art. 159 de la ley 769 de 2002)

En el mismo orden, el Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, mediante Sentencia N. ° 11001-03-15-000-2015-03248-00(AC) del 11 de febrero de 2016, frente el mismo tema, dijo lo siguiente:

Al tener facultades de cobro coactivo, de acuerdo con la Ley 1066 de 2006, para el ejercicio de estas 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 encuentran 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.

De tal manera, la aplicación del Estatuto Tributario Nacional 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 Nacional.

En consecuencia, 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 acudir a lo dispuesto en el Estatuto Tributario Nacional, en atención a lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006, que en el artículo 818 sí establece que “el término interrumpido con el mandamiento de pago empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación de este.

En el mismo sentido se pronunció el ministerio de transporte mediante radicado 20191340341551 emite concepto unificado; 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 Ramírez 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.

Teniendo en cuenta que una de las formas de interrumpir la prescripción de acuerdo con el artículo 818 del Estatuto Tributario Nacional 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 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.

Respecto al término de la pérdida de fuerza para hacer aplicable la sanción el tratadista español Raúl Bocanegra Sierra, en su obra "Lecciones sobre el Acto Administrativo" ha definido la fuerza ejecutoria, como:

(...) la susceptibilidad de que la Administración pueda imponer el contenido obligatorio de sus propios actos administrativos utilizando medios coactivos (...)
Para que un acto pueda ser ejecutorio, y por lo tanto ejecutable de oficio, es necesario que sea ejecutivo, esto es, que tenga eficacia (...) Es, por tanto, reflejo de los poderes de autotutela de que la Administración dispone, a cuyo través puede, por sí misma, sin necesidad del auxilio de los Tribunales, hacer efectivos sus propios actos o decisiones, ejecutando las obligaciones que ella misma ha declarado previamente, y pudiendo hacerlo, además, frente a la resistencia a su cumplimiento voluntario por parte del obligado. (2002, p.125)

El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, respecto a la fuerza ejecutoria de los actos administrativos, ha manifestado: “(...) es la capacidad de que goza la administración para hacer cumplir por sí misma sus propios actos, es decir, que tal cumplimiento no depende de la intervención de autoridad distinta a la de la misma administración (...)”

El contraventor puede solicitarla por medio de un derecho de petición dirigido a las autoridades de tránsito donde ocurrieron los hechos, el escrito debe constar el informe de los hechos y también se realice la petición de la prescripción, una vez agotado este procedimiento la entidad de tránsito procederá, a la eliminación de la multa en el Sistema Integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito SIMIT.

Son cientos los derechos de petición que impetran los ciudadanos a las secretarías de tránsito específicamente la del Municipio de La Estrella, sin embargo, el 80% de estos contienen solicitudes de prescripción de comparendos. Por ello 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 y circunstancias necesarios para declarar su prescripción.

Es trascendental que el infractor verifique previamente en el sitio web de SIMIT si cuenta o no comparendos en estado cobro coactivo de alguna autoridad de tránsito, sin embargo, el SIMIT es únicamente una página de información y es a cada Secretaría a la cual le corresponde el cobro coactivo de los comparendos. Si ya se ha puesto en marcha el cobro coactivo, debe el ciudadano comprobar que el mandamiento de pago le haya sido notificado por los medios correspondientes.

Sin embargo, es importante señalar que se concede también la facultad a las autoridades de tránsito locales o donde se comete la infracción la facultad para encontrar mecanismos con los cuales se cumplan las obligaciones, estos mecanismos pueden ser facilidades de pago o descuentos por pronto pago, el único requisito para que las autoridades de tránsito hagan este

tipo de concepciones sería que se hagan mediante el procedimiento que señala el artículo, 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.

Parágrafo 1. Las autoridades de tránsito podrán contratar el cobro de las multas que se impongan por la comisión de infracciones de tránsito.” como es el caso de la ley 207 del 24 de julio de 2020 la cual otorga el descuento del 100% de los intereses y el 50% del capital, según esto el deudor moroso termine pagando únicamente en total el 50% del valor de la multa.

Dentro del parágrafo dos (2) dispone la forma en cómo se van a repartir los dineros recaudados:

Parágrafo 2. Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción. El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional de Colombia, adscrito a la Dirección de Tránsito y Transporte, se distribuirá en un cincuenta por ciento (50%) para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el otro cincuenta por ciento (50%) para la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, con destino a la capacitación de su personal adscrito, planes de educación y seguridad vial que adelante esta especialidad a lo largo de la red vial nacional, locaciones que suplan las necesidades del servicio y la construcción de la Escuela de Seguridad Vial de la Policía Nacional. (Ley 207 del 24 de julio de 2020)

Dejando atrás el tema del recaudo, encontramos que Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado también han emitido conceptos respecto al término de prescripción:

(...) El artículo 66 del entonces Código Contencioso Administrativo, (hoy artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso)», dispone que " ... Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

3. Conclusiones

La falta de efectividad en el recaudo del dinero por infracciones de tránsito tiene que ver en gran medida por la incapacidad de las entidades de Tránsito para hacer el procedimiento del cobro coactivo, ya que en muchos casos no cuentan con la infraestructura o con el capital humano que permita hacer que el cobro de las infracciones de tránsito sea positivo y significativo. El recaudo sería más efectivo si las Secretarías de Tránsito contaran con el personal capacitado y suficiente para llevar a cabo este proceso, ya que es un proceso largo y en algunos casos engorroso, por motivo de las trabas que trae la normatividad para regularlo.

Existen disímiles procedimientos en la ley, que son obligaciones claras, expresas y exigibles; las entidades territoriales cuentan con procedimientos internos que permiten culminar con éxito los procedimientos aunque a veces existen carencias; el problema es la escasez de fortalecimiento de las entidades territoriales para que puedan cumplir con las disposiciones de la

ley, pues la norma transfiere facultades y labores pero no recursos, lo que hace que se vulnere autonomía municipal y afecte la capacidad sancionatoria de las Secretarías de Tránsito.

Además de lo anterior las entidades tienen otro problema más grave y es la indebida notificación, ya que los ciudadanos al suministrar sus datos personales no dan los correctos o no los actualizan a tiempo, por lo tanto a la hora de notificar es imposible rastrear al deudor. Este elemento es fundamental para el buen desarrollo del proceso, toda vez que sí se hace mal, la entidad territorial estaría facilitando al infractor la posibilidad de que éste invoque la prescripción de la acción.

Conjuntamente, encontramos que existen varios términos en la ley que nos hablan de cómo se configura la prescripción y como el Estado o las instituciones pierden la fuerza de la ejecutoria de las sanciones administrativas.

La ley trae un término uno de tres (3) años si no se ha iniciado el proceso de cobro coactivo y otro de cinco (5) años, a partir del momento de la notificación del mandamiento de pago donde, se comunica al infractor la cantidad adeudada a la entidad por concepto de su infracción de tránsito, este acto presta mérito ejecutivo, por lo que la entidad administrativa puede llegar hasta embargar y rematar bienes del infractor, que puedan ayudar a reponer las deudas que tiene el infractor.

Vemos que en el caso de la prescripción se cuenta con varios problemas, que no permiten cumplir a cabalidad con lo que la ley ha venido configurando, desde el Código Civil, el Estatuto Tributario Nacional, la Ley 1066 de 2006 y las diferentes disposiciones que tiene el Código de lo Contencioso Administrativo.

Por último, es importante mencionar que El SIMIT, el RUNT y las Secretarías de Tránsito deberían trabajar concatenadas para crear herramientas eficaces para que a la hora de la notificación de los actos administrativos en materia de Tránsito, esta sea efectiva y logre llegar a los ciudadanos.

Desde la experiencia laboral se debe proponer entonces que para solucionar la problemática propuesta debería: 1) Que el SIMIT o el RUNT no se queden con la dirección o datos que suministra el ciudadano, sino que a través de convenios con la Registraduría Nacional del Estado Civil, el SISBEN y la superintendencia de Notariado y Registro, cruce la información para citar al infractor a la notificación personal como lo estipula la Ley; 2) Que el agente de tránsito sancione de manera personal y directa con el documento de identidad al ciudadano y no con la placa del vehículo; 3) Que se fije de manera clara por parte del Legislador como lo ha dicho la jurisprudencia el procedimiento escalonado como lo establece el Código General del Proceso hasta llegar al emplazamiento en los términos del artículo 108 y 293, para ello requiere de documentar el procedimiento y debe ser con el apoyo jurídico de abogados.

4. Referencias bibliográficas

4.1. Libros con Autor

Bocanegra Sierra Raúl. 2002. Lecciones sobre el Acto Administrativo, Civitas Ediciones, S.L.,
Primera Edición, Madrid España. p. 125 - 127.

4.2. Libros con Editor.

Constitución Política de Colombia. 2009. Bogotá. Editorial Legis Vigésima segunda edición.
453 P.

4.3. Material Legal

Congreso República de Colombia. 1989. Estatuto Tributario Nacional- Decreto 624 de 1989.
Diario Oficial No. 38.756. p 1 - 325.

Congreso de la República de Colombia. 2006. Ley 1066. Normas para la normalización de la
cartera pública. Diario Oficial No. 46.344. p. 1-6.

Congreso de la República de Colombia. 2011. Código de Procedimientos Administrativo y de lo
Contencioso Administrativo - Ley 1437. Diario Oficial No. 47.956. p. 1-218

Congreso de la República de Colombia. 2012. Código General del Proceso. Ley 1564. Diario
Oficial No. 48.489. p-1-32

Corte Constitucional de Colombia. 2001. Sentencia C-093. Magistrado ponente: Dr. Alejandro
Martínez Caballero.

Corte Constitucional de Colombia. 2003. Sentencia C-1114. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 2004. Concepto de 8 de marzo de 2004, Radicación 1.552. Consejera Ponente: Susana Montes de Echeverri.

Consejo de Estado de Colombia– Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta. 2018. Sentencia 21240. Consejero Ponente: Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN. 2016. Concepto 100202208-0743 del 26 de julio de 2016.

Presidencia de la República. 2012. Decreto 019. Por medio del cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. Diario Oficial No. 48.308

4.4. Online

Congreso República de Colombia. 1989. Estatuto Tributario Nacional- Decreto 624 de 1989.

Diario Oficial No. 38.756. p 1 - 325. . <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1132325>

Federación Nacional de Municipios. 2002. El Sistema Integrado de Información. Recuperado de: https://consulta.simit.org.co/Simit/verificar/contenido_verificar_pago_linea.jsp

Presidencia de la Republica. 2012. Decreto 019. Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45322>