



Cartagena D. T. y C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

## I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.

<b>Acción</b>	<b>TUTELA</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-430-33-33-001-2023-10061-01</b>
<b>Accionante</b>	<b>ALCIDES GULLOSO GARCÍA como alcalde del Municipio de Pinillos - Bolívar</b>
<b>Accionado</b>	<b>COLPENSIONES - BANCO DE BOGOTÁ</b>
<b>Tema</b>	<i>Confirma – Improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos expedidos en procedimiento de cobro coactivo</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II. PRONUNCIAMIENTO.

La Sala Fija de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar decide la impugnación presentada por el accionante<sup>1</sup>, contra de la sentencia del dieciocho (18) de enero de dos mil veinticuatro (2024)<sup>2</sup>, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Magangué, por medio del cual se declaró la improcedencia de la acción.

## III. ANTECEDENTES.

### 3.1. Pretensiones<sup>3</sup>.

- 1) Solicita se tutelen sus derechos fundamentales al debido proceso, atención al adulto mayor, la protección de los recursos del estado de la comunidad de pinillos, en consecuencia, se ordene a Colpensiones, la suspensión o revocatoria de los efectos del Oficio 2023999845, mediante el cual ordenó la medida cautelar de embargo sobre las cuentas del municipio.
- 2) Como resultado de lo anterior, solicita se ordene comunicar mediante oficio a las entidades bancarias oficiadas de la medida cautelar, para que de manera automática liberen las sumas de dinero retenidas, para que sean puestas a disposición del municipio, o de haberse puesto a disposición de juzgados, se ordene la devolución inmediata de dichas sumas.

### 3.2. Hechos<sup>4</sup>.

La parte actora, señala que por parte de Colpensiones se adelanta un proceso de cobro coactivo en contra del municipio de pinillos del cual no tiene ningún registro. A raíz de este proceso, se ordenó el embargo de recursos del municipio, los cuales pertenecen al sistema general de participaciones, sin haberse agotado el término de 10 meses contemplado en el artículo 192 de

<sup>1</sup> Doc. 09 Exp. Dig.

<sup>2</sup> Doc. 07 Exp. Dig.

<sup>3</sup> Fol. 03 Doc. 01 Exp. Dig.

<sup>4</sup> Fols. 02-03 Doc. 01 Exp. Dig.



13430-33-33-001-2023-10061-01

la ley 1437 de 2011; como resultado de este proceso, mediante Oficio 20239998455, el fondo ordenó a las entidades bancarias donde el municipio tiene sus cuentas corrientes y de ahorros, el embargo de los recursos.

Una de las cuentas objeto de la medida cautelar fue la No. 414-360305 que contiene los recursos destinados para financiar el programa adulto mayor y el recaudo para recreación, cultura y deporte, razón por la cual, se encuentran paralizados los recaudos correspondientes destinados para esas áreas, de igual forma, se encuentra detenido el programa del adulto mayor.

De manera subsiguiente, manifiesta desconocer el texto y alcance de la orden de embargo, lo cual hace necesario vincular al Banco de Bogotá, por cuanto es deber legal de dicha Corporación, a través de su oficina jurídica, establecer los alcances de la orden, legitimidad, procedibilidad y legalidad de la orden.

### 3.3. CONTESTACIÓN.

#### 3.3.1 Colpensiones<sup>5</sup>.

Mediante oficio el director de cartera de la entidad manifiesta que mediante Resolución No. 015636 del 15 de noviembre de 2016, se dio apertura formal a proceso de cobro coactivo GCB-2016-002440, en contra del municipio de pinillos, y mediante el mandamiento de pago No. 015636 del 15 de noviembre de 2016, ordenando pagar la suma de \$68.590.465 por concepto de cuotas partes pensionales.

Con el fin de dar aplicación al artículo 826 del Estatuto Tributario Nacional, el 07 de diciembre de 2016, a través de correo con guía de envío GN24786563, se citó al Representante legal del municipio de pinillos, para que en el término de diez (10) días contados a partir de la fecha del recibo de la citación, compareciera a notificarse personalmente del Mandamiento de Pago No. 015636 del 15 de noviembre de 2016.

De acuerdo a lo anterior, una vez vencido el término señalado en la norma, al no cancelarse la obligación, ni haberse presentado escrito de excepciones contra el mandamiento de pago proferido en su contra, se expidió la Resolución No. 002773 del 23 de junio de 2017, ordenando seguir adelante con la ejecución de este proceso, acto administrativo notificado por medio de correo certificado.

Acto seguido y dando continuidad al trámite administrativo y coactivo dentro del proceso coactivo GCB-2016-002440 esta Administradora se pronunció mediante Resolución No. 002462 del 07 de junio de 2018, decretando la liquidación de crédito y costas dentro del proceso coactivo en mención, el cual también fue notificado a través de correo certificado.

<sup>5</sup> Docs. 05 Fols. 03-12 y 06 Fols. 04-13 Exp. Dig.



13430-33-33-001-2023-10061-01

Así las cosas, en virtud del trámite administrativo se elevaron los respectivos oficios dirigidos a las entidades financieras. ordenando el embargo y retención de las sumas de dinero que se encuentren en cuentas corrientes, de ahorros, CDTs u otros títulos crediticios; oficio debidamente enviados a las entidades bancarias el día 22 de junio de 2023. Por lo anterior, manifiesta haber actuado conforme a todas las disposiciones legales aplicables al marco del proceso de cobro coactivo, sin haber vulnerado derecho fundamental alguno a la entidad, cuando se ha cumplido con la notificación de cada acto administrativo realizado dentro de cada una de las etapas procesales.

Respecto a la solicitud de suspender los efectos de las medidas cautelares decretadas en virtud del proceso de cobro coactivo, manifiesta que esto no es posible cuando el proceso en mención se encuentra en estado activo y el municipio de pinillos no ha realizado el pago de la obligación cobrada dentro del mandamiento de pago contenido en la Resolución No. 015636 del 15 de noviembre de 2016.

De igual forma, respecto del embargo de recursos de cuentas enmarcadas como inembargables, en ningún momento esta Administradora ha ordenado la retención o embargo en ese tipo de cuentas, en virtud de la normatividad vigente y descrita en el oficio enviado a las entidades financieras y acto administrativo que decreta el embargo o retención de recursos de la entidad Municipio de Pinillos, por lo que consideramos que la respectiva entidad bancaria deberá realizar las correcciones pertinentes ya que de nuestra parte no se ordenó el embargo de cuentas enmarcadas como inembargables.

Aduce que, el ciudadano debe agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin y no discutir la acción u omisión de Colpensiones vía acción de tutela, ya que ésta solamente procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial, igualmente, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en sostener que la acción de tutela es improcedente para obtener el reconocimiento de prestaciones económicas, pues por su naturaleza excepcional y subsidiaria, ésta no puede reemplazar las acciones ordinarias creadas por el legislador para resolver asuntos de naturaleza litigiosa

### 3.3.2 Banco de Bogotá.

No rindió informe al respecto.

### 3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>6</sup>.

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Magangué, mediante sentencia del 18 de enero de 2024, resolvió declarar improcedente la tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad de la acción.

---

<sup>6</sup> Doc. 07 Exp. Dig.

13430-33-33-001-2023-10061-01

Como fundamento de su decisión, señala que se está ante un proceso de cobro coactivo contra el municipio de pinillos, el cual se encuentra en etapa coactiva, del estudio de los documentos aportados por Colpensiones, se observa la expedición del mandamiento de pago y decreto de medida cautelares de embargo a las cuentas de la entidad territorial, actos administrativos contra los que proceden excepciones y recursos en virtud de las disposiciones señaladas en el artículo 837 del estatuto tributario, sin embargo, no constan pruebas en el expediente donde se demuestre el agotamiento de estas etapas o la finalización del proceso.

Por otro lado, para superar el requisito de subsidiariedad sin agotar los requisitos de ley o los mecanismos ordinarios dispuestos por el legislador, se debe demostrar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, no obstante, no se observaron elementos que demostraran la eventual ocurrencia del mismo, o estar en presencia de una amenaza o urgencia, por la ocurrencia de un daño.

Al no ser la tutela un mecanismo instituido para evitar el trámite ordinario y no observarse un perjuicio irremediable, no existen razones que impliquen la intervención del Juez constitucional, por lo tanto, la parte actora debe acudir a los medios ordinarios previstos por el legislador y agotar el trámite pertinente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, quien es el Juez natural del asunto.

### **3.5 IMPUGNACIÓN<sup>7</sup>.**

El actual alcalde del municipio de Pinillos, impugnó el fallo de primera instancia, aunque no hay mayor argumentación al respecto, esto no constituye impedimento para que el juez de segunda instancia adelante de manera integral y completa el análisis jurídico<sup>8</sup>, en atención al carácter no formal de esta acción.

### **3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.**

Por auto de fecha 25 de enero de 2024<sup>9</sup>, proferido por el Juzgado se concedió la impugnación interpuesta por el accionante contra la sentencia de primera instancia, siendo asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el 29 de enero de 2024<sup>10</sup>, siendo admitida mediante auto de esa misma calenda<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Doc. 09 Exp. Dig.

<sup>8</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU387-22.htm>

<sup>9</sup> Doc. 10 Exp. Dig.

<sup>10</sup> Doc. 11 Exp. Dig.

<sup>11</sup> Doc. 12 Exp. Dig.

#### **IV. CONTROL DE LEGALIDAD.**

Revisado el expediente se observa, que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la alzada.

#### **V. CONSIDERACIONES.**

##### **5.1. Competencia.**

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en **SEGUNDA INSTANCIA**, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

##### **5.2. Problema jurídico.**

De conformidad con los argumentos de la impugnación presentada considera la Sala que el problema jurídico a resolver en el asunto estudiado, se circunscribe a determinar si:

*¿En el presente asunto, se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela para discutir la legalidad de actos administrativos expedidos dentro de un proceso de cobro coactivo?*

De resultar positiva la respuesta al interrogante anterior, se estudiará si:

*¿Hay lugar a declarar la suspensión de los efectos del oficio 2023\_9998455 por medio del cual Colpensiones decreta la medida cautelar de embargo de los bienes del municipio de Pinillos, por ser vulnerador de los derechos fundamentales del ente territorial, al recaer sobre recursos inembargables?*

##### **5.3. Tesis de la Sala.**

La Sala CONFIRMARA la sentencia de primera instancia, por cuanto no se supera el requisito de subsidiariedad de la tutela, en atención a que el tutelante cuenta con otros mecanismos de defensa para obtener sus pretensiones, cuya idoneidad y eficacia no fue desvirtuada, ni se observa la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable.

##### **5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.**

Para resolver los problemas jurídicos planteados abordaremos el siguiente hilo conductor: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos proferidos en el trámite de un proceso de cobro coactivo; (iii) Caso concreto.

#### **5.4.1. Generalidades de la acción de tutela.**

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso. Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

Por su parte, el principio de inmediatez implica que la acción de tutela debe interponerse en un término razonable y prudencial, con relación al momento en que ocurrió la amenaza o vulneración de derechos fundamentales, el cual ha sido establecido por la jurisprudencia constitucional, en seis (6) meses<sup>12</sup>.

#### **5.4.2. Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos proferidos en el trámite de un proceso de cobro coactivo.**

Al respecto, se observarán las consideraciones plasmadas en las sentencias T-412 del 28 de junio de 2017, T-939 del 13 de noviembre de 2012 y T-628 del 26 de junio de 2008, proferidas por la H. Corte Constitucional.

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-461 de 2019

## 5.5. CASO CONCRETO.

### 5.5.1 Procedencia de la acción de tutela.

Teniendo en cuenta lo plasmado en los hechos de la tutela, su contestación y los argumentos expuestos en el escrito de impugnación, corresponde a la Sala verificar si se cumplen los requisitos generales de la acción de tutela.

Tabla: requisitos de procedencia de la acción de tutela	
Requisitos	Resultado
Legitimación por activa	<u>Se cumple.</u> La ostenta el municipio de Pinillos, a través de su representante legal, Carlos Mardonio Tovar Quevedo, alcalde electo de dicho ente territorial <sup>13</sup> , contra quien se expidió la orden de embargo y retención de los bienes de los que es titular <sup>14</sup> .
Legitimación por pasiva	<u>Se cumple.</u> La ostenta Colpensiones, al ser la entidad que ha expedido los actos administrativos que se estiman vulneradores de derechos en el marco del proceso de cobro coactivo adelantado contra el ente territorial <sup>15</sup> , y el Banco de Bogotá, al ser presuntamente la entidad bancaria en la cual tiene el municipio de Pinillos las cuentas bancarias objeto de la medida cautelar <sup>16</sup> .
Inmediatez	<u>Se cumple.</u> Si bien, el auto que ordena la medida cautelar que aquí se pretende discutir, fue expedido el____, el municipio de Pinillos afirma tener conocimiento de la misma hasta tan solo 02 meses antes de presentarse la tutela, y se observa que el 28 de noviembre de 2023. Al respecto, se observa oficio radicado ante el Banco de Bogotá el 28 de noviembre de 2023 <sup>17</sup> , por lo para efectos de estudiar este requisito, se tendrá en cuenta la fecha señalada. A partir del 28 de noviembre hasta el 12 de diciembre de 2023, fecha de presentación de la acción <sup>18</sup> , han transcurrido menos de un (1) mes encontrándose dentro del término de 6 meses considerado como razonable por la jurisprudencia <sup>19</sup> .
Subsidiariedad	<u>No se cumple.</u> De acuerdo a lo establecido en la jurisprudencia constitucional, el proceso de cobro coactivo, es un proceso de naturaleza administrativa en virtud del cual, la administración puede cobrar directamente una deuda de la que es acreedor, y dada su naturaleza, los actos que deciden las excepciones, u ordenen llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito, son susceptible de control por parte de la jurisdicción

<sup>13</sup> Fols. 3-6 doc. 05 exp. Dig.

<sup>14</sup> Fols. 38-40 doc. 06 exp. Dig.

<sup>15</sup> Fols. 19-40 doc. 06 exp. Dig.

<sup>16</sup> Fols. 16-17 doc. 01 exp. Dig.

<sup>17</sup> Fol. 18 Doc. 01 Exp. Dig.

<sup>18</sup> Fol. 09 Doc. 02 Exp. Dig.

<sup>19</sup> [Corte Constitucional, Sentencia T-461 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo.](#) y [Consejo de Estado, Sentencia de unificación del Consejo de Estado, exp. 2012-02201-01, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.](#)



	<p>contenciosa<sup>20</sup>, conforme a lo dispuesto en el artículo 101 del CPACA.</p> <p>Al respecto, se tiene que dentro del proceso de cobro coactivo adelantado por Colpensiones contra el Municipio de Pinillos, ya fueron expedidos los actos administrativos por los cuales se ordena seguir adelante con la ejecución<sup>21</sup>, se liquida el crédito<sup>22</sup>, y en virtud de estos, se decretó la medida cautelar discutida<sup>23</sup>. En ese orden, se concluye que, la entidad accionante, se encuentra facultada para discutir la legalidad de dichas decisiones ante el juez natural, que no es otro que el juez contencioso administrativo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del cual se pueden pedir la suspensión provisional de actos.</p> <p>En el caso de marras, el tutelante no evidenció el agotamiento de las actuaciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Sobre el particular, no demostró la falta de idoneidad y eficacia para obtener sus pretensiones, toda vez que, no obra prueba en el expediente que haya hecho uso del mismo.</p> <p>Lo anterior, debido a que la acción de tutela no está instituida para reemplazar los medios ordinarios dispuestos por el legislador, y de hacerlo se estaría excediendo la órbita de competencia del juez constitucional, pues la eventual existencia de una ilegalidad en las actuaciones que se derivan del proceso de cobro coactivo, se escapan del alcance del juez constitucional, quien no está llamado a resolver las controversias que se susciten en ocasión a la actividad administrativa de COLPENSIONES, para ello existen dentro del procedimiento contencioso administrativo los medios de control idóneos para resolver el fondo del asunto.</p> <p>Tampoco se observa la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, o la vulneración evidente de derecho fundamental alguno, pues si bien el accionante alega que estos recursos pertenecen al sistema general de participaciones, no demuestra sobre cuáles recayó efectivamente la medida, su destinación y carácter de inembargable. Además, se observa que el proceso de cobro coactivo, tiene su origen en el cobro de la obligación a cargo de esta entidad territorial por concepto de cuotas partes de mesadas pensionales, por lo tanto al tratarse de una acreencia de origen laboral<sup>24</sup>, la jurisprudencia ha dispuesto que esto implica una excepción a esa regla.</p> <p>Aunado a lo anterior debe indicarse que la orden de embargo emitida por Colpensiones no es indiscriminada, pues en el oficio N° 2023_9998455<sup>25</sup>, donde se notifica a los bancos la medida cautelar para su ejecución, se resalta que no podrán embargarse recursos</p>
--	--

<sup>20</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-628-08.htm>

<sup>21</sup> Fols. 28-29 doc. 06 exp. Dig

<sup>22</sup> Fols. 32-35 doc. 06 exp. Dig

<sup>23</sup> Fols. 38-40 doc. 06 exp. Dig.

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN CUARTA; Consejera ponente: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO; Bogotá D.C., ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 11001-03-15-000-2020-04268-00(AC)

<sup>25</sup> Fols. 41-42 Doc. 06 Exp. Dig.



13430-33-33-001-2023-10061-01

	de carácter inembargable, como los del Sistema General de Participaciones –SGP, entre otros.
--	--

Bajo las consideraciones anteriores, esta Sala CONFIRMARA el fallo impugnado.

**VI. DECISIÓN.**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley;

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia, por las consideraciones plasmadas en la parte motiva de este proveído.

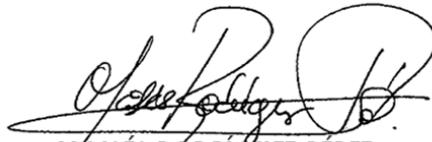
**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** a las partes y al juzgado de primera instancia, en la forma prevista en el artículo 30 del decreto 2591 de 1997.

**TERCERO: REMÍTASE** el expediente a la honorable corte constitucional para su eventual revisión (art. 32 decreto 2591 de 1991).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No.012 de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS**

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ

**Aclaración de voto**