



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, siete (7) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

Sentencia Constitucional N° 069

Procede la Sala a resolver la impugnación formulada por el señor José Luis Diago Franco, contra la Sentencia N° 173 del 21 de octubre de 2025, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, que negó las pretensiones de la demanda.

I.- Antecedentes

1.1. La demanda¹

En resumen, la demanda sostiene lo siguiente:

El señor José Luis Diago Franco, en su calidad de ciudadano y concejal de Popayán, presentó memorial ante la Secretaría de Tránsito de este municipio, el 27 de mayo de 2024, solicitando información respecto de la gestión administrativa dada a los comparendos y sanciones de tránsito.

Mediante Oficio del 26 de julio de 2024, la secretaria de Tránsito reconoció la existencia de miles de actuaciones en estado de caducidad, prescripción o vencimiento de términos: i) 1912 comparendos con más de un año sin resolución sancionatoria; ii) 1.531 procesos afectados de **caducidad**, sin haber sido depurados en los registros; iii) \$3.882.824.359 millones de pesos en sanciones que son inexigibles, pero que siguen reportándose como deuda vigente; iv) 67.799 resoluciones sancionatorias de las cuales no se ha iniciado o culminado el cobro coactivo y v) \$13.934.157.644 millones de pesos en sanciones **prescritas**.

Que tan solo 27 comparendos han sido declarados prescritos por solicitud de los ciudadanos afectados. Señaló la funcionaria que estos datos fueron con corte a 2023 y apenas empezada esta administración, sin conocer a la fecha lo que ocurre frente a este tema en la actualidad.

¹ Expediente digital, Carpeta 01PrimeraInstancia, C01Principal, archivo 002AccionCumplimiento

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

Sostuvo que, aunque la secretaría de Tránsito indicó que la prescripción y la caducidad no pueden ser declaradas de oficio sino a petición de parte, lo cierto es que se trata de normas de orden público, las cuales sí permiten ser declaradas de oficio por parte de la administración.

Esa falta de actuación por parte del ente territorial vulnera los derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la buena fe, al habeas data y a la igualdad de los ciudadanos que necesitan adelantar trámites como renovación de licencias, traspasos, paz y salvos y al pago de sanciones que no son exigibles.

Manifiesta que el 29 de abril de 2025, elevó una nueva petición en su calidad de concejal a la Secretaría de Transito de Popayán, dando continuidad a su proceso de vigilancia ciudadana, resaltando la grave problemática de comparendos caducados y sanciones prescritas que continúan figurando como vigentes en los sistemas oficiales, para que se adoptaran medidas correctivas: i) Eliminación de oficio de sanciones inexigibles; ii) Certificación de acuerdos de pago desde 2020, incluyendo la identificación de aquellas que involucraban sanciones caducadas o prescritas; iii) Información sobre nuevas prescripciones y caducidades ocurridas después del 26 de julio de 2024; iv) abstención expresa de celebrar acuerdos de pagos sobre obligaciones inexistentes y v) remisión a la Procuraduría y Contraloría para iniciar las investigaciones a que hubiere lugar.

Luego presentó escrito el 15 de julio de 2025, dirigido a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación, solicitando un concepto unificado sobre el particular y que el mismo fuera remitido a los 32 gobernadores y al alcalde mayor de Bogotá.

El 24 de julio de 2025, radicó acción de tutela contra la Secretaría de Tránsito de Popayán, invocando la protección de los derechos al debido proceso administrativo, legalidad y seguridad jurídica, petición, información veraz y actualizada, buena fe y eficacia administrativa. El Juzgado Octavo Penal Municipal de Popayán declaró improcedente la tutela, argumentando la subsidiariedad, la falta de legitimación por activa y la ausencia de perjuicio irremediable, pasando por alto la afectación estructural y masiva por la inactividad de la administración respecto de la prescripción de comparendos.

Luego de exponer varios hechos durante el trámite de sus diferentes peticiones a varios órganos de control, concluye que se dan los presupuestos para la procedencia de la acción de cumplimiento porque existe un deber legal claro e imperativo contenido en el artículo 159 del Código Nacional de Tránsito, además de una exigencia previa realizada por vía de derecho de petición y por control político; incluso, está demostrada la renuencia reiterada de las autoridades administrativas y de control a cumplir dicho deber.

Siendo inobjetable para el juez de cumplimiento ordenar a las autoridades de tránsito que procedan a declarar de oficio la prescripción y depurar los registros oficiales.

Sus pretensiones textuales a través de esta acción, son las siguientes:

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

Solicito muy respetuosamente que, en ejercicio de la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, se ordene a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Popayán dar cumplimiento inmediato y efectivo al artículo 159 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, que establece de manera clara y categórica que LAS SANCIOS 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 SANCIOS RESPECTO DE LAS CUALES SE ENCUENTREN CONFIGURADOS LOS SUPUESTOS NECESARIOS PARA DECLARAR SU PRESCRIPCIÓN.

En consecuencia, la pretensión principal de esta acción es que el juez ordene a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Popayán:

1. Declarar de oficio la prescripción de todas las sanciones por infracciones de tránsito que han superado el término legal de tres (3) años sin que se hubiera expedido mandamiento de pago válido, conforme a la obligación legal.
2. Abstenerse de iniciar o continuar procesos de cobro coactivo respecto de sanciones prescritas, y proceder a la depuración integral de sus bases de datos, garantizando que las obligaciones inexigibles no figuren como vigentes en sistemas como el SIMIT.
3. Adoptar de manera inmediata todas las medidas administrativas necesarias para cumplir de forma efectiva, permanente y estructural con la obligación legal de declarar la prescripción de oficio, evitando que se perpetúe la vulneración del debido proceso, la seguridad jurídica y el derecho de los ciudadanos a que el Estado actúe conforme a la ley.

De esta manera, la pretensión de fondo es que el juez asegure el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley, corrigiendo la omisión de la autoridad administrativa y garantizando que el mandato legal sea aplicado en beneficio de todos los ciudadanos afectados por la inobservancia sistemática de la obligación constitucional y legal de depurar sanciones prescritas.

1.2. Intervención de la accionada²

El municipio de Popayán³ intervino en esta actuación informando que el concejal presentó dos escritos en 2024 y 2025, solicitando datos estadísticos respecto de los comparendos impuestos en este municipio, las resoluciones sancionatorias y respecto de caducidades de los trámites administrativos por este motivo.

Sostuvo haber dado respuesta íntegra a las dos solicitudes de manera clara y oportuna, incluyendo anexos en formato Excel, con tal información, siendo enviadas a los correos electrónicos autorizados por el petente.

Considera que no se configura la renuencia por parte de la administración municipal ya que cumplió con contestar las peticiones de acuerdo con la ley. Aunado a lo anterior, afirma que la acción de cumplimiento promovida es improcedente ante la existencia de otros mecanismos judiciales disponibles, como es el caso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y que este mecanismo no puede reemplazar a la autoridad competente para obtener el reconocimiento de derechos que deben discutirse en otras instancias.

² Expediente digital, Carpeta 01PrimeralInstancia, C01Principal, archivo 008ContestacionSecretariaMovilidad
³ Expediente digital, Carpeta 01PrimeralInstancia, C01Principal, archivo 06RespuestaMunicipioPopayan

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

Acompaña como prueba, un consolidado de los actos administrativos que decretan la prescripción de la acción sobre comparendos sancionados, entre el 1 de enero y septiembre de 2025.

En su oportunidad, la Secretaría de Tránsito⁴ de esta ciudad sostuvo que dio respuesta a las solicitudes del señor José Luis Diago Franco respecto de los comparendos, las sanciones y los procesos coactivos dentro del término previsto en la ley, de manera íntegra, clara y anexando la información solicitada.

Arguye que esa dependencia ha actuado conforme a la ley, respetando el debido proceso y el derecho de petición, por lo que no se configura una conducta omisiva ni caprichosa que le sea atribuible y que justifique la presente acción.

Acude a jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional para argumentar que la acción de cumplimiento aquí promovida es improcedente, porque hay otros medios judiciales disponibles. Por ello solicita se declare la impertinencia de este mecanismo, ya que no cumple ni los requisitos legales ni existe renuencia.

1.3. La sentencia de primera instancia⁵

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, resolvió el asunto profiriendo la Sentencia N° 173 del 21 de octubre de 2025, negando las súplicas de la demanda impetrada.

Señaló el A quo que al realizar un análisis comparativo entre la norma invocada como incumplida y las pretensiones de la demanda, lo que se reclama a través de la decisión judicial, es la imposición de unos deberes que no son ejecutivos, porque el precepto no los consagra de esa forma. Ellos son: la abstención de continuar procesos de cobro coactivo, la depuración de bases de datos, adopción de medidas administrativas para el cumplimiento del deber legal.

Esto a la luz de la Ley 393 de 1997 y la jurisprudencia del Consejo de Estado, deben ser desestimados, pues la obligación debe estar consignada en la norma de la cual se exige el cumplimiento para su procedencia. Además, señaló que el artículo 9 de la codificación antes mencionada, no procede cuando el afectado tenga otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma, porque el juez del cumplimiento no puede sustituir a la autoridad ni al juez competente.

Así, arguyó que no es procedente exigir a través de este mecanismo el cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002, tan solo invocando la norma que regula el trámite de prescripción de la multa, para disponerla a casos particulares que cumplieron el término de la prescripción; a su juicio, ello implicaría un estudio individual de cada caso, requiriéndose un

⁴ Expediente digital, Carpeta 01PrimeralInstancia, C01Principal, archivo 17RespuestaSecretariaTransito

⁵ Expediente digital, Carpeta 01PrimeralInstancia, C01Principal, archivo 22Sentencia173Cumplimiento2025-244

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

pronunciamiento de la administración con una manifestación unilateral de voluntad que crea una situación jurídica concreta para cada uno de ellos, lo que se discute a través de otro medio de control, en caso de existir controversia sobre la legalidad de ese acto.

Manifestó además que en el caso del artículo 159 de la Ley 769 de 2002, el cual determina las reglas para la declaratoria de prescripción de la acción de cobro de comparendos, el demandante plantea una discusión en cuanto a la decisión, exigiendo que se debe adoptar de manera oficiosa esa declaratoria de todas las sanciones por infracciones de tránsito que han superado el término legal de tres (3) años, sin que se hubiera expedido mandamiento de pago válido, conforme a la obligación legal; empero insistió que, ello obliga hacer un estudio individual de cada caso en particular, que genera situaciones jurídicas individuales, frente al cual proceden otros mecanismos judiciales.

1.4. La impugnación⁶

En resumen, la parte atora manifestó su inconformidad con la providencia judicial, de la siguiente manera:

Considera que la sentencia del Juzgado Octavo Administrativo de Popayán incurre en errores de Derecho y de hecho, al declarar improcedente la acción de cumplimiento. Argumentó que el artículo 159 del Código Nacional de Tránsito establece un deber legal claro, expreso y ejecutable: la prescripción de sanciones debe ser declarada de oficio por las autoridades de tránsito una vez transcurrido el término de tres (3) años sin mandamiento de pago.

Arguye que la omisión de este deber por parte de la Secretaría de Tránsito de Popayán constituye una vulneración directa del ordenamiento jurídico, que no puede ser justificada por falta de solicitud ciudadana ni por discrecionalidad administrativa.

Sostiene que la autoridad demandada reconoció expresamente la existencia de miles de sanciones en estado de prescripción, caducidad o pérdida de fuerza ejecutoria, lo cual fue documentado en el proceso mediante un documento oficial. Sin embargo, no adoptó medidas correctivas, manteniendo registros sancionatorios extintos en sus bases de datos, lo que configura una omisión continuada y probada.

Esta situación, a su juicio, cumple con los requisitos de renuencia exigidos por la Ley 393 de 1997, condición que fue ignorada por el juez en su fallo.

Critica que el juzgado haya admitido la acción inicialmente, ordenado pruebas de oficio y luego, declarado su improcedencia, sin valorar adecuadamente el incumplimiento de la orden judicial por parte de la Secretaría de Tránsito. Esta contradicción procesal, asevera, vulnera el principio de congruencia judicial y el debido proceso, pues el juez no sancionó la desobediencia ni valoró la respuesta

⁶ Expediente digital, Carpeta 01PrimeraInstancia, C01Principal, archivo 25RecursoImpugnacion

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

tardía y evasiva de la entidad demandada, lo que constituye un defecto fáctico y procedural de la providencia.

De igual forma, sostiene que el A quo hace una interpretación errónea del concepto de prescripción por parte de la Secretaría, que lo confunde con el concepto de caducidad de la potestad sancionadora. Aclara que la prescripción extingue la obligación de pago de una sanción ya impuesta, mientras que la caducidad impide imponerla. Esta confusión, la cual fue validada por el juez en la sentencia, implica una tergiversación del contenido normativo y una evasión del deber legal, generando responsabilidad disciplinaria y fiscal.

También destaca una contradicción institucional entre el Ministerio de Transporte y la Procuraduría General de la Nación: Mientras el primero, reconoce la obligación legal de declarar la prescripción de oficio, la Procuraduría emite un concepto contrario, sin competencia técnica en la materia y el juez, al acoger este concepto y omitir el del Ministerio, incurre en error de Derecho, por falta de valoración probatoria y desconocimiento de la jerarquía funcional entre entidades del Estado.

Concluye su intervención, asegurando que el juzgado desnaturalizó la acción de cumplimiento, al considerar que exige interpretación normativa, cuando en realidad se trata de hacer efectiva una disposición legal que es imperativa.

Acusa la sentencia impugnada, como contradictoria de la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, que avala la procedencia de la acción frente a mandatos legales claros y ejecutables. Por ello, solicita que la decisión de primera instancia sea revocada y en su lugar se ordene el cumplimiento inmediato del artículo 159 del Código Nacional de Tránsito, por parte de la Secretaría de Tránsito de Popayán.

II.- Consideraciones

De conformidad con lo establecido por el artículo 27 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con lo signado en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal es competente para decidir el asunto en segunda instancia.

2.2. El problema jurídico

La Sala de Decisión, plantea los siguientes problemas jurídicos:

- (i) ¿Hay lugar a revocar la providencia de primera instancia, como lo reclama la parte actora?

Para dar solución a los problemas jurídicos planteados, se abordarán los siguientes temas: (i) Cuestión previa; (ii) Sobre la acción de cumplimiento; (iii) El caso concreto.

2.3. Cuestión previa

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

La parte demandante solicita decretar “prueba de oficio”, dirigida a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Popayán, para que esta remita “*la información actualizada, verificable y certificada sobre el número total de sanciones de tránsito afectadas por la prescripción contemplada en el artículo 159 del Código Nacional de Tránsito, indicando fecha de corte y total de registros que cumplen dicho supuesto*”

Debe indicarse que de acuerdo con el artículo 167 del CGP, le corresponde a las partes probar los hechos para efectos de lograr que sus pretensiones sean atendidas por la autoridad judicial; para ello deben mostrar toda su proactividad en aras de arrimar todos los elementos probatorios necesarios, conducentes y pertinentes con esa finalidad.

Sin embargo, el juez “*podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad*”, según se desprende del contenido del artículo 213 de la Ley 1437 de 2011.

Frente a la necesidad del decreto de la prueba de oficio y la incidencia de esta para cambiar el sentido del fallo, dada la trascendencia de la información solicitada, la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 18 de agosto de 2010⁷, sostuvo:

“En lo que tiene que ver con la omisión en el decreto de pruebas de oficio, ha surgido desde siempre una dificultad conceptual, pues si la violación de la norma de carácter sustancial viene de la falta de un dato o una información que no aparece en el expediente, sería necesario realizar un juicio previo, con miras a determinar prospectivamente, cómo el recaudo de ese dato o de esa información tendría un influjo definitivo en la decisión, para lograr un efecto reparador del derecho sustancial que ha sido trasgredido con la sentencia del Tribunal, o lo que es igual, debería poderse vaticinar, ex ante, con un amplísimo margen de probabilidad, que el arribo de la prueba decretada oficiosamente cambiaría el sentido del fallo.

Precisamente se ha dicho que los tribunales no pueden apreciar equivocadamente una prueba, si ella no existe en el proceso y que, del mismo modo, no es posible medir el impacto de la omisión del deber de decretar pruebas de oficio, sin un pronóstico sobre cuál sería el aporte que dicha probanza haría para cambiar la convicción que tuvieron los jueces sobre los hechos debatidos en el proceso.

Ahora bien, la posibilidad de decretar pruebas de oficio que asiste al juez, y que la jurisprudencia ha erigido en un verdadero deber, denota que se trata de una actividad las más de las veces necesaria, **pero que no se puede tomar como una herramienta para forzar una hipótesis de hecho que se niega a tomar cuerpo**. Así, no resulta admisible decretar toda serie de pruebas, sin cuenta ni medida, para averiguar la posible existencia de una información, si nada se puede anticipar sobre su eventual contenido y sus posibles efectos; por ello, es menester que sea plausible, así sea a manera de hipótesis, el juicio en torno a la trascendencia que la prueba tendría sobre el sentido de la decisión esperada.

No puede perderse de vista que el decreto de pruebas de oficio es un precioso instituto a ser usado de modo forzoso por el juez, cuando en el contexto del caso particularmente analizado esa actividad permita superar una zona de penumbra, o sea, que debe existir un grado de certeza previa indicativo de que, al superar ese estado de ignorancia sobre una inferencia concreta y determinada, se esclarecerá una verdad que permitirá decidir con sujeción a los

⁷ Expediente 2002-00101-01

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

dictados de la justicia. Por lo mismo, no representa una actividad heurística despojada de norte, tiempo y medida, sino del hallazgo de un elemento de juicio que ex ante se vislumbra como necesario, y cuyo contenido sea capaz, por sí, para cambiar el curso de la decisión, todo en procura de lograr el restablecimiento del derecho objetivo, reparar el agravio recibido por las partes y hacer efectivo el derecho sustancial, como manda la Constitución en sus artículos 2º y 228. (...)" (Subrayas fuera del texto original).

En el presente asunto, la Sala de Decisión considera que no resulta pertinente ni conducente decretar pruebas de oficio, toda vez que no se evidencian aspectos ambiguos u oscuros que requieran ser esclarecidos en el marco de este trámite, y que justifiquen el ejercicio de dicha facultad.

Respecto de la prueba **sugerida** por la parte demandante, se advierte que su finalidad es actualizar la información relativa a los comparendos afectados por prescripción. No obstante, dicha prueba resulta reiterativa frente a los hechos que ya han sido expuestos ante esta autoridad judicial, en particular, el incremento sostenido de casos relacionados con el fenómeno prescriptivo, sin que se evidencie actuación alguna por parte del organismo de tránsito de esta ciudad. En consecuencia, la prueba no será decretada, por cuanto no aporta elementos adicionales de claridad distintos a los ya planteados en la demanda y en su correspondiente impugnación.

2.4. Sobre la acción de cumplimiento

Fue la Constitución Política de 1991, quien trajo consigo la acción de cumplimiento. Señala el artículo 87 de nuestra Carta Política:

"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo" y que "en caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido."

Artículo que fue desarrollado a través de la Ley 393 de 1997 y que posteriormente fue recogida como medio de control en la Ley 1437 de 2011, en su artículo 146⁸. Según la Corte Constitucional⁹, la acción de cumplimiento tiene por objetivo "(...) la garantía de derechos de orden legal o administrativo que sea específico y determinado (...)".

Por su parte, el Consejo de Estado ha sostenido que esta acción pública "*busca la protección del ordenamiento jurídico y en algunos casos la eficacia del derecho del particular, contenido en una norma legal*"¹⁰

Conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹, la acción de cumplimiento debe reunir unos presupuestos básicos para que la misma prospere:

⁸ "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 de ley o actos administrativos"

⁹ Sentencia C-1194 de 2001

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 28 de octubre de 2003, radicado 25000-23-25-000-2004-0903-01(AP)

¹¹ Consejo de Estado-Sección Quinta sentencia del 25 de enero de 2018, C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio , Expediente N° 68001-23-33-000-2017-01067-01(ACU)

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

“De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta corporación, la prosperidad de esta acción está sujeta a la observancia de los siguientes presupuestos: (i) que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; (ii) que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en forma precisa, clara y actual; (iii) que la norma esté vigente; (iv) que el deber jurídico esté en cabeza del accionado; (v) que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda y (vi) que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento.”

Esta acción, al igual que la acción de tutela tiene el carácter de **subsidiaria**, ya que no puede intentarse para la protección de derechos fundamentales ni para reemplazar los mecanismos de defensa judicial previstos por el ordenamiento jurídico. Así también lo ha sostenido el Consejo de Estado¹²:

“La acción de cumplimiento que prevé el artículo 87 de la Constitución Política y que desarrolla la Ley 393 de 1997, propende por la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos en leyes o en actos administrativos, a efectos de que el juez de lo contencioso administrativo le ordene a la autoridad que se constituya renuente, su acatamiento. Este mecanismo procesal idóneo para hacer efectiva la aplicación de normas o de actos administrativos contentivos de un mandato, al igual que la acción de tutela, es subsidiario”.

Además, esta acción constitucional será improcedente para la protección de derechos que pueden ser protegidos vía acción de tutela y cuando se persiga el cumplimiento de normas que impliquen gastos.

En cuanto a las normas susceptibles de ser exigida a través de esta acción pública, la doctrina especializada¹³ en el tema, indica que este mecanismo puede ser utilizado para buscar el cumplimiento de ley en sentido formal como material:

El Consejo de Estado ha hecho una importante aclaración en cuanto a las normas respecto de las cuales es procedente solicitar su cumplimiento judicialmente, puesto que no es viable la interposición de la acción para hacer exigible toda clase de disposiciones normativas. Como ejemplo de ello ha dicho:

La jurisprudencia ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento comprenden tanto la ley en sentido formal como la ley en 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. Sin dejar a un lado, la procedencia de la acción de cumplimiento contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que estos reflejan la voluntad unilateral de la administración de producir efectos jurídicos, se precisa lo anterior, si se tiene en cuenta que no es dable el mecanismo constitucional previsto en el artículo 87 constitucional frente a actos de mera ejecución, pues tales determinaciones no tienen la categoría de un verdadero acto administrativo, ya que

¹² Consejo de Estado-Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2015 C.P. DR. Carlos Enrique Moreno Rubio, Expediente N° 250002341000201500041-01.

¹³ Yepes Barreiro Alberto, Acción de Cumplimiento orígenes, concepto y desarrollo, Editorial Legis, Primera Edición 2019, páginas 104 y 105.

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

solo se limitan a materializar una orden judicial o administrativa(C.E.5, 27 de mar. de 2014, A. Yepes)¹⁴

A continuación, se abordará el estudio del caso concreto.

2.4. Caso concreto

El señor José Luis Diago Franco, actuando como ciudadano y como concejal de Popayán, promovió esta acción pública, para que este municipio, a través de la Secretaría de Tránsito, diera aplicación al contenido del artículo 159¹⁵ del Código Nacional de Tránsito, modificado por el artículo 206 del Decreto 019 de 2012 y se declarara la prescripción oficiosa de todos los comparendos impuestos en este municipio, en los cuales haya transcurrido tres (3) años, sin mandamiento de pago debidamente notificado y la abstención de ejecutar o continuar con cobros de títulos inexigibles.

A dicha pretensión no accedió el *A-quo*, al considerar esta acción improcedente, ante la existencia de otro mecanismo judicial para conseguir tal finalidad.

De lo probado en el proceso, la Sala concluye que la sentencia debe ser revocada, pues contrario a lo sostenido por el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán, la norma de la cual se reclama cumplimiento, sí contiene un mandato claro, expreso e inobjetable de inmediato acatamiento.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 27 de marzo de 2014, Radicado 08001-23-31-000-2013-00003-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 21 de enero de 1999, radicado ACU-546, C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 3 de julio de 2013, radicado 25000-23-41-000-2013-00486-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro

¹⁵ **ARTÍCULO 159. CUMPLIMIENTO.** <Artículo modificado por el artículo 206 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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.** (subraya la Sala)

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.

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.

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

Conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, quien alegue el incumplimiento de una norma, tiene impuesta la carga de demostrar que el mandato o la orden esté contemplada en forma precisa, clara y actual, es decir, que la obligación sea incontrovertible para la entidad.

En el *sub judice*, efectivamente el demandante probó que el deber jurídico se encuentra consignado en el artículo 159 del Código Nacional de Tránsito, norma que hace parte de una **ley ordinaria**. De esa forma, se satisface el primer requisito jurisprudencial.

Respecto de si el artículo antes mencionado contiene un mandato o deber de forma clara, precisa y actual, la Sala de Decisión precisa que, conforme al texto legal, las sanciones impuestas por multas por infracción a las normas de tránsito, prescriben en tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho, debiendo el organismo de tránsito **declarar la prescripción de oficio**, una vez ocurrido dicho lapso. *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*, expresa de manera contundente la norma.

Conforme con lo anterior, para esta Corporación la obligación impuesta a los organismos de tránsito es pura y simple, no está sujeta a ninguna condición de tener que ser alegada por la parte afectada, como se ha indicado por la Secretaría de Tránsito de Popayán, pues se trata de un mandato incuestionable, incontrovertible. El mero paso del tiempo allí establecido impone a la administración, proceder a declarar la prescripción, sin más miramientos.

En cuanto a los requisitos de vigencia de la norma y titularidad de la autoridad para el cumplimiento de la misma, tenemos que **el artículo** se encuentra vigente, **no ha sido derogado** por el Congreso de la República ni declarado inexequible por parte de la Corte Constitucional, haciéndolo plenamente aplicable.

Ahora, es la Secretaría de Tránsito del municipio de Popayán, la autoridad con jurisdicción en este ente territorial, a quien se le encargó por expresa disposición del legislador, dar aplicación al precepto legal. Así, ambas exigencias están satisfechas.

En cuanto al requisito de la constitución en renuencia, valga la pena indicar que, respecto de este requisito, es pacífica la jurisprudencia del H. Consejo de Estado¹⁶ frente a señalar que, un memorial en ejercicio de derecho de petición no puede entenderse como la constitución en renuencia, sino una solicitud expresa con ese propósito para esta acción constitucional:

Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual “[...] **el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino**

¹⁶ Consejo de Estado-Sección Quinta, sentencia del 13 de agosto de 2020, Expediente 19001233300020200008101, CP Carlos Enrique Moreno Rubio

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”¹⁷.

Esta corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud “[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”.¹⁸

Es importante que la solicitud permita determinar que lo pretendido por el interesado es el cumplimiento de un deber legal o administrativo, **cuyo objetivo es la constitución en renuencia de la parte demandada.**

En el asunto que hoy convoca la atención, tenemos que en la petición¹⁹ del señor Diago Franco, en su condición de concejal de Popayán dejó expresado de manera clara, el objetivo de su petición: que la Secretaría de Tránsito cumpla con la ley y haga los procesos de prescripción de manera oficiosa, que por años ha omitido, bajo el argumento que cada infractor debe alegarla, cuando ello no es lo dispuesto por la ley.

En las dos peticiones que dan origen a esta acción constitucional, el demandante advierte a la administración municipal que está incurriendo en una situación irregular y omisiva, al pretermitir su deber legal de declarar la prescripción de los comparendos, sin que tales solicitudes hayan sido atendidas. De acuerdo con lo aquí demostrado, la constitución en renuencia se encuentra más que satisfecha, máxime cuando el mismo ente territorial se niega a dar aplicación al precepto, con argumentos que no tienen asidero, como lo es el que se trata de un acto de parte, dejando de lado, la oficiosidad de su declaración.

Finalmente, frente al último requisito, esto es que, tratándose de actos administrativos, no haya otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, esta Corporación encuentra que ha sido el punto álgido de la contienda; tanto la autoridad judicial como la Secretaría de Tránsito arguyen la existencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como único mecanismo existente para perseguir tal objetivo.

Empero, aquí no se trata de un acto administrativo, de hecho, no hay una sola voluntad de la administración consignada en una resolución como para justificar la improcedencia de esta acción constitucional; precisamente lo que se reclama para que se dé cumplimiento al artículo 159 del Código Nacional de Tránsito, es que la Secretaría de Tránsito de Popayán, en ejercicio de las competencias que le atribuye la ley, emita los actos administrativos que se requieran para declarar la prescripción de las sanciones por infracción a las normas de tránsito.

Esa es como tal, la actuación que se reclama y se reprocha del demandante a la administración municipal, haberse distraído, sin justificación alguna, del deber de

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre veinte (20) de 2011, expediente No. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁸ Sobre el particular pueden verse las providencias de noviembre veintiuno (21) de 2002 dentro del expediente ACU-1614 y de marzo diecisiete (17) de 2011, expediente 2011-00019.

¹⁹ Expediente digital, Carpeta 01Primera Instancia, Carpeta 2Anexos, Carpeta AnexoDos, archivo 002DemandaTutelaAnexos, folios 11 a 31

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

emitir el acto administrativo correspondiente, cuando la ley, sin dubitación alguna le exige la declaración oficiosa de la prescripción de los comparendos, cuando ya ha transcurrido el tiempo allí determinado.

Esto no quiere decir que llegado el momento y si el ciudadano infractor, no se encuentra conforme con la decisión administrativa, pueda acudir a la jurisdicción a demandar el acto administrativo emitido, pues ello ya no es del resorte de la acción de cumplimiento, pero sí, de la nulidad y restablecimiento del derecho.

O en aquellos eventos en los que ya se expidió el acto administrativo sancionatorio y el ciudadano pretende a través de acción de cumplimiento, que se declare la prescripción del comparendo, porque allí sí existe una decisión que goza de presunción de legalidad, que sólo la puede levantar un juez de la República.

Se insiste por parte de la Sala, de lo que se exige el cumplimiento, es de la expedición de los actos declarando la prescripción, actuación que se ha sustraído de efectuar la Secretaría de Tránsito de Popayán de varios años atrás, es decir, que actúe y profiera las decisiones que hace mucho tiempo debió adelantar, pues el ciudadano no debe cargar con su mora institucional, por no adelantar los trámites administrativos dentro del término.

Así las cosas, se revocará la decisión adoptada por el Juzgado Octavo Administrativo, en tanto que, la acción pública incoada, lo que persigue es el cumplimiento de un deber omitido por la Secretaría de Tránsito de Popayán: emitir los actos administrativos que en su momento debió proferir, declarando la prescripción de las infracciones de tránsito que superaron el término de tres (3) años, sin que mediara actuación administrativa alguna de su parte, pese a que era una obligación impuesta por la ley.

Aunque ese análisis no se puede realizar respecto de los procesos que se encuentran en fase de cobro coactivo, pues en estos precisos casos, por expresa disposición legal, debe ser alegada por el ejecutado.

Por tanto, la Secretaría de Tránsito del municipio de Popayán, dentro del término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, procederá a emitir los actos administrativos correspondientes, declarando la prescripción de las infracciones de tránsito que superaron el término de tres (3) años que dispone el artículo 159 del Código Nacional de Tránsito, sin que mediara actuación administrativa alguna de su parte. Lo anterior, no implica que el ciudadano infractor, beneficiario de la prescripción, sí pueda acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, sino se encuentra conforme con la determinación.

Esta decisión, no aplica para el caso de los procesos que se encuentran en fase de cobro coactivo, pues en estos precisos eventos, por expresa disposición legal, esta excepción debe ser alegada por el ejecutado.

Expediente: 19001 33 33 008 2025 00244 00
Demandante: JOSÉ LUIS DIAGO FRANCO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Acción: CUMPLIMIENTO-SEGUNDA INSTANCIA

III.- Decisión

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la Sentencia N° 173 del 21 de octubre de 2025, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, por lo anotado.

SEGUNDO.- En su lugar, DECLARAR que el municipio de Popayán a través de la Secretaría de Tránsito, ha incumplido el contenido del artículo 159 del Código Nacional de Tránsito, modificado por el artículo 206 del Decreto 19 de 2012, por lo expuesto.

TERCERO.- ORDENAR al municipio de Popayán-Secretaría de Tránsito, que dentro del término de **dos (2) meses** contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, proceda a emitir los actos administrativos correspondientes, declarando la prescripción de las infracciones de tránsito que superaron el término de tres (3) años que dispone el artículo 159 del Código Nacional de Tránsito, sin que mediara actuación administrativa alguna de su parte.

Lo anterior, no implica que el ciudadano infractor, beneficiario de la prescripción, pueda acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, sino se encuentra conforme con la determinación.

Esta decisión, no aplica para el caso de los procesos que se encuentran en fase de cobro coactivo, pues en estos precisos eventos, por expresa disposición legal, esta excepción debe ser alegada por el ejecutado.

CUARTO.- NOTIFICAR a las partes, por el medio más expedito y una vez ejecutoriada esta providencia, devuélvase al Despacho de origen para lo de su cargo.

Se deja constancia que el presente proceso fue discutido y aprobado por la Sala de Decisión en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

Firmado electrónicamente por SAMAI
DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Firmado electrónicamente por SAMAI
ZULDERY RIVERA ANGULO

Firmado electrónicamente por SAMAI
JAIRO RESTREPO CÁCERES