

Eficacia del cobro coactivo por infracciones de tránsito en Colombia

Diana Carolina Lozano Dominguez



Unidad Central del Valle del Cauca
Facultad de Ciencias Jurídicas y Humanísticas
Especialización en Derecho Administrativo
Tuluá, Colombia
2026

Eficacia del cobro coactivo por infracciones de tránsito en Colombia

Diana Carolina Lozano Dominguez

Proyecto presentado para optar el título de Especialista en Derecho Administrativo

Asesor: Juan David Arias Grisales, Magister (MSc) en Derecho Administrativo



Unidad Central del Valle del Cauca
Facultad de Ciencias Jurídicas y Humanísticas
Especialización en Derecho Administrativo
Tuluá, Colombia

2026

Eficacia del cobro coactivo por infracciones de tránsito en Colombia*

Diana Carolina Lozano Dominguez **

1. Resumen

La potestad sancionadora del Estado en materia de tránsito encuentra su mecanismo de materialización en Colombia a través de una figura de excepción en el derecho administrativo: la jurisdicción coactiva. Esta herramienta, conceptualizada doctrinalmente como un "privilegio exorbitante" de la Administración cuyo fundamento legal reposa en el Artículo 140 de la Ley 769 de 2002—, consagra la autotutela ejecutoria. Permite a las entidades de tránsito actuar como juez y parte en la ejecución forzosa de sus propios actos administrativos (las multas). No obstante, en el marco de un Estado Social de Derecho, este poder coercitivo no es absoluto; su ejercicio se encuentra intrínsecamente limitado y debe ponderarse frente a la esfera de derechos fundamentales del administrado.

El presente trabajo de investigación se adentra en el análisis dogmático de las restricciones sustanciales y procesales que delimitan esta jurisdicción. Un límite material de primer orden es el temporal: la figura de la prescripción, consagrada en el Artículo 159, cuyo término, por interpretación sistémica, se ha fijado en cinco años para la acción de cobro (la ejecución de la sanción ya impuesta). El procedimiento, además, carece de un cuerpo normativo propio en la ley de tránsito, obligando a una remisión legal al Estatuto Tributario. Esta integración normativa importa no solo el iter procesal, sino también la potestad de decretar medidas cautelares agresivas, como el embargo y secuestro, incluso in audita parte (Art. 837 E.T.).

Aunado a los límites normativos, la jurisprudencia constitucional ha jugado un rol protagónico en la imposición de límites subjetivos (atinentes a quién responde). El hito jurisprudencial de la Sentencia C-038 de 2020 desterró la proscrita responsabilidad objetiva en

* Artículo de investigación para optar al título de especialista en derecho administrativo de la facultad de ciencias jurídicas y humanísticas de la Unidad Central del Valle del Cauca – UCEVA.

** Abogada y estudiante de especialización en derecho administrativo de la facultad de ciencias jurídicas y humanísticas de la Unidad Central del Valle del Cauca - UCEVA.

materia de "fotomultas". Al exigir la plena identificación del infractor, reafirmó los principios de responsabilidad personal y subjetiva (culpabilidad) en el derecho administrativo sancionador. Este pronunciamiento consolida el debido proceso (Art. 29 C.P.) como el escudo protector del ciudadano frente a la automatización de la potestad sancionadora.

Desde una perspectiva fáctica, la efectividad del recaudo se ve crónicamente comprometida por factores estructurales. La inmensa carga administrativa, sumada a la debilidad institucional de muchos organismos de tránsito, genera una inacción que frecuentemente deriva en la prescripción de las acreencias. Asimismo, se identifica el "Talón de Aquiles" de todo el procedimiento: la notificación del mandamiento de pago. La utilización de bases de datos desactualizadas (RUNT) frustra la materialización del principio de publicidad y contradicción, desconociendo la exigencia jurisprudencial (Sentencia T-051 de 2016) que demanda la certeza del recibo efectivo de la comunicación para trabar la litis ejecutiva.

El presente artículo busca, precisamente, poner de relieve la tensión dialéctica fundamental en el derecho administrativo moderno: la pugna entre la eficacia (la legítima necesidad del Estado de asegurar su recaudo) y las garantías (la obligación indeclinable de asegurar un proceso justo, proporcional y respetuoso de los derechos patrimoniales y procesales del administrado).

Palabras clave

Eficacia, embargo y secuestro, cobro coactivo, tránsito, medidas cautelares.

2. Abstract

The State's power to impose sanctions in traffic matters finds its materialization in Colombia through an exceptional figure in administrative law: coercive jurisdiction. This tool, doctrinally conceptualized as an "exorbitant privilege" of the Administration—whose legal basis rests on Article 140 of Law 769 of 2002—establishes the power of self-enforcement. It allows traffic authorities to act as both judge and party in the forced execution of their own administrative acts (fines). However, within the framework of a Social State governed by the Rule of Law, this coercive power is not absolute; its exercise is intrinsically limited and must be weighed against the fundamental rights of the individual.

This research delves into the dogmatic analysis of the substantive and procedural restrictions that delimit this jurisdiction. A primary material limitation is temporal: the statute of limitations, enshrined in Article 159, whose term, through systematic interpretation, has been set at five years for collection actions (the enforcement of the already imposed penalty). Furthermore, the procedure lacks its own regulatory framework in the traffic law, necessitating legal reference to the Tax Code. This regulatory integration encompasses not only the procedural steps but also the power to order aggressive precautionary measures, such as attachment and seizure, even *ex parte* (Art. 837 of the Tax Code).

In addition to these legal limitations, constitutional jurisprudence has played a leading role in imposing subjective limitations (related to who is liable). The landmark ruling C-038 of 2020 abolished the prohibited strict liability in matters of traffic camera fines. By requiring the full identification of the offender, the court reaffirmed the principles of personal and subjective responsibility (culpability) in administrative sanctioning law. This ruling consolidates due process (Art. 29 of the Political Constitution) as the citizen's protective shield against the automation of sanctioning power.

From a practical perspective, the effectiveness of collection is chronically compromised by structural factors. The immense administrative burden, coupled with the institutional weakness of many transit agencies, generates inaction that frequently leads to the statute of

limitations expiring on outstanding debts. Furthermore, the "Achilles' heel" of the entire procedure is identified: the notification of the payment order. The use of outdated databases (RUNT) frustrates the realization of the principles of publicity and due process, disregarding the jurisprudential requirement (Judgment T-051 of 2016) that demands certainty of the effective receipt of the notification to initiate enforcement proceedings.

This article seeks precisely to highlight the fundamental dialectical tension in modern administrative law: the struggle between efficiency (the legitimate need of the State to ensure its collection) and guarantees (the undeniable obligation to ensure a fair, proportionate process that respects the patrimonial and procedural rights of the person being administered).

Keywords

Efficiency, seizure and confiscation, coercive collection, transit, precautionary measures.

3. Introducción

Las infracciones a las normas de tránsito representan un desafío jurídico-administrativo de primer orden, impactando no solo la movilidad y la seguridad vial, sino también el ejercicio del poder de policía del Estado en Colombia. La imposición de multas, como sanciones pecuniarias que materializan el ius puniendi estatal, persigue una doble finalidad: reprimir la conducta antijurídica e incentivar el cumplimiento de la norma. Sin embargo, la efectividad de todo el sistema sancionatorio depende intrínsecamente de la capacidad de la administración para ejercer la autotutela ejecutoria mediante el cobro coactivo. En este escenario, las medidas cautelares de embargo y secuestro se erigen como los instrumentos coercitivos por excelencia de los que dispone la autoridad de tránsito para garantizar la satisfacción del crédito público.

Pese a su indiscutible relevancia instrumental, es fundamental someter a análisis crítico la eficacia real de estas medidas en el iter procesal del cobro coactivo. El objetivo general de este artículo es, precisamente, diagnosticar la efectividad de dichas herramientas en el ordenamiento jurídico colombiano, sopesando su diseño normativo frente a los obstáculos prácticos que enfrenta su aplicación.

La metodología de investigación adoptada es de naturaleza cualitativa, centrada en un enfoque dogmático-jurídico. Este enfoque, que analiza el deber ser de las instituciones jurídicas (su estructura, principios y coherencia interna) de manera abstracta, resulta idóneo para un tema de naturaleza eminentemente jurídica. El análisis se fundamentará en las fuentes formales del derecho —legislación, jurisprudencia y doctrina— para abordar los antecedentes, efectos, características y el régimen normativo aplicable al embargo y secuestro en este contexto específico. Este esfuerzo busca ofrecer un análisis crítico y fundamentado sobre el efecto de estas medidas cautelares, describiendo la realidad normativa encontrada, sin incursionar en estudios de campo o análisis sociológicos de su impacto.

Este artículo examina, por tanto, el cobro coactivo de multas de tránsito como un privilegio exorbitante de la administración, regido por la Ley 769 de 2002 y, por remisión normativa, por el Estatuto Tributario. Se analiza cómo esta potestad se ve delimitada por figuras

sustanciales como la prescripción y por garantías constitucionales robustas como el debido proceso (reafirmado en la Sentencia C-038 de 2020, que proscribió la responsabilidad objetiva). El análisis se centra en el impacto del embargo y secuestro, determinando que la baja efectividad fáctica del recaudo se debe, en gran medida, a fallas críticas en la notificación (vulnerando el estándar de la Sentencia T-051/16) y a debilidades estructurales que propician la extinción de las obligaciones por inacción administrativa.

El presente artículo busca develar la tensión dialéctica fundamental que subyace a este procedimiento: la colisión entre la legítima necesidad del Estado de asegurar la eficacia de su recaudo y la obligación indeclinable de garantizar un proceso justo (due process of law). Se postula que el sistema, en su diseño y práctica, falla al priorizar la eficacia recaudadora sobre las garantías fundamentales (debido proceso y derecho de defensa), lo que, paradójicamente, vicia de nulidad muchas actuaciones y vuelve inoperante la potestad coactiva frente al fenómeno de la prescripción.

4. Abordar la normativa del cobro coactivo en multas de tránsito

El ejercicio del cobro coactivo para las multas de tránsito en Colombia se fundamenta en una potestad definida por la Corte Constitucional como un "privilegio exorbitante" de la Administración. Este privilegio le permite a la entidad actuar como juez y parte para cobrar directamente las deudas a su favor, justificándose en la prevalencia del interés general.

El fundamento legal principal se encuentra en el artículo 140 que reza: “COBRO COACTIVO. Los organismos de tránsito podrán hacer efectivas las multas por razón de las infracciones a este código, a través de la jurisdicción coactiva, con arreglo a lo que sobre ejecuciones fiscales establezca el Código de Procedimiento Civil.” de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) (Congreso de la Republica, 2002) que explícitamente otorga a los organismos de tránsito la facultad de la "jurisdicción coactiva". Sin embargo, esta potestad no es ilimitada. El mismo Código, en su artículo 159 que estipula: “...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..., esto establece una barrera temporal crucial: la prescripción, indicando que la autoridad no puede iniciar el cobro de sanciones prescritas, las cuales, según esta norma, prescriben en tres años e interrumpen con la notificación del mandamiento de pago, partiendo de estos preceptos legales, se dota a las entidades de tránsito de la facultad de jurisdicción coactiva, una herramienta de ejecución forzosa fundamental para materializar el recaudo de las obligaciones pecuniarias derivadas del poder sancionador del Estado en materia de tránsito.

En la praxis administrativa, la fase inicial y crítica de este procedimiento de cobro coactivo se centra en la firmeza de los actos administrativos que sirven de fundamento a la ejecución. El *título ejecutivo*, en este contexto, nace con la resolución sanción que, habiendo agotado la vía gubernativa o quedado en firme por otros medios, declara contravencional mente responsable al infractor. Posterior a esta consolidación del título, se debe expedir el acto administrativo que materializa la ejecución: el mandamiento de pago. Este último no es un simple cobro, sino una orden formal que intima al deudor a cancelar la obligación principal estipulada en el título, junto con los intereses moratorios que se hayan causado conforme a la ley, dando así inicio formal al procedimiento de ejecución.

No obstante, una revisión detallada del Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) evidencia un vacío normativo significativo: no contempla un procedimiento específico y detallado para el ejercicio de esta jurisdicción coactiva. Ante esta omisión, opera la remisión legal dispuesta por la Ley 1066 de 2006, que estableció un marco general para la gestión del recaudo de cartera pública. Esta ley determinó que el Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989) sería la normatividad principal y supletoria para el desarrollo del procedimiento de cobro coactivo, aplicándose así a las multas de tránsito. En consecuencia, el procedimiento de ejecución fiscal de estas multas se somete, por remisión, a las reglas del Estatuto Tributario.

Si bien esta remisión al Estatuto Tributario dota a los organismos de tránsito de un marco procedimental claro para hacer efectivo el cobro de las obligaciones, esta aplicación supletoria no es inocua. Traslada consigo todo el debate y las problemáticas jurídicas inherentes a la delimitación de la acción administrativa frente al paso del tiempo. La aplicación de las normas de prescripción y caducidad del Estatuto Tributario al ámbito de las sanciones de tránsito genera complejidades interpretativas significativas, especialmente al intentar armonizar los términos y las causales de interrupción y suspensión con la naturaleza propia de la sanción administrativa de tránsito, que difiere de la obligación tributaria.

Una línea fundamental que delimita esta potestad de cobro coactivo es, precisamente, la figura de la prescripción. Este no es un mero formalismo procesal; es un principio rector de orden público que cumple una doble función esencial en el Estado de Derecho. Por un lado, otorga seguridad jurídica al ciudadano (el administrado), impidiendo la persecución indefinida de la deuda. Por otro lado, funge como un límite temporal a la acción del Estado, sancionando la inacción de la administración en el ejercicio de su potestad de recaudo.

La relevancia de establecer plazos claros y, sobre todo, proporcionados para esta figura ha sido objeto de profundo análisis en la doctrina comparada. Un ejemplo ilustrativo es la investigación titulada como “El plazo en la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas ante el principio de proporcionalidad”, de la autoría de Eduardo Cordero y publicada en el año 2020 por la Revista Chilena de Derecho. Este estudio resulta pertinente para nuestro análisis, toda vez que se fijó como objetivo analizar la proporcionalidad del término de

prescripción para sanciones o infracciones de tipo administrativo en el contexto chileno, un debate análogo al que enfrentamos.

Dentro de esta indagación, se analizan los fundamentos jurídicos de la prescripción en materia de responsabilidad administrativa en el Estado chileno, sus formas y efectos. Se destaca una característica crucial: es una prerrogativa irrenunciable, precisamente por ser una norma de orden público que protege intereses superiores de seguridad jurídica. Sin embargo, el estudio señala con preocupación la ausencia de una regulación normativa general que establezca el término exacto para su ejecución en dicho ordenamiento. Ante esta situación, el investigador subraya la necesidad de que la potestad sancionadora y ejecutoria sea ejercida en un plazo razonable y proporcionado, como una exigencia derivada de principios constitucionales, de tal manera se concluye que:

En general, los ordenamientos comparados la prescripción exige de una determinación legal, asumiendo un tratamiento diverso entre la prescripción de las infracciones y las sanciones administrativas. Además, se tiende a utilizar como referencia la regulación penal y plazos que varían en cuanto a la gravedad de la sanción. En cambio, en Chile no contamos con una regulación general y la legislación sectorial omite diversos aspectos relevantes (suspensión, interrupción, caducidad del procedimiento, plazos). (Cordero, 2020, p. 369)

La investigación de Cordero revela una discrepancia significativa entre la práctica de los ordenamientos jurídicos comparados y la situación particular en Chile, lo cual ofrece un punto de comparación relevante para el contexto del cobro coactivo en Colombia. El autor destaca que, a nivel internacional, la determinación del plazo de prescripción es una exigencia del principio de legalidad, abordándose de forma diferenciada entre infracciones y sanciones. La tendencia a tomar la regulación penal como referencia y a modular los plazos según la gravedad de la conducta subraya la necesidad de una intervención normativa que asegure la observancia de los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Este debate es directamente aplicable a la figura del cobro coactivo de multas de tránsito en nuestro país, donde la remisión al Estatuto Tributario genera sus propias tensiones sobre la razonabilidad de los términos.

Continuando en esta línea de análisis sobre los límites de la jurisdicción coactiva, encontramos otra investigación afín: "Análisis estático de la Sentencia C-038 de 2020: una revisión a las condiciones básicas del debido proceso en Colombia", realizado por (Trujillo & Restrepo, 2023) y publicado por la Revista Criminalidad. Este trabajo aborda otro límite fundamental: ya no el temporal (prescripción), sino el subjetivo (a quién se puede cobrar), analizando la jurisprudencia constitucional sobre el principio de solidaridad en infracciones detectadas por "foto multas", de cara al derecho fundamental al debido proceso.

A lo largo de este trabajo investigativo, se menciona que la finalidad de dicha sentencia de la Corte Constitucional fue analizar la constitucionalidad del controversial artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, que regula los sistemas automáticos y semiautomáticos (SAST) para la detección de infracciones. Los investigadores analizaron cómo esta disposición normativa, al establecer una forma de solidaridad entre el conductor y el propietario del vehículo, generaba afectaciones al derecho constitucional del debido proceso (Art. 29 C.P.). El análisis abordó principios basilares del derecho administrativo sancionador, como el de responsabilidad personal, y la tensión entre responsabilidad subjetiva (basada en la culpa) y objetiva (basada en el mero hecho). Para finalmente concluir que:

La solidaridad sancionatoria es constitucional cuando reconoce el derecho al debido proceso; cuando aplica el principio de personalidad en la imputación (cada uno se hace responsable de sus actos); y cuando determina una responsabilidad subjetiva, es decir, con culpa. A partir de ese escenario, la administración podría cobrar la multa a cualquiera de los obligados (relaciones externas de solidaridad) y estos tendrían el derecho a solicitar repetición. (Trujillo & Restrepo, 2023, p. 69)

Finalmente, para delimitar la extensión de la jurisdicción coactiva, merece especial atención la investigación desarrollada por (Buitrago, 2022) publicada por la Revista Principia Iuris. Este estudio se centró en determinar si las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) gozan de las prerrogativas de cobro coactivo. Se abordó su naturaleza jurídica (públicas, pero descentralizadas y autónomas).

Se contrastó con el fundamento constitucional de la jurisdicción coactiva, indicando que fue consagrada por el constituyente de 1991 dentro de sus artículos 116 que estipula: “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la fiscalía general de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar y la Jurisdicción Agraria y Rural. (Constitucion Política de Colombia, 1991)

El órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural será la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo de Estado en los términos del artículo 237 de la Constitución Política de Colombia.” y articulo 209: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (Constitucion Política de Colombia, 1991)

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” y siguientes, desarrollado por un amplio compendio normativo como la Ley 1447 de 2011, entre otras disposiciones legales. Para finalmente concluir que el cobro coactivo; “No es aplicable del todo a las E.S.E., ya que el legislador ha puesto a disposición de dichas entidades, la posibilidad de ejecutar sus obligaciones contractuales, bajo la vía de la Jurisdicción Ordinaria en razón a la naturaleza de suscripción.” (Buitrago, 2022, pp.27-28)

Este último análisis es sumamente pertinente, pues resalta que la facultad jurisdiccional del cobro coactivo, a pesar de su fundamento constitucional, no es universal ni inherente a todas las entidades públicas. Es una potestad rogada, que depende de una clara habilitación legal y, crucialmente, de la naturaleza de la obligación que se pretende cobrar. En el caso de las E.S.E., la vía ordinaria se impone para obligaciones contractuales. Esta limitación discrepa diametralmente de la situación de los Organismos de Tránsito, donde la facultad coactiva está explícitamente conferida por el Artículo 140 de la Ley 769 de 2002. La diferencia radica en la naturaleza de la

deuda: en el tránsito, cobramos multas, que son obligaciones de tipo sancionatorio y de origen legal, no contractual.

Por lo tanto, la jurisprudencia y la doctrina demuestran que, si bien la jurisdicción coactiva es una prerrogativa poderosa de la administración, su aplicabilidad es rigurosa. Está sujeta al tipo de entidad y, sobre todo, a la naturaleza jurídica de la deuda. Estos son elementos que deben ser analizados con precisión en el contexto de las multas de tránsito y, en particular, de las "foto multas", donde convergen las tensiones sobre los límites temporales (prescripción) y subjetivos (debido proceso y solidaridad).

5. Analizar el impacto del embargo y secuestro en el cobro coactivo

En el ejercicio de materializar la potestas estatal para hacer efectivo el cobro de las obligaciones pecuniarias derivadas de las multas de tránsito en Colombia, la jurisdicción coactiva, como manifestación de la autotutela ejecutoria de la Administración, materializa sus acciones a través de medidas cautelares. Estas se definen genéricamente como “órdenes del juez para garantizar que los derechos en litigio no resulten, al final del proceso.” (Ochoa, 2018) En el procedimiento que nos ocupa, nos centramos en el embargo y secuestro, cuya aplicación, por remisión al Estatuto Tributario, se fundamenta en el artículo 837: “Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.” (Presidencia de la república, 1989). La eficacia del procedimiento de cobro coactivo radica, en gran medida, en esta potestad para decretar medidas cautelares antes o durante la notificación del título ejecutivo. Esta facultad dota a la administración de un mecanismo fundamental para asegurar la satisfacción de la obligación desde sus etapas iniciales. Al permitir la afectación de bienes antes de que el proceso concluya, las entidades minimizan el riesgo de insolvencia o de disposición patrimonial por parte del infractor. En consecuencia, estas medidas precautorias impactan directamente la viabilidad y celeridad del recaudo, blindando la finalidad del proceso coactivo. No obstante, este mecanismo debe evaluarse bajo la óptica de la tutela judicial efectiva y los principios constitucionales que rigen la administración.

Para profundizar en el rol del embargo y secuestro, es importante analizar la doctrina general de las medidas cautelares. Resulta pertinente la investigación "Las medidas cautelares como mecanismos de protección y tutela efectiva de derechos dentro de los procesos declarativos civiles en Colombia", realizado por Luisa María Melo Arias y publicado en el año 2021 por la Revista Científica Codex. Dicho estudio tuvo como objetivo evaluar la efectividad de las medidas cautelares del Código General del Proceso (CGP) en materia de tutela judicial efectiva en el ámbito civil. Se abordó la normatividad y la jurisprudencia desde un análisis crítico, mediante el cual se concluyó que;

Las finalidades específicas para las cuales fueron instituidas las medidas cautelares innominadas en el Código General del Proceso, esto es proteger el derecho en litigio, impedir su infracción, evitar las consecuencias derivadas de la mismas, prevenir daños, hacer cesar los daños causados, o asegurar la efectividad de la protección; exige que, para su decreto, el Juez analice requisitos exhaustivos que la pretensión cautelar de la parte solicitante debe cumplir. (Arias, 2021)

La rigurosidad exigida en el ámbito civil nos obliga, como administrativistas, a plantear una cuestión crítica: ¿Aplican los organismos de tránsito, que actúan como juez y parte, ese mismo nivel de seriedad y justificación al decretar embargos en la jurisdicción coactiva? Es imperativo garantizar que no se abuse de una potestad tan restrictiva de los derechos patrimoniales del administrado.

Referente al análisis de la eficacia del embargo y secuestro en cobro coactivo por infracciones de tránsito en Colombia, se torna indispensable abordarlo desde la perspectiva del neoconstitucionalismo, en virtud de la cual se resalta "el carácter supremo de la Constitución, de tal manera que una norma que sea injusta no puede reconocerse y mucho menos aplicarse, debido a que se estarían vulnerando derechos fundamentales, y particularmente el principio de justicia." (García et. al., 2021, p. 234). En este sentido, la implementación de medidas cautelares en el ámbito administrativo, al restringir derechos patrimoniales, debe someterse a un riguroso control de constitucionalidad que asegure la plena observancia de los derechos fundamentales del ciudadano.

De conformidad con los fundamentos de esta teoría, una Nación que reconoce su Constitución como norma marco debe modificar su modelo estatal. La Carta Magna se convierte en el eje central de todo el compilado normativo. Esto implica una jerarquía donde la norma marco y el control de constitucionalidad (o en este caso, de *convencionalidad* y legalidad estricta) están en la cúspide, siendo aplicables a todas las demás normas. Esta apreciación se fundamenta en la evolución descrita por Llano y Cano, así;

En el siglo XX, apareció el Estado social de Derecho, cuya pretensión central era la garantía de los derechos sociales fundamentales de los ciudadanos de los Estados contemporáneos. A finales del siglo XX surgieron tanto el Estado constitucional y democrático de Derecho. (Cano & Llano, 2015)

Ante este importante aporte doctrinal, es conveniente manifestar que Colombia se auto reconoce constitucionalmente como un Estado Social de Derecho (Constitucion Política de Colombia, 1991). De esta manera, la Constitución de 1991 consagra una serie de derechos fundamentales que deben ser reconocidos, desarrollados y garantizados de manera universal, sin discriminación.

Ahora bien, la relación entre esta teoría y nuestro análisis consiste en comprobar si las disposiciones normativas sobre medidas cautelares en el cobro coactivo por infracciones de tránsito cumplen con los postulados constitucionales. Es decir, si respetan derechos fundamentales implicados como el debido proceso, que "se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas."(Constitucion Política de Colombia, 1991) Igualmente, el habeas data, que establece el derecho a "conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas." (Constitucion Política de Colombia, 1991) Estas directrices constitucionales deben ser cumplidas a cabalidad en el procedimiento administrativo que indagamos.

Dicho procedimiento se encuentra regulado por el Código Nacional de Tránsito Terrestre, en su art. 140, al establecer que los organismos de tránsito ejecutarán el cobro "a través de la jurisdicción coactiva, con arreglo a lo que sobre ejecuciones fiscales establezca el Código de

Procedimiento Civil.” (Congreso de la Republica, 2002) (y por remisión posterior, el Estatuto Tributario).

Así, las autoridades de tránsito quedan facultadas para iniciar y ejecutar el proceso por su cuenta, sin acudir a la administración de justicia ordinaria, buscando celeridad y efectividad en el recaudo. Para ello, pueden usar medidas cautelares, un "mecanismo con el que se busca asegurar el cumplimiento de los derechos reconocidos a través de decisiones judiciales.” (Ministerio de Justicia y derecho, 2023) y, para nuestro caso, administrativas.

El procedimiento inicia con la notificación al ciudadano del acto administrativo (el título ejecutivo), “documento donde se le indica el concepto de la deuda que es emitido por la autoridad administrativa competente, en el cual se le ordena el pago de la misma.” (Ministerio de Justicia y derecho, 2023) Posteriormente, dentro de los 15 días siguientes a dicha actuación el infractor puede adoptar cualquiera de las siguientes posiciones, con la finalidad de que no le sean relatados los bienes sobre los que se le han impuesto medidas cautelares;

El pago efectivo de la deuda, la celebración de un acuerdo de pago, la falta de ejecutoria del título, la pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente, la interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, alegar que la deuda ha caducado, cuando la deuda no es clara, expresa o que no se pueda cobrar, falta de competencia. (Ministerio de Justicia y derecho, 2023)

Posteriormente cuando el procedimiento ha culminado se le debe expedir paz y salvo al infractor, pero de no haber sido posible finalizarlo de esta manera el ente estatal se deberá continuar con la ejecución del cobro coactivo y con ello rematar los bienes embargados y secuestrados (Ministerio de Justicia y derecho, 2023) con la finalidad de lograr el cumplimiento efectivo de la obligación. Como se puede observar la facultad de cobro coactivo que le ha sido conferido a la rama ejecutiva involucra directamente la afectación de derechos fundamentales, como los indicados anteriormente.

Sin embargo, se observa con preocupación los señalamientos de falta de garantías a los derechos fundamentales en el Estado colombiano. Puesto que, según autores como Llano y Cano, argumentan que actualmente dentro del Estado social de derecho existen falencias en el cumplimiento de derechos fundamentales, de la siguiente manera;

Ante el incumplimiento de los derechos sociales fundamentales en el Estado social de Derecho por parte de las instituciones públicas responsables, el paso al Estado constitucional y democrático de Derecho no ha podido hacerse en el contexto colombiano y en varios Estados latinoamericanos, porque no se pueden proteger derechos fundamentales que ni siquiera se han logrado garantizar (Cano & Llano, 2015, p. 71)

Por las razones dadas, se puede manifestar que según este postulado teórico en Colombia debe haber un importante desarrollo constitucional, en materia de reconocimiento legal de derechos fundamentales, pero con falencias en cuanto a su materialización y ejecución en la práctica. Esta "agresividad procesal" del embargo y secuestro asegura la futura realización del crédito fiscal, generando un impacto directo en la viabilidad del recaudo. De esta forma, no son solo herramientas procesales, sino mecanismos de disuasión y garantía que blindan la finalidad pública del proceso coactivo, volviéndolo una herramienta eficaz para la recuperación de los recursos.

Sin embargo, y este es el punto central del análisis administrativista, la efectividad de esta potestad coercitiva debe ir necesariamente acompañada de una minuciosidad absoluta en la defensa y observancia de todos los postulados constitucionales, especialmente el debido proceso. Solo a través del escrutinio riguroso de principios como la legalidad, la proporcionalidad y la responsabilidad subjetiva, se puede garantizar que el ejercicio de estas medidas no se traduzca en un abuso de poder y que se protejan plenamente los derechos fundamentales del administrado.

6. Determinar los factores que limitan la efectividad del recaudo

El sistema de tránsito y transporte en Colombia se fundamenta en un régimen

sancionatorio robusto, diseñado no solo para corregir conductas que atentan contra la seguridad vial, sino también como un mecanismo de financiación para la sostenibilidad de la infraestructura y la logística de movilidad. Las multas de tránsito, materializadas en "comparendos", representan la expresión más visible de la potestad sancionatoria del Estado en esta materia. Sin embargo, la imposición de una multa es apenas el inicio de un camino administrativo que, idealmente, debería culminar con el pago efectivo de la obligación. La realidad, no obstante, dibuja un escenario complejo. Existe una brecha significativa y creciente entre el valor total de las multas impuestas anualmente y el monto que efectivamente ingresa a las arcas de las entidades territoriales. Cuando el pago voluntario no ocurre, la administración activa su "privilegio exorbitante" del cobro coactivo: la capacidad de ejecutar directamente sus propias deudas sin necesidad de acudir a un juez ordinario.

Se argumenta que el problema no reside únicamente en la "cultura del no pago" del ciudadano, sino en una confluencia de factores estructurales, normativos, administrativos y socioeconómicos que debilitan la capacidad del Estado para hacer efectivas sus propias decisiones. El ejercicio del cobro coactivo en Colombia es una manifestación clara de la autotutela ejecutiva de la Administración. Para el caso específico de las multas de tránsito, el ordenamiento jurídico ha trazado un camino que, si bien claro en el papel, presenta múltiples complejidades prácticas.

El fundamento principal se encuentra (Congreso de la Republica, 2002) en la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre). En su artículo 159, modificado por normativas posteriores, se establece que las multas que no sean canceladas voluntariamente serán cobradas por la vía coactiva. Crucialmente, la ley remite el procedimiento de cobro a las disposiciones del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989). Esta remisión no es trivial. Implica que los organismos de tránsito (Secretarías de Movilidad o Inspecciones de Tránsito) se invisten de las facultades de una autoridad fiscal para efectos del recaudo. Deben, por tanto, seguir un procedimiento reglado que incluye:

1. La existencia de un título ejecutivo claro: La base del cobro es la resolución sancionatoria debidamente ejecutoriada que impone la multa, una vez surtido el proceso contravencional post-comparendo.

2. El mandamiento de pago: Acto administrativo que ordena al deudor pagar la suma adeudada más los intereses correspondientes.
3. La notificación del mandamiento de pago: Este es, quizás, uno de los primeros escollos del proceso, como se analizará más adelante.
4. Las excepciones del deudor: El ciudadano tiene derecho a defenderse, aunque las excepciones son taxativas (pago, prescripción, falta de título ejecutivo, etc.).
5. Las medidas cautelares: La administración tiene la facultad de decretar embargos de cuentas bancarias, bienes muebles o inmuebles.

Adicionalmente, todo el procedimiento debe respetar los principios del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011), (Congreso de la república, 2011) garantizando el debido proceso, el derecho de defensa y la correcta notificación de los actos administrativos. La tensión entre la eficiencia del recaudo y la garantía de estos derechos es el escenario donde surgen la mayoría de los factores limitantes. El análisis de la gestión de cobro en diversas entidades territoriales permite identificar un conjunto de factores recurrentes que obstaculizan la efectividad del recaudo. Estos no actúan de forma aislada, sino que se interconectan, creando un sistema que favorece la evasión y la prescripción.

El factor más determinante para la pérdida de la cartera es, sin duda, la prescripción. La ley establece términos claros: la acción para imponer la sanción (multa) prescribe a los tres (3) años desde la ocurrencia del hecho. Una vez impuesta y en firme la sanción (convertida en título ejecutivo), la acción de cobro coactivo prescribe en cinco (5) años. El problema radica en que los organismos de tránsito suelen estar desbordados. El volumen de comparendos es inmenso y la capacidad administrativa para convertirlos en resoluciones sancionatorias firmes es limitada. A menudo, el tiempo corre en contra de la administración, y para cuando se inicia el cobro coactivo (si es que se inicia), los términos están próximos a vencer.

Este factor genera un incentivo perverso: si el deudor logra evadir a la administración el

tiempo suficiente, su obligación simplemente se extinguirá por el paso del tiempo. La falta de personal especializado en cobro coactivo y la alta rotación en cargos directivos de las secretarías de tránsito agravan esta situación, impidiendo una política de cobro sostenida y a largo plazo. El cobro coactivo es un procedimiento eminentemente garantista. Si el deudor no es debidamente notificado del mandamiento de pago, todo el proceso posterior es nulo. Aquí es donde la administración enfrenta su "Talón de Aquiles". Las bases de datos del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) a menudo están desactualizadas. Los ciudadanos cambian de domicilio y no reportan la novedad, o las direcciones registradas son imprecisas ("Calle Falsa, Casa 123").

Aunque la ley ha intentado modernizar esto con la notificación electrónica (Artículo 563 y siguientes del Estatuto Tributario), su implementación es compleja. Se requiere que el ciudadano haya autorizado expresamente la notificación por correo electrónico o que este esté registrado en el RUNT. En la práctica, la mayoría de las notificaciones se siguen intentando por correo físico certificado, el cual es devuelto en un alto porcentaje. Cuando la notificación se frustra, la administración debe recurrir a publicaciones en la web de la entidad (notificación por aviso), un mecanismo que, si bien es legal, tiene una efectividad real casi nula para informar al deudor.

La Debilidad en la Capacidad de Gestión Administrativa y Tecnológica es un factor de naturaleza interna. Muchos organismos de tránsito no cuentan con la infraestructura tecnológica adecuada para una gestión masiva de cobro. Sus sistemas de información no están integrados: el software de comparendos no "habla" con el software de cobro coactivo, y este a su vez no se cruza eficientemente con las bases de datos de la DIAN, de las cámaras de comercio o de las notarías para identificar bienes embargables.

La gestión de cobro coactivo requiere un perfil técnico especializado, un híbrido entre abogado, financiero y gestor de datos. Sin embargo, estas áreas suelen estar subcontratadas a "casas de cobro" externas o manejadas por personal con poca estabilidad laboral. Esto impide la acumulación de conocimiento institucional y la aplicación de modelos de analítica de datos que permitan priorizar el cobro (por ejemplo, enfocarse en deudas de mayor valor y con mayor probabilidad de recaudo antes de que prescriban).

Así mismo, un número significativo de deudores de multas de tránsito en Colombia simplemente carece de capacidad de pago real. Se trata de personas que dependen de su vehículo (a menudo una motocicleta) para su sustento diario en la economía informal. Cuando se enfrentan a una multa cuantiosa, el embargo de una cuenta bancaria (que a menudo solo tiene los fondos del día a día) o del propio vehículo (que es su herramienta de trabajo) los empuja a una insolvencia de hecho.

Además, muchos deudores son "ilocalizables" para el Estado. No poseen bienes inmuebles, sus cuentas bancarias son de bajo monto y sus vehículos están a nombre de terceros o tienen prendas comerciales que hacen inviable el remate. La administración, en estos casos, puede tener un título ejecutivo perfecto y un procedimiento impecable, pero se enfrenta a una realidad material: no hay de dónde cobrar. La jurisprudencia constitucional ha desempeñado un papel fundamental y, a menudo, decisivo en la defensa de las garantías procesales de los ciudadanos frente a las actuaciones de la administración, particularmente en el ámbito sancionatorio. Este acervo legal ha trazado límites rigurosos a la actividad estatal, buscando humanizar el procedimiento administrativo.

Una de las áreas de mayor protección ha sido el derecho al debido proceso, cuyo núcleo esencial es la garantía de publicidad y defensa. La Corte Constitucional ha sido enfática en que el procedimiento solo puede avanzar válidamente si el administrado tiene un conocimiento real y efectivo de la actuación en su contra. En este sentido, la Sentencia T-051 de 2016 sentó un precedente crucial en materia de notificaciones. Este fallo establece claramente que la diligencia de notificación por correo, si bien se considera un mecanismo de publicidad, solo cumple su propósito y garantiza el debido proceso a partir del recibo efectivo de la comunicación por parte del afectado o interesado. En palabras del alto tribunal:

"La notificación por correo, entendida, de manera general, como la diligencia de envío de una copia del acto correspondiente a la dirección del afectado o interesado, cumple con el principio de publicidad, y garantiza el debido proceso, sólo a partir del recibo de la comunicación que la contiene." (Corte Constitucional, 2016).

La razón de este rigor radica en evitar la indefensión. Si el ciudadano desconoce el acto

administrativo que le es desfavorable o le impone una carga, se vulnera flagrantemente su derecho a la defensa y contradicción, pues queda inhabilitado para ejercer los mecanismos legales de oposición. Esta protección se cimienta en el mandato superior establecido en el Artículo 29 de la Constitución Política. Recientemente, la Corte reiteró la importancia de esta garantía en la Sentencia T-279 de 2023, al afirmar que:

"El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan defender sus intereses y derechos." (Corte Constitucional, 2023)

En la práctica, este derecho se traduce en la garantía de todo sujeto de "ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica de aquellas que consideran pertinentes" (Corte Constitucional, Sentencia T-279 de 2023). De esta forma, la jurisprudencia opera como un escudo protector que asegura que ninguna sanción o carga sea impuesta sin antes haber brindado al ciudadano la oportunidad real y material de ser escuchado y defenderse.

7. Conclusiones

La recaudación coercitiva en el contexto del tráfico en Colombia se presenta como un poder estatal necesario, pero estrechamente circunscrito. Aunque la Ley 769 de 2002, en el contexto de la jurisprudencia constitucional, confiere a la administración el "privilegio exorbitante" de actuar como juez y parte para asegurar la recaudación, no es un derecho ejecutivo absoluto o arbitrario. Fue legitimado solo por la adhesión a los conceptos fundamentales de debido proceso y claridad legal. El análisis señala una tensión normativa esencial: la ausencia de un proceso establecido en el Código Nacional de Tránsito implica una solicitud adicional al Estatuto Tributario. Esta "hibridación legal" produce desafíos interpretativos, especialmente en términos de la interpretación de las restricciones de prescripción (límite de tiempo) así como la firmeza de los actos administrativos.

En el cobro de multas de tránsito, las medidas cautelares (embargo y secuestro) constituyen el "diente" de la administración para asegurar el pago. Sin embargo, este poder es un arma de doble filo. Aunque garantiza que el Estado no termine con una "victoria de papel" contra

deudores insolventes, su aplicación automática y masiva corre el riesgo de violar el debido proceso. La conclusión general es que, en un Estado Social de Derecho, la eficiencia en la recaudación no es un ideal absoluto. Es deber constitucional de la administración de tráfico mantener un equilibrio entre los poderes coercitivos que ejerce en el área y una defensa cercana y cuidadosa de los derechos de los ciudadanos, para asegurarse de que el embargo sea la última consecuencia de un proceso justo y no una herramienta de presión arbitraria.

7. Referencias Bibliográficas

- Arias, L. M. (2021). Las medidas cautelares como mecanismos de protección y tutela efectiva de derechos dentro de los procesos declarativos civiles en Colombia. *Revista científica Codex*, 220. Obtenido de <https://revistas.udenar.edu.co/index.php/codex/article/view/7908>
- Buitrago, J. E. (29 de Septiembre de 2022). Inaplicabilidad de la jurisdicción. *Revista Principia Iuris*, ISSN, 27-28. Obtenido de file:///D:/USUARIO/Downloads/2527-Texto%20del%20artículo-6521-1-10-20221024.pdf
- Cano, N. V., & Llano, J. V. (2015). Teoría del derecho, neoconstitucionalismo y modelo de estado constitucional en el contexto colombiano. *NOVUM JUS*, 49-73. Obtenido de <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/919/966>
- Congreso de la Republica. (13 de Septiembre de 2002). *Diario Oficial No. 44.932*. Obtenido de Diario Oficial No. 44.932: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002.html
- Congreso de la republica. (18 de Enero de 2011). *Secretaria del senado*. Obtenido de Secretaria del senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Constitucion Politica de Colombia 1991. (20 de Julio de 1991). *Secretaria del Senado*. Obtenido de Secretaria del Senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Cordero, E. (Agosto de 2020). Revista chilena de derecho. *El plazo en la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas ante el principio de proporcionalidad*, 369. Obtenido de Revista chilena de derecho: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372020000200359&lng=en&nrm=iso&tlng=en
- Corte Constitucional. (10 de Febrero de 2016). *Corte Constitucional*. Obtenido de Corte Constitucional: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-051-16.htm>
- Corte Constitucional. (26 de Julio de 2023). *Corte Constitucional*. Obtenido de Corte Constitucional: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-279-23.htm>
- García, M. S., Llano Franco, J. V., & Sanchez, E. G. (2021). Perspectiva neoconstitucional y de sociología jurídica en el régimen disciplinario en Colombia. *Verba Iuris*, 234. Obtenido de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/8503>
- Ministerio de Justicia y derecho. (2023). *Ministerio de Justicia y derecho*. Obtenido de Ministerio de Justicia y derecho: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/LegalApp/Paginas/¿Cómo-puedo-solicitar-medidas-cautelares-en-un-proceso-laboral.aspx>

Ochoa, D. T. (2018). Las medidas cautelares en los procesos de competencia desleal por violación de normas: un estudio comparado desde el Análisis económico del Derecho. *Revista de Derecho y Económica*, 5. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/5724/7117>

Presidencia de la republica. (30 de Marzo de 1989). *Secretaria del senado*. Obtenido de Secretaria del senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html#TITULO%20PRE

Trujillo, D., & Restrepo, J. (8 de Febrero de 2023). Análisis estático de la Sentencia C-038 de 2020: una revisión a las condiciones básicas del debido proceso en Colombia. doi:http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1794-31082022000200063&script=sci_arttext