

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DEL DISTRITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ D.C.**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**RADICADO: 11001-41-05-008-2020-00475-00**  
**ACCIONANTE: CARLOS ERNESTO GONZÁLEZ SOLER**  
**ACCIONADA: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA**  
**VINCULADAS: SECRETARÍA DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DE  
CUNDINAMARCA - DIRECCIÓN DE EJECUCIONES FISCALES  
SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA DE BOGOTÁ**

**SENTENCIA**

En Bogotá D.C., a los tres días (03) días del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020), procede éste Despacho Judicial a resolver la acción de tutela impetrada por el señor **CARLOS ERNESTO GONZÁLEZ SOLER**, quien solicita el amparo de sus Derechos Fundamentales de petición y debido proceso, presuntamente vulnerados por la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA**.

**RESEÑA FÁCTICA**

En síntesis, manifiesta el accionante, que en el mes de mayo de 1987 le fue hurtado su vehículo de placas ELA-203, razón por la cual, interpuso la respectiva denuncia.

Que en el mes de diciembre de 2019, recibió una comunicación de la entidad accionada, donde le notificó el mandamiento de pago por concepto del impuesto vehicular.

Que no fue notificado de la referida orden, por lo que el día 03 de febrero de 2020 radicó un derecho de petición ante la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA**.

Que el 27 de mayo de 2020, recibió respuesta pero incompleta, pues debía cancelar la matrícula de su vehículo y tener un certificado de no recuperación expedido por la Fiscalía General de la Nación.

Que acudió a la entidad accionada con el fin de radicar el certificado de no recuperación del vehículo, pero fue imposible que le recibieran el documento o le dieran información sobre el procedimiento a seguir.

Que desde el año 2007, la dirección registrada en el RUT es la Carrera 55 A No. 134 A – 85 Apto 405.

Por lo anterior, solicita se amparen sus derechos fundamentales, y se ordene a la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA:** (i) dar una respuesta de fondo a la petición del 03 de febrero de 2020 y (ii) se *“ordene el restablecimiento de mi derecho, garantizándome mi defensa administrativa o judicial”*.

## **CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

### **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA DE BOGOTÁ**

Allegó contestación el día 25 de noviembre de 2020, en la que señala que no se encuentra legitimada en la causa por pasiva, pues la petición se dirigió en contra de la GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA - SECRETARÍA DE HACIENDA DEPARTAMENTAL.

Además afirma, que verificada la placa del vehículo en el Sistema de Información Tributario de la Dirección de Distrital Impuestos de Bogotá, y en el RUNT, aparece que el vehículo no está registrado en el Registro de Información Tributaria de Bogotá RIT.

### **DIRECCIÓN DE EJECUCIONES FISCALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**

La vinculada allegó contestación el día 03 de diciembre de 2020, en la que manifiesta que el señor ERNESTO GONZÁLEZ SOLER aún ostenta la titularidad del dominio o posesión del vehículo hurtado, y mientras sea así, seguirá siendo sujeto pasivo de la obligación “Impuesto sobre Vehículos”, conforme lo previsto en la Ley 488 de 1998.

Señala que, no le consta que durante 20 años y hasta 21 de septiembre de 2006, el actor tuviera la misma residencia ubicada en la Calle 125 A No. 56-66 Barrio Niza.

Que el acto administrativo de Emplazamiento y la Liquidación Oficial de Aforo, fueron notificados por aviso, en la página Web de la Gobernación de Cundinamarca.

Que en el mes diciembre de 2019, se le envió comunicación para que se notificara personalmente de la Resolución No. 26554, mediante la cual se profirió mandamiento de pago, luego se procedió a notificarlo por aviso y, aunque el accionante aduce que no fue así, lo cierto es que él mismo adjuntó con la acción de tutela el mandamiento de pago, por lo que se puede inferir que conoce del acto administrativo y que éste fue notificado.

Frente al derecho de petición señala, que fue contestado el 27 de abril de 2020, y en él se dio respuesta punto a punto y de fondo a la solicitud.

Esgrime que todas las actuaciones desarrolladas en la etapa de cobro coactivo, se hicieron conforme a los postulados constitucionales y legales, el accionante fue debidamente notificado de las decisiones de la administración, pero no ejerció su derecho a la defensa, ni presentó escrito de excepciones conforme el artículo 830 y 831 del Estatuto Tributario.

Por lo anterior, solicita se deniegue la presente tutela pues no han vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso y al de petición del accionante.

## CONSIDERACIONES

### PROBLEMA JURÍDICO:

En concordancia con los hechos que fundamentan la acción de tutela, corresponde al Despacho responder los siguientes problemas jurídicos: ¿La **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA** vulneró el Derecho Fundamental de Petición del señor **CARLOS ERNESTO GONZÁLEZ SOLER** al no haberle dado respuesta a la petición del 03 de febrero de 2020? ¿Es procedente la acción de tutela para que se *“ordene el restablecimiento de mi derecho, garantizándome mi defensa administrativa o judicial”* del accionante?

### MARCO NORMATIVO

Conforme el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a facilitar y permitir el control de los actos u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares cuando estos vulneren derechos fundamentales.

Esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona, a fin de obtener la pronta y efectiva defensa de los derechos fundamentales cuando ello resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial.

## **DERECHO DE PETICIÓN**

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho que tienen todas las personas a presentar peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. En desarrollo del Texto Superior, fue expedida la Ley 1755 de 2015 “*Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, una norma de carácter estatutario, que establece la regulación integral de este derecho fundamental.

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional se ha referido al derecho de petición, precisando que su contenido esencial comprende: (i) la posibilidad efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo; (iii) una respuesta de fondo o contestación material, lo que implica una obligación de la autoridad a que entre en la materia propia de la solicitud, según el ámbito de su competencia, desarrollando de manera completa todos los asuntos planteados y excluyendo fórmulas evasivas o elusivas<sup>1</sup>.

Conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el ejercicio del derecho de petición en Colombia está regido por las siguientes reglas y elementos de aplicación<sup>2</sup>:

*“1) El de petición es un derecho fundamental y resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.*

*2) Mediante el derecho de petición se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política.*

*3) La respuesta debe satisfacer cuando menos tres requisitos básicos: (i) debe ser **oportuna**, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) la respuesta debe **resolver de fondo** el asunto solicitado. Además de ello, debe ser **clara, precisa y congruente** con lo solicitado; y (iii) debe **ser puesta en conocimiento** del peticionario.*

<sup>1</sup> Sentencia T-251 de 2008. Citada en las Sentencias T-487 de 2017 y T-077 de 2018.

<sup>2</sup> Sentencias T-296 de 1997, T-150 de 1998, SU-166 de 1999, T- 219 de 2001, T-249 de 2001 T-1009 de 2001, T-1160 A de 2001, T-1089 de 2001, SU-975 de 2003, T-455 de 2014.

4) *La respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita.*

5) *El derecho de petición fue inicialmente dispuesto para las actuaciones ante las autoridades públicas, pero la Constitución de 1991 lo extendió a las organizaciones privadas y en general, a los particulares.*

6) *Durante la vigencia del Decreto 01 de 1984 el término para resolver las peticiones formuladas fue el señalado por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, que señalaba un término de quince (15) días para resolver, y en los casos en que no pudiere darse la respuesta en ese lapso, entonces la autoridad pública debía explicar los motivos de la imposibilidad, señalando además el término en el que sería dada la contestación.*

7) *La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. En sentido concurrente, el silencio administrativo es prueba de la violación del derecho de petición.*

8) *La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea el derecho de petición no la exonera del deber de responder.*

9) *La presentación de una petición hace surgir en la entidad, la obligación de notificar la respuesta al interesado”.*

Así entonces, la efectividad y el respeto por el derecho de petición, se encuentran subordinados a que la autoridad requerida, o el particular según se trate, emitan una respuesta de fondo, clara, congruente, oportuna y con una notificación eficaz.

Es importante señalar, que el artículo 5° del **Decreto 491 de 2020**, amplió los términos para resolver los derechos de petición, pasando de 15 a 30 días hábiles mientras dure el Estado de Emergencia Sanitaria. La norma en comento dispuso lo siguiente:

*“Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción”.*

La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de dicho artículo a través de la Sentencia C-242 de 2020, declarándolo exequible de forma condicionada, bajo el entendido de que la ampliación de términos para solucionar las peticiones no solo es

aplicable a las autoridades públicas, sino que también se hace extensible a los particulares que deben atender solicitudes.

### **IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA FRENTE A ACTOS ADMINISTRATIVOS. REQUISITOS DE SUBSIDIARIDAD E INMEDIATEZ (T-051 DE 2016).**

La acción de tutela fue regulada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo judicial autónomo<sup>3</sup>, subsidiario y sumario, que le permite a los habitantes del territorio nacional acceder a una herramienta de protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por las autoridades públicas, o incluso por particulares, según el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Para que proceda este medio privilegiado de protección se requiere que dentro del ordenamiento jurídico colombiano no exista otro medio de defensa judicial<sup>4</sup> que permita garantizar el amparo deprecado, o que existiendo este, se promueva para precaver un perjuicio irremediable caso en el cual procederá como mecanismo transitorio.

De esta manera, en el marco del principio de **subsidiaridad**, es dable afirmar que “la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca remplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos impuestos (dentro) de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”<sup>5</sup>.

Puntualmente, en cuanto a la acción de tutela adelantada contra actos administrativos, la posición sentada por la Corte Constitucional ha reiterado que, en principio, resulta improcedente, dado que el legislador determinó, por medio de la regulación administrativa y contencioso administrativa, los mecanismos judiciales pertinentes para que los ciudadanos puedan comparecer al proceso ordinario respectivo y ejercer su derecho de defensa y contradicción, dentro de términos razonables. En la Sentencia T-957 de 2011, la Corte se pronunció en el siguiente sentido:

*“(…) la competencia en estos asuntos ha sido asignada de manera exclusiva, por el ordenamiento jurídico, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, juez natural de este tipo de procedimientos, cuya estructura permite un amplio debate probatorio frente a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la administración contraria al mandato de legalidad”.*

<sup>3</sup> Sentencia T-583 de 2006, “Esto significa que no es recurso dentro de otro proceso judicial.”

<sup>4</sup> Sentencias T-661 de 2007, T-556 de 2010, T-404 de 2010.

<sup>5</sup> Sentencias SU-544 de 2001, T-599 de 2002, T-803 de 2002, T-273 de 2006, T-093 de 2008, SU-037 de 2009, T-565 de 2009, T-424 de 2010, T-520 de 2010, T-859 de 2010, T-1043 de 2010, T-076 de 2011, T-333 de 2011, T-377A de 2011, T-391 de 2013, T-627 de 2013, T-502 de 2015 y T-575 de 2015.

Debe tenerse en cuenta que el legislador adelantó un trabajo exhaustivo para la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, con el fin de ofrecer un sistema administrativo que responda de manera idónea y oportuna a los requerimientos de los ciudadanos, todo bajo la luz de la eficacia, la economía y la celeridad, entre otros principios.

En atención a ello, los mecanismos ordinarios deben utilizarse de manera preferente, incluso cuando se pretenda la protección de un derecho fundamental. No obstante, en este caso, se deberá evaluar que el mecanismo ordinario ofrezca una protección “cierta, efectiva y concreta del derecho”<sup>6</sup>, al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo<sup>7</sup>.

Al respecto, en la Sentencia T-007 de 2008 la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

*“En aquellos casos en que se constata la existencia de otro medio de defensa judicial, establecer la idoneidad del mecanismo de protección alternativo supone en los términos del Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, que el otro medio de defensa judicial debe ser evaluado en concreto, es decir, teniendo en cuenta su eficacia en las circunstancias específicas que se invoquen en la tutela.<sup>8</sup> Por tal razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución “clara, definitiva y precisa”<sup>9</sup> a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, y su habilidad para proteger los derechos invocados. En consecuencia, “el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela.”<sup>10</sup>”*

En el mismo pronunciamiento jurisprudencial, se citó la Sentencia T-822 de 2002, según la cual, como criterio de referencia, se deberá tener en cuenta “(a) el objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela y (b) el resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales.”<sup>11</sup>

Ahora bien, específicamente, en el plano administrativo, cuando se estudie la procedencia de la acción de tutela porque no existe otro mecanismo judicial de defensa, hay varios criterios que deberá estimar el juez al momento de tomar una decisión. En primer lugar,

---

<sup>6</sup> Sentencia T-572 de 1992

<sup>7</sup> Sentencia T-889 de 2013: “Por tal razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución “clara, definitiva y precisa” a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, y su habilidad para proteger los derechos invocados. En consecuencia, “el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela”.

<sup>8</sup> El Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 dispone que “La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

<sup>9</sup> Sentencia T-803 de 2002.

<sup>10</sup> Sentencia T-384 de 1998 y T-206 de 2004.

<sup>11</sup> Sentencia T-822 de 2002, cita la T-569 de 1992, que señaló lo siguiente: “De allí que tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

resulta de especial importancia que la autoridad administrativa haya notificado el inicio de la actuación a los afectados, procedimiento indispensable para que estos puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción.

En segundo lugar, si los ciudadanos fueron efectivamente notificados, es necesario que hayan asumido una actuación diligente en la protección de sus derechos, pues son ellos los primeros llamados a velar porque sus garantías fundamentales e intereses legítimos sean respetados. En este sentido, los particulares deben haber agotado todos los recursos administrativos y los medios de control regulados en la legislación vigente que hayan tenido a su alcance.

Empero, cuando la entidad accionada, en un obrar negligente o abusivo, no ponga en conocimiento del ciudadano afectado el inicio de una actuación administrativa adelantada en su contra, el procedimiento administrativo queda viciado de nulidad, debido a que se impide el ejercicio del derecho de defensa. En consecuencia, se vulnera el derecho fundamental al debido proceso. En ese evento, deberá estudiarse si con el acto administrativo proferido se puede ocasionar un perjuicio irremediable, de ser así resulta procedente acudir a la acción de tutela, de lo contrario se debe acudir al medio de control ordinario previsto por el legislador.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con el principio de **inmediatez**, es pertinente resaltar que la finalidad de la acción de tutela en comento es garantizar una protección efectiva, actual y expedita frente a la transgresión o amenaza inminente de un derecho fundamental, motivo por el cual, entre la ocurrencia de los hechos en que se funde la pretensión y la presentación de la demanda, debe haber transcurrido un lapso razonable.

En el evento que no se cumpla con el requisito de inmediatez, se puede causar inseguridad jurídica frente a situaciones ya consolidadas en el orden administrativo y/o judicial, con lo que, a su vez, se puede afectar a terceros sobre los cuales recaiga la decisión e incluso el juez constitucional podría estar acolitando una conducta negligente de los administrados<sup>12</sup> que no comparecieron al proceso correspondiente, no presentaron los recursos procedentes ni hicieron ejercicio de los medios de control vigentes<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Sentencia T-830 de 2004: "El recurso de amparo, como sucede en la hipótesis de protección de todos los derechos fundamentales, es subsidiario y residual, lo que implica que si la persona cuenta con un medio defensa efectivo a su alcance o, habiendo contado con el mismo, de manera negligente lo ha dejado vencer, la tutela devendrá improcedente."

<sup>13</sup> Sentencia T-194 de 2014. "Conviene destacar que de permitirse que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión conculcatoria de derechos, se podrían ver involucrados intereses legítimos de terceros (Sentencias T-016 de 2006, T-158 de 2006, T-654 de 2006, T-890 de 2006, T-905 de 2006, T-1084 de 2006, T-1009 de 2006, T-792 de 2007, T-594 de 2008) y "los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos." (Sentencia C-590 de 2005) Así mismo, se busca evitar "el uso de este mecanismo constitucional como herramienta supletiva de la propia negligencia" en la agencia de los derechos. (Sentencias T-526 de 2005, T-016 de 2006, T-692 de 2006, T-1009 de 2006, T-299 de 2009, T-594 de 2008, T-691 de 2009, T-883 de 2009)".

En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia T-792 de 2009, dijo lo siguiente:

*“La jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad”.*

Así las cosas, teniendo en cuenta que no es posible establecer de manera generalizada un tiempo restrictivo para el ejercicio de la acción tuitiva, en cada caso particular el juez de instancia deberá realizar un estudio que permita determinar si se cumple o no con el requisito de inmediatez. Como criterios de referencia, en la Sentencia T-194 de 2014, se establecieron los siguientes:

- “(i) La existencia de razones válidas para la inactividad<sup>14</sup> (...).*
- (ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece<sup>15</sup> (...).*
- (iii) Cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante<sup>16</sup> (...).”.*

Estos criterios o las razones que motivan la procedencia de la acción de tutela, a pesar de que, en principio, no se cumpla con el requisito de inmediatez, deben ser probados sumariamente o al menos manifestados en la demanda, ya que es el accionante quien conoce las razones que le impidieron acudir antes al amparo constitucional y, pese a que ya hubiere transcurrido un término considerable desde la ocurrencia de los hechos, requiere una protección judicial urgente.

Por otra parte, cuando una tutela se presenta porque *el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial*, se considera pertinente, de cara al requisito de inmediatez, tener en cuenta (i) la fecha en que se profirió el acto administrativo, (ii) la fecha en que se tuvo conocimiento del mismo y (iii) las actuaciones desplegadas por la parte actora desde ese momento.

Con el requisito de inmediatez, se busca evitar que la acción de tutela instaurada contra actos administrativos, sea empleada para subsanar la negligencia en que incurrieran los administrados para la protección de sus derechos. Por otro lado, se constituye como una

---

<sup>14</sup> Sentencias T-1009 de 2006 y T-299 de 2009.

<sup>15</sup> Sentencias T-1110 de 2005; T-425 de 2009; T-172 de 2013.

<sup>16</sup> Sentencia SU-339 de 2011; T-172 de 2013.

garantía de la seguridad jurídica que se deriva de los actos administrativos<sup>17</sup>, por medio de los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas.

Ahora bien, con base en lo previsto en el Código Nacional de Tránsito y en la Jurisprudencia constitucional, la naturaleza jurídica de la resolución por medio de la cual se impone una sanción de tránsito, corresponde a la de un acto administrativo particular<sup>18</sup> por medio del cual se crea una situación jurídica. Por ende, cuando el perjudicado no esté conforme con la sanción impuesta, el mecanismo judicial procedente será el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>19</sup>, el cual permite resarcir el daño causado injustificadamente a un derecho subjetivo.

Debe tenerse en cuenta que, uno de los requisitos para acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es haber interpuesto los recursos en sede administrativa, sin embargo, cuando no se hubiesen presentado porque las autoridades no lo permitieron, no es posible exigir ese requisito.

La falta de notificación de los actos administrativos, implica que los afectados no tengan conocimiento de los pronunciamientos de la administración y, por ende, constituye una barrera para el ejercicio de los recursos procedentes, en consecuencia, cuando la falta de interposición de recursos obedezca a la falta de notificación, es posible acceder al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, aun cuando no se hubiere agotado ese requisito de procedencia<sup>20</sup>.

Por otro lado, también resultaría posible solicitar la revocatoria directa del acto administrativo por medio del cual se impone la sanción, regulada en el artículo 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>17</sup> Sentencia C-672 de 2001: "Es decir que para esta Corporación, atendiendo el principio de buena fe y la presunción de legalidad que ostentan los actos de la administración, amén de tener en cuenta razones de seguridad jurídica y de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona mediante decisiones en firme, salvo una evidente violación del ordenamiento jurídico, un acto de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular."

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia, Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015). "De entrada, advierte la Sala que la naturaleza de las providencias que imponen sanciones por infracciones de tránsito corresponde a la de un acto administrativo...el legislador calificó directamente de administrativo a dicho proceso sancionatorio, sin que sea viable extenderle categoría jurisdiccional, a pesar de que sus etapas y providencias puedan sugerir tal connotación".

<sup>19</sup> Ley 1437 de 2011, Artículo 138 "Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del Artículo anterior [Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió]. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel."

<sup>20</sup> Sentencia T-051 de 2016.

## CASO CONCRETO

El señor **CARLOS ERNESTO GONZÁLEZ SOLER** interpone acción de tutela contra la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA** con el fin de que se amparen sus Derechos Fundamentales de petición y debido proceso, y se le ordene responder la petición de fecha 03 de febrero de 2020 y *“se ordene el restablecimiento de mi derecho, garantizándome mi defensa administrativa o judicial”*.

Frente al primer punto de la solicitud, se tiene que la parte actora presentó un derecho de petición el día 03 de febrero de 2020, a la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA - DIRECCIÓN DE EJECUCIONES FISCALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**, en el que solicitó lo siguiente:

*“1. Respetuosamente solicito tener presente la indebida notificación y emplazamientos que sustentan los actos del expediente 27137, ya que se ha basado en una dirección que no corresponde a la de mi residencia, pudiendo la Gobernación de Cundinamarca tener acceso a mi información actualiza por lo menos desde el año 2017, con el cruce de información con otras autoridades como el Ministerio de Transporte.*

*2. El cierre del proceso por prescripción por la no manifestación de la autoridad en debida forma en la vigencia 2012.*

*3. El cierre de cada uno de los proceso relacionados con la declaración y pago del impuesto sobre el vehículo que ha dado lugar a estos actos de la Gobernación de Cundinamarca, cuyo siniestro ocurrió hace 33 años, se presentó la denuncia en su oportunidad y no hubo pronunciamiento de las autoridades desde el año 1986.*

*4. Tener presente que los tiempos de los recursos de la liquidación oficial no pueden ser aplicados en este caso al no contar con la debida notificación por las razones expuestas”.*

El accionante allegó con la tutela, la respuesta dada por la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA - DIRECCIÓN DE EJECUCIONES FISCALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**, la cual le fue remitida el día 27 de mayo de 2020, y en la cual se le respondió lo siguiente:

*“Referencia: Respuesta a petición con radicado No 2020018557*

*Acusamos recibo de su escrito, mediante el cual solicita la revisión de las actuaciones realizadas por este Despacho frente al expediente 2713, respecto de la vigencia 2012, indicando que el vehículo de placa ELA203 fue hurtado en el año 1986, de lo que allega copia del expediente, como copia de la solicitud realizada ante Fiscalía General de la Nación de fecha 20 enero de 2020 de la no recuperación del rodante de placa ELA203.*

*Al respecto la Dirección de Ejecuciones Fiscales se permite manifestarle lo siguiente:*

*Revisada la basa de datos con que cuenta la Dirección, se pudo evidenciar que cursan los siguientes expedientes de cobro coactivo, cuyo origen es el no pago del Impuesto sobre vehículos del Automotor de placa: ELA203:*

*1. Proceso No 27137 - vigencia 2012.- Al revisar el expediente No. 27137, y las piezas procesales obrantes en el proceso se observa dentro del proceso de fiscalización la Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda profirió la Liquidación de Aforo No. 2164701 de fecha 22/05/2017, para la vigencia 2012, contra CARLOS ERNESTO GONZALEZ SOLER, identificado con la C.C. 19.146.528 por el no pago del impuesto del vehículo de placa ELA203 para la vigencia 2012.*

*Posteriormente la Dirección de Ejecuciones Fiscales recibe los actos administrativos citados en el párrafo anterior, específicamente la Liquidación de Aforo correspondiente a la vigencia: 2012, estableciendo, que contaba con un título ejecutivo, por lo que libró orden administrativa de pago No 26554 del 03 de mayo de 2019, contra CARLOS ERNESTO GONZALEZ SOLER, identificado con la C.C. 19.146.528, por omiso en el pago del impuesto, más los intereses y sanción.*

*Es de reseñar, que en el momento se adelantó el trámite de notificaciones, es así que se le citó a notificarse del Mandamiento de Pago a CARLOS ERNESTO GONZALEZ SOLER, con oficio de fecha 09 de mayo de 2019. Al igual que se le notificó por correo de dicho acto administrativo, de lo que entendemos ya tiene conocimiento.*

*Es preciso resaltar que todas las actuaciones se han desarrollado en aplicación del Estatuto Tributario Nacional y demás normas concordantes. Igualmente con apego a los postulados constitucionales y legales, por lo que tampoco es de recibo señalar que se le ha vulnerado el debido proceso y el derecho a la defensa.*

*Por otro lado en cuanto a la figura jurídica de prescripción solicitada, aún no han transcurrido cinco (5) años entre título ejecutivo (la Liquidación Oficial (LOA)) y su notificación, esta última se surtió el 28 de junio de 2017 y a la fecha han pasado, tan solo dos (2) años a la fecha, por lo que para el despacho no es procedente la aplicación de la figura de la prescripción para la vigencia 2012.*

*Es de importancia aclarar un aspecto en el que la mayoría de deudores incurren en imprecisión, respecto a los artículos 638 y 817 del Estatuto Tributario, el primero aplica para la primera etapa de cobro en la discusión y determinación del tributo, que faculta el cobro para proferir la liquidación de aforo dentro de los 5 años siguientes a la fecha del vencimiento para declaración y pago, segundo, los 5 años siguientes a la ejecutoria, para proferir el mandamiento de pago, en este caso particular tenemos 2012-2017 y 2017-2020, así es como se deben contabilizar los términos de los artículos precitados (...)*

*Es así que para la vigencia 2012, CARLOS ERNESTO GONZALEZ SOLER, con la C.C. 19.146.528, se encontraba en condición de sujeto pasivo de la obligación tributaria, de conformidad con los artículos 140 y 142 de la Ley 488 de 1993, que indican que se constituye como hecho generador del impuesto la propiedad o posesión de los vehículos gravados, por ende, el sujeto pasivo del impuesto es el propietario o poseedor*

*del vehículo gravado. Así mismo el artículo 144 de la Ley 488 de 1998, dispone que el impuesto sobre vehículos automotores se causa el 1° de enero de cada año.*

*Con ocasión de la revisión adelantada dentro de los procesos administrativos coactivos, tenemos que aún no ha cancelado la obligación cuyo origen es el impuesto sobre vehículos, correspondiente a las vigencias 2012, del Automotor de la referencia, el cual no se puede terminar porque NO SE HA CANCELADO LA MATRICULA DEL AUTOMOTOR, así se evidencia pues solo allego copia de la solicitud ante la Fiscalía, de la no recuperación del vehículo.*

*Sobre este punto quiero traer a colación apartes del fallo de tutela contra el Departamento de Cundinamarca en el año 2012, en donde la administración de Justicia, precisa, que para ser excluido del pago del impuesto sobre vehículos, debe mediar necesariamente la cancelación de matrícula ante los organismos de tránsito y transporte. Tutela (T-489-04)*

*(...)*

*De la lectura de los artículos transcritos podemos colegir que, para el tributo que nos ocupa, la causación está ligada con el hecho generador del tributo, dicho de otra forma, deben ocurrirse en forma simultanea ya que es claro que debe presentarse la propiedad o posesión del vehículo gravado a primero de enero de cada año para que se dé el hecho generador. De igual manera el sujeto pasivo del impuesto será aquel quién ostente la calidad de propietario o poseedor del vehículo a la fecha de causación, que repetimos, es el 1° de enero de cada año.*

*Como quiera que el impuesto sobre vehículos automotores se causa el 1° de enero de cada año a cargo del sujeto pasivo de la obligación En este caso a cargo de quien figura como propietario del vehículo gravado: y que de conformidad con el artículo 553 del Estatuto Tributario Nacional los actos entre particulares sobre impuestos no son oponibles al fisco. En consecuencia CARLOS ERNESTO GONZALEZ SOLER, con la C.C. 19.146.528, obra como sujeto pasivo de la obligación tributaria (propietario o poseedor), para la vigencia 2012.*

*Teniendo en cuenta que el registro terrestre automotor que llevan las Oficinas de Tránsito en las que se encuentra matriculado el vehículo, tiene efectos de publicidad y oponibilidad, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito, que tiene como efecto que hasta que no se modifique el registro de un vehículo, se cancele la matrícula o se registre cualquier trámite adicional (Traspaso), el impuesto se causará en cabeza de quien aparezca en este registro como propietario.*

*Así entonces, hasta tanto no se realice y registre cambio de circunstancia legal del vehículo ante la Unidad de Tránsito comparendo, el contribuyente seguirá siendo sujeto pasivo de la obligación, conforme lo dispone el artículo 47 de la Ley 769 de 2002:*

*(...)*

*Por lo anterior, lo invitamos a que cancele las obligaciones pendientes vigencia 2012, una vez se decreta el levantamiento de las medidas ordenadas por el Gobierno Nacional respecto del COVID 19, con el fin informarse a cuánto asciende su deuda y donde debe realizar el pago de la misma.*

*En el evento que no cuente con la totalidad de los recursos para el pago total de la obligación, la Administración Departamental, cuenta con (acuidades de pago previstas en el decreto 00145 de 2015.*

*En caso de reticencia, se continuará con la ejecución materializando medidas cautelares hasta lograr el pago total del crédito.*

*En los anteriores términos se atiende su petición de conformidad con los requisitos establecidos en la Ley 1755 de 2015”.*

Con base en lo anterior, el Despacho procede a analizar si la respuesta brindada por la accionada, cumple los requisitos señalados por la jurisprudencia constitucional para considerar satisfecho el derecho de petición.

En primer lugar, respecto de la **notificación**, se tiene que el accionante arribó con la tutela, la respuesta brindada por la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA - DIRECCIÓN DE EJECUCIONES FISCALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**, siendo recibida el día 27 de mayo de 2020, como se prueba en los folios 61 a 65.

En segundo lugar, frente a la respuesta **oportuna**, se tiene que el actor radicó su petición el día 03 de febrero de 2020, como consta en el sello de recibido, y la accionada respondió el 27 de mayo de 2020, cuando ya había vencido el término de 15 días que señala la ley 1755 de 2015. No obstante, el *petitum* fue respondido.

En tercer lugar, respecto a **resolver de fondo** el asunto solicitado, la respuesta brindada por la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA - DIRECCIÓN DE EJECUCIONES FISCALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**, satisface este requisito.

Como se pudo leer en párrafos anteriores, la petición tiene cuatro puntos a saber: **el primero**, solicita se tenga en cuenta la indebida notificación de los actos del expediente 27137, debido a que se han hecho en una dirección que no corresponde a la de su residencia; **la segunda**, se “cierre” el proceso por prescripción por la no manifestación de la autoridad en la vigencia 2012; **el tercero**, se cierre cada uno de los procesos relacionados con la declaración y pago del impuesto sobre el vehículo hurtado que ha dado lugar a los actos expedidos por la Gobernación de Cundinamarca; y **el cuarto**, se tenga en cuenta que los tiempos de los recursos de la liquidación oficial no pueden ser aplicados al no contar con la debida notificación.

Frente al **primer punto**, la accionada señaló que citó al accionante para que se notificara del mandamiento de pago, a través de oficio del 09 de mayo de 2019. De igual forma explicó, que se le notificó por correo dicho acto administrativo y que la notificación se surtió el 28 de junio de 2017.

Respecto al **segundo punto**, la accionada informó que aún no han transcurrido 5 años entre el título ejecutivo y la fecha de la notificación, pues tan solo han transcurrido 2 años, por lo que no es procedente aplicar la figura de la prescripción para la vigencia 2012.

En relación con el **tercer punto**, la accionada señaló que no era posible terminar los procesos administrativos coactivos relacionados con la declaración y pago del impuesto sobre el vehículo correspondiente a la vigencia 2012, pues: (i) La obligación no se ha cancelado; (ii) El señor CARLOS ERNESTO GONZÁLEZ SOLER no ha cancelado la matrícula del bien que fue objeto de hurto; y (iii) El accionante es el sujeto pasivo del impuesto, al ser el propietario o poseedor del vehículo a la fecha de causación.

Finalmente en cuanto al **cuarto punto**, quedó explicado que: (i) El accionante fue notificado del mandamiento de pago a través de oficio del 09 de mayo de 2019, al igual que por correo; (ii) No era procedente la prescripción, por cuanto no han transcurrido 5 años entre el título ejecutivo (la Liquidación Oficial (LOA)) y su notificación; y (ii) Los impuestos se siguen causando hasta tanto no sea cancelada la matrícula del vehículo de propiedad del actor, que le fue hurtado.

En este punto es menester recordar, que el hecho de que la respuesta no colme el interés del peticionario no afecta el derecho fundamental de petición, pues su núcleo esencial no se contrae a que se otorgue una contestación que acoja los pedimentos formulados, sino a que se otorgue una contestación que resuelva de fondo el asunto solicitado. Si la respuesta no cumple con las pretensiones, es un asunto ajeno a la acción de tutela que deberá resolverse a través de los mecanismos ordinarios.

En ese orden, concluye el Despacho, que no existe vulneración del Derecho Fundamental de Petición del señor **CARLOS ERNESTO GONZÁLEZ SOLER**, por cuanto la respuesta de la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA - DIRECCIÓN DE EJECUCIONES FISCALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA** cumple los requisitos señalados por la jurisprudencia constitucional y la ley, y además fue brindada antes de incoarse esta acción, razón por la cual se denegará el amparo.

Por último, le compete al Despacho determinar si es procedente por vía de tutela ordenar *“el restablecimiento de mi derecho, garantizándome mi defensa administrativa o judicial”*.

De entrada se debe manifestar, que la acción de tutela es improcedente para declarar la nulidad de la resolución dictada dentro del proceso administrativo coactivo. Como se esbozó en el marco normativo de esta providencia, cuando existen otros medios ordinarios de defensa judicial idóneos para la protección de las garantías fundamentales se debe acudir a ellos de manera preferente.

Frente a este particular, el actor tiene la posibilidad de presentar ante la Administración el “*recurso de reconsideración*”<sup>21</sup> y una vez agotada la vía gubernativa y el acto quede en firme, puede acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que se discute un acto administrativo particular (artículo 138 de la Ley 1437 de 2011).

Si bien un requisito de procedibilidad para activar ese medio de control consiste en haber agotado los recursos pertinentes en sede administrativa, cuando ello no se cumple por la falta de notificación del procedimiento obedece a una barrera que la misma administración impuso, lo cual torna procedente el medio de control (inciso 2 del numeral 2 del artículo 161 de la ley 1437 de 2011).

De otra parte, el Consejo de Estado ha admitido en diversas oportunidades<sup>22</sup>, que el oficio que resuelve no declarar la prescripción de una obligación, contiene la expresión de la voluntad de la Administración Tributaria que resuelve una situación jurídica al contribuyente y, por tanto, es un acto administrativo susceptible de ser objeto de control judicial. Tal oficio no se profiere con ocasión del proceso de cobro coactivo, sino que se produce como consecuencia de la petición que hace el ciudadano a la Administración para que ésta declare la ocurrencia de la prescripción de las obligaciones respecto de las que tiene la calidad de deudor.

Aunque es cierto que la prescripción de la acción de cobro, pedida en un derecho de petición, bien puede presentarse como excepción en los respectivos procesos de cobro, cuando la Administración resuelve la petición y emite un pronunciamiento de fondo, esa respuesta contiene una decisión de fondo que afecta de manera concreta la situación del demandante y, por lo tanto, es susceptible de demandarse en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por tratarse de un acto administrativo de contenido particular.

---

<sup>21</sup> Artículo 720 del ET: “[...] contra las liquidaciones oficiales, resoluciones que impongan sanciones u ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos [...] procede el recurso de reconsideración”.

<sup>22</sup> Sentencia del 15 de abril de 2010, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas (Expediente 17105), Auto del 24 de octubre de 2013, C.P. Jorge Octavio Ramírez (Expediente 20277), y Auto de 10 de julio de 2014, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez (Expediente 20274).

De esta manera, si el actor considera que las resoluciones por medio de las cuales le están ejecutando los impuestos son ilegales, al ser éstos actos administrativos, son controlables por la jurisdicción contenciosa administrativa mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Tales actuaciones son una manifestación del poder impositivo del Estado, y en tanto tienen la virtualidad de crear obligaciones tributarias a cargo de un ciudadano, podrían ser demandadas si es que se considera que han vulnerado algún derecho subjetivo.

No puede afirmarse que el tiempo prolongado que regularmente tarda un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, necesariamente conduzca a la conclusión de que ese medio es ineficaz. La jurisprudencia constitucional ha señalado que dicho mecanismo de defensa judicial es, por lo general, eficaz, y que el nivel de protección que ofrece a los intereses de los ciudadanos debe analizarse en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias de la persona solicitante y los derechos fundamentales invocados.<sup>23</sup>

En este caso, el accionante no manifestó ninguna situación particular de vulnerabilidad que amerite una especial protección, ni tampoco advirtió la existencia de un eventual perjuicio irremediable como consecuencia de la actuación administrativa adelantada en su contra, ni de la sanción impuesta.

En conclusión, existe otro medio ordinario de defensa judicial idóneo, consistente en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y al no evidenciarse la existencia de un perjuicio irremediable, se hace improcedente acceder al amparo por vía de tutela, por no satisfacer el requisito de subsidiariedad.

Finalmente, se desvinculará de la presente acción constitucional a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA DE BOGOTÁ**, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

## RESUELVE

---

<sup>23</sup> Sentencia T-1225 de 2004: “[...] el examen de la idoneidad del medio ordinario de defensa judicial no puede restringirse a establecer cuál es el que podrá resolver con mayor prontitud el conflicto, pues si tal ejercicio se fundara exclusivamente en dicho criterio, la jurisdicción de tutela, por los principios que la rigen y los términos establecidos para decidir, desplazaría por completo a las demás jurisdicciones y acciones, con salvedad del habeas corpus. Si se admitiera tal consideración se desdibujaría la configuración constitucional sobre la tutela”.

**PRIMERO: NEGAR** el amparo del Derecho Fundamental de Petición, invocado por el señor **CARLOS ERNESTO GONZÁLEZ SOLER** contra la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA - DIRECCIÓN DE EJECUCIONES FISCALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela para que *“se ordene el restablecimiento de mi derecho, garantizándome mi defensa administrativa o judicial”*, por las razones expuestas en esta providencia.

**TERCERO: DESVINCULAR** de la presente acción de tutela a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA DE BOGOTÁ**.

**CUARTO:** Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y expedito, advirtiéndoles que cuentan con el término de tres (3) días hábiles para impugnar esta providencia, contados a partir del día siguiente de su notificación.

Por motivos de salud pública, y en acatamiento de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación del coronavirus Covid-19, la impugnación deberá ser remitida al email: [j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**QUINTO:** En caso que la presente sentencia no sea impugnada, por Secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES**  
**JUEZ**