

Secretaría: Notificada la entidad accionada el 9 y 23 de abril de 2019, la UGPP rindió el informe solicitado. Se deja constancia del permiso otorgado a la señora Juez para los días 10, 11 y 12 de abril y del Paro Judicial el 25 de abril de 2019. Para proveer.

Hoy 26 de abril de 2019



JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
- SECCIÓN SEGUNDA -
JUEZ: LUZ MATILDE ADAIME CABRERA

Bogotá D.C., 2 de mayo de 2019

SENTENCIA DE TUTELA No. 43

Accionada: UGPP

Accionante: JAVIER ALEXANDER DULCEY GARCÍA

Derechos Invocados: Debido Proceso

Radicado: 110013335-017-2019-00099-00

Actuación: Sentencia de Tutela de Primera Instancia

Procede el Despacho a decidir la Acción de Tutela incoada por el señor JAVIER ALEXANDER DULCEY GARCÍA, en nombre propio, contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, por la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso por indebida notificación; no encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se procede a dictar Sentencia de Primera Instancia así:

I. ANTECEDENTES

LA ACCIÓN. Refiere que el 14 de diciembre de 2016 la UGPP profirió un requerimiento para declarar y/o corregir No. 2016-02918 el cual fue respondido el 4 de abril de 2017, mediante radicado No. 201750051003862.

La UGPP profirió liquidación oficial No. RDO 2017-02981 del 24 de agosto de 2017 por inexactitud en las liquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de Seguridad Integral en los Subsistemas de Salud y Pensiones, por los periodos comprendidos entre enero a diciembre de 2014 por la suma de \$56.364.000.

Presentó recurso de reconsideración en contra de la Liquidación Oficial el 24 de octubre de 2017 bajo el consecutivo 201740033300872 del 24 de octubre de 2017 y la UGPP profirió Resolución RDO 2018-00874 de 17 de agosto de 2018 que resuelve el recurso de reconsideración.

El 6 de diciembre de 2018 presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la UGPP, que correspondió al Juzgado 44 administrativo Oral de Bogotá con radicado número 11001333704420180037100, quien remitió por competencia el proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca y a la fecha se encuentra al Despacho.

El 4 de marzo de 2019 la UGPP realizó embargo y retención de los dineros depositados en la cuenta número 039-08206-0 del Banco de Occidente, en la que estaban depositados los dineros para el pago de la nómina de los trabajadores de la Empresa BIO ELECTROMEDICAL SERVICE.

El 5 de marzo del año en curso, radicó ante la UGPP bajo la radicación PQRFSO 2019400300704932 derecho de petición en el que se pretende la suspensión del proceso de cobro coactivo adelantado.

DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS. Considera que la entidad accionada está vulnerando su derecho fundamental al debido proceso y el principio de legalidad, discusiones que en este caso en particular corresponden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los hechos de la presente acción de tutela se circunscriben a una interpretación errónea de la normatividad aplicable

a los procesos de fiscalización adelantados en la UGPP, específicamente en lo que atañe al embargo y retención de los bienes muebles e inmuebles.

Cita el artículo 831 del Estatuto Tributario para señalar que con la interposición de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debería cesar cualquier cobro derivado de los actos administrativos demandados, entonces la UGPP al hacer efectiva la medida de embargo adoptó una determinación que atropella el debido proceso, desconociendo las garantías constitucionales.

Con el embargo y retención de bienes no solo se afectó su mínimo vital sino el de más de 80 personas que prestan sus servicios a la razón social BIO ELECTRICAL SERVICE porque después del 3 de marzo no han podido percibir su salario.

No existe otro medio de defensa diferente a la acción de tutela para defender sus derechos frente al atropello de la UGPP, porque prescindió del procedimiento legalmente establecido para ejecutar las medidas de embargo.

AUTORIDAD ACCIONADA.

La presente acción de tutela fue admitida y notificada a la UGPP el 9 de abril de 2019, se concedió el término de 2 días para rendir informe y aportar copia de las Resoluciones proferidas dentro del proceso de cobro coactivo que cursa en contra del tutelante.

Con fecha 10 de abril de 2019, la UGPP solicitó ampliación del término, toda vez que la entidad se encuentra en proceso de consolidación del expediente administrativo, solicitud resuelta y notificada a la entidad el 23 de abril; mediante la cual se concedió un (1) día.

El 26 de abril de 2019 la UGPP presentó escrito en el que explica el alcance y aplicación del artículo 831 del ETN y señala que en una primer lectura la norma indicaría que es suficiente la interposición de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho para suspender el cobro coactivo; sin embargo, en jurisprudencia del Consejo de Estado ha dejado claro que se requiere que la misma sea admitida por la autoridad competente, de manera que no basta con la sola interposición para que surta las consecuencias esperadas, como lo es la suspensión del proceso de cobro.

Respecto de la petición presentada por el accionante, refiere que la entidad mediante escrito radicado 2019153002444801 procedió a dar respuesta oportuna y de fondo, absolviendo las inquietudes del peticionario en el sentido de indicar que debía subsanar el escrito y los documentos que debía aportar para dar trámite a la solicitud de acuerdo de pago y fue puesta en conocimiento a través del correo electrónico registrado. Razones por las cuales considera que existe carencia de objeto por hecho superado.

Sobre el proceso administrativo de cobro coactivo alude que la UGPP tiene competencia para iniciar procesos de cobro coactivo contenido en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional y las liquidaciones oficiales ejecutoriadas son títulos ejecutivos que representan un crédito a favor de la administración, en esa medida la UGPP está facultada para librar el mandamiento de pago y decretar las medidas cautelares pertinentes, sin tener que esperar pronunciamiento judicial alguno, en aplicación del artículo 89 del CPACA.

En el caso concreto el acto administrativo de liquidación oficial proferido contra el aportante se encuentra en firme y a partir de ese momento cobró fuerza ejecutoria y goza de presunción de legalidad, por lo cual la UGPP tiene todas las facultades para iniciar el proceso de cobro coactivo y decretar medidas cautelares como en efecto ocurrió. Resalta que la Resolución RCC 22540 del 19 de febrero de 2019 es totalmente válida y legal porque está soportada en la legislación vigente para el proceso de cobro coactivo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 837 y 838 del Estatuto Tributario, que señala que incluso previo al mandamiento de pago se puede decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor, que ocurrió mediante Resolución RCC 22540 del 19 de febrero de 2019 por concepto de capital más los intereses causados desde la fecha en que se registró el

vencimiento del plazo para presentar la declaración hasta la fecha en que se cancele la obligación contenida en la liquidación oficial en contra del aportante.

Finalmente, estima que existe improcedencia de la acción por ser esta de carácter subsidiario, proceder siempre que en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para la tutela judicial de los derechos fundamentales y exista un perjuicio inminente, urgente, grave e impostergable. Concluye que, sin duda alguna la presente acción se hace improcedente pues las pruebas allegadas, así como las peticiones del actor, no evidencian por parte de esta Unidad vulneración de derecho fundamental alguno, por el contrario se corrobora el estricto cumplimiento de las normas procesales que rigen el actuar de la entidad, las cuales son de orden público y de obligatorio cumplimiento.

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, se procede a estudiar de fondo el asunto controvertido y decidir en derecho lo que resulte probado, previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Este Despacho es competente para proferir fallo de tutela de primera instancia, toda vez que los hechos que motivaron la solicitud ocurrieron en la ciudad de Bogotá y la misma se encuentra dirigida contra una entidad del orden nacional; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA

En cuanto a la legitimación por activa, el solicitante es una persona natural que actúa a través de su apoderado judicial (art. 10 del D. 2591 de 1991); y por pasiva la acción se interpuso frente a la actuación de una entidad pública del orden nacional, esto es UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP (art. 13 del D. 2591 de 1991).

ANÁLISIS DEL DESPACHO

Procedibilidad de la acción de tutela.

Dado su carácter subsidiario y residual la acción de tutela no procede "*cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*" (art. 6-1 D. 2591/91). Así mismo, no procede "*cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto*" (art. 6-5 D. 2591/91).

Por otra parte, dadas la naturaleza especial de la acción y su finalidad constitucional de amparar en forma inmediata y urgente el derecho constitucional fundamental, la tutelante debe acudir en forma inmediata o al menos en un plazo razonable ante los jueces de la República, en búsqueda del amparo de sus derechos fundamentales.

En el asunto sub examine para efectos de determinar la procedibilidad de la presente acción se debe establecer si la parte actora cuenta con otro medio o mecanismo para el amparo los derechos invocados.

Principio de inmediatez de la acción de tutela.

La Corte Constitucional también ha resaltado sobre el principio de inmediatez consolidando los factores que se deben tener en cuenta para determinar la razonabilidad del lapso entre el momento en que se vulneran los derechos fundamentales y la interposición de la tutela, precisando:

“La Corte Constitucional ha señalado que, según las circunstancias de cada caso, le corresponde al juez de tutela evaluar la razonabilidad del tiempo que ha transcurrido entre la situación de la cual se afirma produce la afectación de los derechos y la presentación de la acción, a fin de determinar si encuentra satisfecho el requisito de la inmediatez.”¹

El artículo 86 de la Constitución Política, consagra la acción de tutela como un procedimiento preferente y sumario, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o por la omisión de autoridades públicas o de los particulares que señala dicho precepto superior.

Es así que el juez de tutela debe examinar los requisitos propios de esta acción constitucional para poder declarar su procedencia; entre ellos se encuentra el requisito de inmediatez, identificado como el término razonable en el que se debe presentar la acción de tutela en búsqueda de su fin. Sobre el particular, en sentencia T-288/11 la H. Corte Constitucional señaló:

*“Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. Conforme con lo anterior, **el juez es quien debe determinar si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte derechos fundamentales, o que desnaturalice la acción. Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción.** Dicho razonamiento conlleva necesariamente a la conclusión de que no existe una definición de antemano, con vocación general, de la razonabilidad y proporcionalidad para el tiempo de presentación de la acción de tutela contra providencias judiciales. Así, es deber del juez constitucional analizar, en cada caso particular, si la solicitud de amparo fue presentada dentro de un término que revista dichas características” (Resaltado por el Despacho).*

Conforme con lo manifestado en el escrito de tutela y lo pretendido, el embargo de los dineros del accionante ocurrió el 4 de marzo de 2019 y la acción de tutela fue presentada el 11 de marzo del mismo año, cumpliéndose entonces el requisito de inmediatez.

Principio de subsidiariedad de la acción de tutela.

Sobre la procedencia de la acción de tutela contra manifestaciones de voluntad de la administración no han sido pocos los pronunciamientos de la Corte Constitucional destacando que:

*La regla general es que el mecanismo constitucional de protección no puede superponerse a los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico de forma que los suplante o que se actúe como una instancia adicional para debatir lo que ya se ha discutido en sede ordinaria. En particular, la Sala insiste en que esta regla general conduce a que en los procedimientos administrativos, **la tutela no procede contra actos expedidos por una autoridad administrativa, pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales, sin embargo, sólo de manera excepcional esta acción procede transitoriamente cuando se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable.***

*... Tal como lo demuestra la jurisprudencia de la Corte, resulta indispensable analizar frente a cada caso, **si el ordenamiento jurídico tiene previstos otros medios de defensa judicial para la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o amenazados y si los mismos son lo suficientemente idóneos y eficaces para otorgar una protección integral.** Particularmente, tratándose de los procesos de responsabilidad fiscal, se ha reconocido reiteradamente la idoneidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante también se ha sostenido que el amparo*

¹ Corte Constitucional Sentencia T-246/15 del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015), Magistrada ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.

constitucional puede proceder excepcionalmente si se acreditan los elementos característicos del perjuicio irremediable.²

Igualmente, en providencia T-177/11 la Corte Constitucional determinando que puntos debían ser parte del análisis del juez de tutela al determinar sobre la procedibilidad de la acción bajo la óptica del principio de subsidiariedad, afirmó:

En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.³

En este orden de ideas, la procedencia del mecanismo constitucional contra actos administrativos está supeditada a la existencia de un perjuicio irremediable que debe ser invocado y demostrado ante el Juez Constitucional a fin de que éste pueda tomar las medidas necesarias de protección de los derechos fundamentales vulnerados.

En la **sentencia T-1008 de 2012⁴**, esa Corporación estableció que, por regla general, la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley. Adicionalmente, la Corte señaló que **no se puede abusar del amparo constitucional ni vaciar de competencia a la jurisdicción ordinaria, con el propósito de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito**, toda vez que éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines.

Posteriormente, en las **sentencias T-373 de 2015⁵ y T-630 de 2015⁶**, estableció que si existen otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se **consideran amenazados o vulnerados, el afectado debe agotarlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela**. En consecuencia, una persona que **acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico**, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia.

En el primer supuesto, la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, en consideración a las características procesales del mecanismo y al derecho fundamental involucrado. Entonces, un medio judicial excluye la procedencia de la acción de tutela, cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado⁷.

² Corte Constitucional Sentencia T-030/15 del veintiseis (26) de enero de dos mil quince (2015), Magistrada ponente: MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ.

³ Corte Constitucional Sentencia T-177/11 del catorce (14) de marzo de dos mil once (2011), Magistrada ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

⁴ M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

⁵ M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

⁶ M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

⁷ Ver sentencias T-441 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-594 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-373 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En relación con la idoneidad del recurso ordinario, esta Corporación en la **sentencia SU-961 de 1999**⁸ indicó que en cada caso, el juez de tutela debe evaluar y determinar si el mecanismo judicial al alcance del afectado puede otorgar una protección completa y eficaz, de no cumplirse con los mencionados presupuestos, el operador judicial puede conceder el amparo constitucional de forma definitiva o transitoria según las circunstancias particulares que se evalúen.

De otra parte, en cuanto a la ocurrencia de un perjuicio irremediable, ese Tribunal, en la **sentencia T-225 de 1993**⁹, señaló que de acuerdo con el inciso 3º del artículo 86 Superior, aquel se presenta cuando existe un menoscabo moral o material injustificado que es irreparable, debido a que el bien jurídicamente protegido se deteriora hasta el punto que ya no puede ser recuperado en su integridad.

Adicionalmente, en la **sentencia T-808 de 2010**¹⁰, reiterada en la **T-956 de 2014**¹¹, la Corte estableció que se debe tener en cuenta la presencia de varios elementos para determinar el carácter irremediable del perjuicio.

En primer lugar, estableció que el daño debe ser **inminente**, es decir que está por suceder en un tiempo cercano, a diferencia de la mera expectativa ante un posible menoscabo. Este presupuesto exige la acreditación probatoria de la ocurrencia de la lesión en un corto plazo que justifique la intervención del juez constitucional. Es importante resaltar que la inminencia no implica necesariamente que el detrimento en los derechos este consumado. Asimismo, indicó que las medidas que se debían tomar para conjurar el perjuicio irremediable deben ser **urgentes y precisas** ante la posibilidad de un daño **grave** evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos fundamentales de una persona. En esa oportunidad, la Corte señaló que la gravedad del daño depende de la importancia que el orden jurídico le concede a determinados bienes bajo su protección.

Finalmente estableció que la acción de tutela debe ser **impostergable** para que la actuación de las autoridades y de los particulares sea eficaz y pueda asegurar la debida protección de los derechos comprometidos.

Es importante resaltar que si bien una de las características de la acción de tutela es su carácter informal, esta Corporación ha hecho especial énfasis en la necesidad de que los jueces de tutela corroboren los hechos que dan cuenta de la vulneración del derecho fundamental¹². En este sentido, la **sentencia T-702 de 2000**¹³ determinó que los jueces no pueden conceder una tutela si no existe prueba de la transgresión o amenaza del derecho fundamental que requiera el amparo constitucional en un proceso preferente y sumario.

En la **sentencia T-131 de 2007**¹⁴, la Corte estableció que en sede de tutela el accionante tiene la carga de probar las vulneraciones invocadas. Quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe acreditar probatoriamente los hechos que fundamentan sus pretensiones con la finalidad de que el juez adopte una decisión con plena certeza y convicción de la amenaza o vulneración del derecho invocado. No obstante, también reconoció que existen situaciones en las que la carga de la prueba se debe invertir por las condiciones de indefensión en las que se encuentra el peticionario.

De acuerdo a lo anterior, la persona que alega la ocurrencia de un perjuicio irremediable debe acreditar probatoriamente los hechos en los que funda la configuración de dicha situación. Sin embargo, el análisis de los mencionados elementos demostrativos debe consultar los principios de informalidad y celeridad que orientan la solicitud de amparo.

Problemas y temas jurídicos a tratar.

⁸ M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA.

⁹ M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA.

¹⁰ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹¹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹² T-760 de 2008, MP. Mauricio González Cuervo; T-819 de 2003 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-846 de 2006, MP. Jaime Córdoba Triviño. Citadas en la sentencia T-571 de 2015.

¹³ MP. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁴ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

El tutelante manifiesta que la entidad accionada ha vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, al haber embargado sus bienes omitiendo la aplicación de la norma contenida en el artículo 831¹⁵ del Estatuto Tributario.

De acuerdo con lo anterior, en este caso resulta imperioso revisar y atender el precedente jurisprudencial en relación con i) El derecho al debido proceso en la jurisdicción coactiva; ii) El procedimiento administrativo de cobro coactivo y los mecanismos de defensa al alcance de los asociados; iii) Procedencia de la acción de tutela para impugnar el procedimiento de cobro coactivo; y iv) analizar el caso concreto para determinar si los hechos descritos hacen procedente la acción o por el contrario deberá ser denegado el amparo.

i) El derecho al debido proceso en la jurisdicción coactiva¹⁶

El inciso primero del artículo 29 de la Carta Política establece claramente que *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*, por lo que también en los procesos de jurisdicción coactiva que adelantan algunas entidades administrativas, deben observarse la plenitud de las formas previstas en la ley previa para tales procedimientos; quien los tramite sin atender a ese mandato incurre en violación del derecho fundamental consagrado en la norma Superior citada.

A la luz de este principio, se debe proceder inicialmente a definir cuál es la legislación aplicable al trámite de los procedimientos de ejecución coactiva, ante lo cual en el caso en discusión se debe aplicar el procedimiento contemplado en el Estatuto Tributario.

ii) El procedimiento administrativo de cobro coactivo y los mecanismos de defensa al alcance de los asociados¹⁷

17.- Como quiera que, de acuerdo con el artículo 125 Superior la función administrativa está al servicio del interés general y se rige, entre otros, por los principios de eficacia, economía y celeridad, el ordenamiento jurídico le concedió la facultad de cobro coactivo a algunas autoridades públicas. El procedimiento administrativo de cobro coactivo se ha definido por la jurisprudencia constitucional como:

“un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, de las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.”¹⁸

Dicha prerrogativa de la administración, a su vez, se consagra como obligación para algunas autoridades públicas. En efecto, el artículo 98 del CPACA le impuso el deber de recaudar las obligaciones creadas en su favor y que consten en documentos que presten mérito ejecutivo a: (i) los órganos, organismos o entidades estatales; (ii) las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y (iii) los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

¹⁵ Art. 831 Excepciones.

Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

1. El pago efectivo.
2. La existencia de acuerdo de pago.
3. La falta de ejecutoria del título.
4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
6. La prescripción de la acción de cobro, y
7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

¹⁶ Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, Sentencia T-447 del veintisiete (27) de abril del año dos mil (2000), Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ, Referencia: expediente T-269.154, Acción de tutela contra el municipio de Puerto Libertador (Córdoba), por una presunta violación del derecho al debido proceso. Tema: Jurisdicción coactiva. Actor: Carbones del Caribe S.A.

¹⁷ Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión de Tutelas, Sentencia T-412 del veintiocho (28) de junio de dos mil diecisiete (2017), Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, Referencia: Expediente T-6.048.436, Acción de tutela instaurada por María Eugenia Cuartas Granados contra la UGPP, Procedencia: Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Asunto: procedencia de la acción de tutela para controvertir el reajuste de la mesada pensional y el cobro de sumas pagadas y no debidas por parte de la UGPP.

¹⁸ Sentencia C-666 de 2000. Magistrado Ponente: JOSÉ GREGARIO HERNANDEZ GALINDO.

En la medida en que la facultad en mención pone a la autoridad en una posición -juez y parte- que rompe el equilibrio que se alcanza en un proceso judicial como consecuencia de la intervención de un tercero neutral, el ejercicio de cobro coactivo corresponde a una actuación reglada, regida por las normas especiales establecidas para cada entidad o, en su defecto, por las previsiones correspondientes del Estatuto Tributario y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.¹⁹

En relación con el ejercicio del derecho de defensa en el marco del proceso coactivo es necesario destacar que, de un lado, las reglas especiales establecen las particularidades del trámite, las cuales constituyen el marco de acción de la entidad y cuya observancia demarca la garantía del debido proceso y, de otra parte, las actuaciones de la autoridades administrativas pueden ser controvertidas ante la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto, el artículo 101 *ibidem* prevé el control jurisdiccional, el cual se puede impulsar con respecto al acto que constituye el título ejecutivo, el que decide las excepciones a favor del deudor, el que ordena llevar adelante la ejecución y el que liquide el crédito.

De manera que existen diversas disposiciones que demarcan la actuación que se debe seguir en el ejercicio de la facultad de cobro coactivo y que constituyen los parámetros para determinar el respeto del derecho al debido proceso.

18.- Advertido el carácter reglado de la facultad de cobro coactivo, la jurisprudencia constitucional ha considerado los medios de defensa al alcance de los asociados en el marco de los procesos coactivos para la determinación del cumplimiento del requisito de subsidiariedad. Por ejemplo, en la **sentencia T-939 de 2012**²⁰ en la que se estudió la solicitud de amparo formulada en contra del mandamiento de pago y las medidas cautelares de embargo decretadas en un proceso coactivo adelantado por la DIAN en contra de los socios de una persona jurídica para obtener el pago de los impuestos adeudados por la sociedad, la Corte determinó la garantía del debido proceso, debido a que:

"los accionantes, con conocimiento pleno de las actuaciones de la DIAN, dirigidas a obtener el pago de impuestos adeudados por la sociedad, procedieron a ejercer el derecho de defensa que protege la Constitución y la ley, en la respectiva oportunidad procesal, reglado en este asunto por el Estatuto Tributario y el Código Contencioso Administrativo, garantizándose de esta manera las formas propias del proceso de cobro coactivo y el acceso a la administración de justicia."

Asimismo, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional estableció la improcedencia de la acción por el incumplimiento del presupuesto de subsidiariedad, al constatar que los actores podían suscitar el control de legalidad de los actos administrativos de embargo que, a su juicio, vulneraban sus derechos al debido proceso, al buen nombre, al habeas data, a la honra y a la dignidad humana.

En ese mismo sentido, en la **sentencia T-088 de 2005**²¹, en la que se estudió la acción de tutela formulada por una persona que alegó que en el proceso de cobro coactivo adelantado en su contra por la DIAN se violaron los derechos al debido proceso y defensa como consecuencia de la indebida notificación del mandamiento de pago, la Sala consideró necesario establecer, de forma preliminar, si de acuerdo a la normativa que regula el procedimiento coactivo, la interposición de los recursos y excepciones contencioso administrativos contra el acto que ordena seguir la ejecución podían ser idóneos para controvertir la forma como fue notificado el mandamiento de pago y la omisión de vincular a los deudores solidarios.

Tras revisar las normas pertinentes del Estatuto Tributario advirtió que la accionante podía cuestionar la indebida notificación a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del

¹⁹ **Artículo 100. Reglas de procedimiento.** Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.

2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.

3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular."

²⁰ M.P. NILSON PINILLA PINILLA.

²¹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

acto que ordenó seguir adelante la ejecución. En el análisis del caso concreto, la Corte concluyó que hubo afectación del derecho al debido proceso de la accionante por la indebida notificación del mandamiento de pago, pero destacó los mecanismos para controvertir las actuaciones del cobro coactivo. En consecuencia, como medida de restablecimiento del derecho de la actora, dispuso que se le permitiera controvertir judicialmente el acto que ordena seguir adelante la ejecución con los argumentos que aquélla estimara pertinentes.

iii) Procedencia de la acción de tutela para impugnar el procedimiento de cobro coactivo²²

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el proceso de cobro coactivo es la herramienta mediante la cual la administración puede cobrar directamente, sin instancias judiciales, créditos de los cuales es acreedora. La jurisdicción coactiva se justifica, según la Corte, en *"la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales"*²³.

Para la Corte Constitucional, *"la finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales"*²⁴.

Según jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la jurisdicción Coactiva:

"...es un privilegio concedido en favor del Estado, que consiste en la facultad de cobrar las deudas fiscales por medio de los empleados recaudadores, asumiendo en el negocio respectivo la doble calidad de juez y parte. Pero ese privilegio no va hasta pretermittir las formalidades procedimentales señaladas por la ley para adelantar las acciones ejecutivas". (Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. G.J. XLV. N° 1929, Auto de septiembre 1 de 1937, pág. 773).

En Sentencia T-445 de 1994 la Corte Constitucional acogió la tesis de que el proceso de cobro coactivo es de naturaleza administrativa y no judicial, pues pretende la ejecución -por parte de la administración- de una deuda de la que ella misma es acreedora. Dicha posición fue reiterada en la Sentencia C-799 de 2003 cuando la Corporación advirtió que *"la jurisdicción coactiva constituye una prerrogativa administrativa que hace que los procesos correspondientes sean de esta naturaleza y no procesos judiciales"*²⁵

En su condición de procedimiento administrativo, el de cobro coactivo está sujeto al respeto de las garantías fundamentales, entre ellas, el debido proceso. Sin embargo, en atención a la misma naturaleza, el procedimiento de cobro coactivo es susceptible de ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa, como lo son todas las actuaciones desplegadas por la administración que se reputan ilegítimas. Así lo manifestó la Corte en la sentencia previamente citada:

"La administración tiene privilegios que de suyo son los medios idóneos para el cumplimiento efectivo de los fines esenciales del Estado, prerrogativas que se constituyen en la medida en que solo a la administración se le otorga la posibilidad de modificar, crear, extinguir o alterar situaciones jurídicas, en forma unilateral, con o sin el consentimiento de los administrados, incluso contra su voluntad.

"Entonces la administración está definiendo derechos y a la vez creando obligaciones inmediatamente eficaces, gracias a la presunción de validez y de la legitimidad de que gozan sus actos. La presunción de legalidad significa que los actos tienen imperio mientras la autoridad no los declare contrarios a derecho. Este carácter del acto administrativo llamado efecto de ejecutividad, tiene su fundamento en el artículo 238 de la Constitución Política por cuanto al establecer que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean

²² Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión de Tutelas, Sentencia T-628 del veintiséis (26) de junio de dos mil ocho (2008), Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA, Referencia: expediente T-1'824.572, Peticionario: Rafael Antonio Torregroza Jiménez, Procedencia: Juzgado 19 Civil del Circuito de Bogotá.

²³ Cfr. Sentencia C-666 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

²⁴ Sentencia C-666 de 2000 José Gregorio Hernández Galindo

²⁵ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

susceptibles de impugnación por la vía judicial, significa a contrario sensu que mientras no se suspendan los efectos de los actos administrativos, son plenamente válidos.

"También se encuentra contenido el principio de ejecutividad en el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, el cual reza:

"Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados."

"Debe hacerse claridad en que la presunción de legalidad del acto administrativo puede desvirtuarse, poniendo en funcionamiento así el aparato judicial y trasladando al particular la carga de la prueba. Entonces vemos cómo el control jurisdiccional de los actos administrativos proferidos dentro de procesos de jurisdicción coactiva, se ejercen con posterioridad a su expedición. (artículo 68 del Código Contencioso Administrativo).

"También se puede decir que un acto administrativo ejecutable es un mandato y como tal soporta un carácter imperativo, obligatorio contra quien o quienes se dirige en forma particular o en forma abstracta, tesis esta, que se conoce como el carácter ejecutorio de un acto administrativo, siendo una consecuencia de la presunción de legalidad.

"En conclusión la Constitución de 1991, en su artículo 238 le dio piso constitucional a los efectos ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos.

"(...)

"En conclusión, considera esta Sala de Revisión que el proceso de jurisdicción coactiva es de naturaleza administrativa, por cuanto su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración de cobro de una obligación tributaria. En otras palabras esta jurisdicción es el uso de la coacción frente a terceros y la expresión de una autotutela ejecutiva". (Sentencia T-445 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

De lo anterior se sigue que para cuestionar la validez de un procedimiento de cobro coactivo, el demandante cuenta con las acciones contencioso administrativas. La validez del proceso de cobro coactivo, por haberse desconocido incluso garantías constitucionales, es inicialmente competencia del juez de la administración. Con ello se quiere indicar que para la impugnación del proceso de jurisdicción coactiva existe una vía judicial de defensa, por lo que la acción de tutela sólo procede cuando se demuestre que tal vía no es idónea para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

iv) Caso concreto.

De acuerdo con lo narrado por el tutelante la UGPP el 14 de diciembre de 2016 profirió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2016-02918, al detectarse que para el periodo fiscalizado enero a diciembre de 2014 el accionante incurrió en alguna conducta frente a la afiliación y/o vinculación a los subsistemas de salud y pensión; y contaba con la oportunidad de presentar dentro de los términos concedidos en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012²⁶, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, las objeciones y soportes probatorios con los que pretendiera desvirtuar los hallazgos propuestos en el requerimiento. El tutelante informa que el 4 de abril de 2017 presentó respuesta al requerimiento; no obstante no obra constancia de la notificación del requerimiento para el conteo de los 3 meses señalados en la norma citada.

Conforme con lo manifestado por las partes y dando continuidad al trámite de fiscalización y determinación de aportes al sistema de la protección social, la UGPP profirió la Liquidación Oficial No. RDO-2017-02981 del 24 de agosto de 2017, por inexactitud en las liquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensiones, por los periodos comprendidos entre enero a diciembre de 2014 por la suma de \$56.364.000, decisión contra

²⁶ Previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos por el aportante dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación. Si el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir o en el Pliego de Cargos, la UGPP procederá a proferir la respectiva Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, dentro de los seis (6) meses siguientes, si hay mérito para ello.

Contra la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción procederá el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción. La resolución que lo decida se deberá proferir y notificar dentro del año siguiente a la interposición del recurso.

la cual interpuso recurso de reconsideración el 24 de octubre de 2017, de conformidad con el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificada por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014 concordante con el 722 del Estatuto Tributario Nacional.

Mediante Auto ADC 1118 del 22 de noviembre de 2017 la entidad admitió el recurso de reconsideración y mediante Resolución RDC 2018-874 del 17 de agosto de 2018 modificó los aportes determinados en la Liquidación Oficial, a favor del aportante.

El 6 de diciembre de 2018 el tutelante presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la UGPP frente a las Resoluciones proferidas dentro del proceso de determinación 20161520058004313 y a la fecha de presentación del escrito de tutela se encuentra en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al despacho sin que se haya notificado ninguna actuación²⁷.

Finalmente, el tutelante mediante escrito radicado 2019400300704932 del 5 de marzo de 2019 interpuso un derecho de petición solicitando la suspensión del proceso de cobro coactivo en su contra, teniendo en cuenta la presentación de la demanda en contra de las actuaciones surtidas dentro del expediente 2016120058004313.

Aunque no obran pruebas de la actuación surtida por la Subdirección de Cobranzas de la UGPP, de acuerdo con lo manifestado por las partes, la UGPP decretó medidas cautelares previas al mandamiento de pago y según el accionante realizó el embargo y retención de los dineros depositados en la cuenta del Banco de Occidente, del cual es titular.

No obstante lo anterior, también ha precisado la jurisprudencia constitucional que la regla general de improcedencia tiene sus excepciones, a saber: cuando (i) se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual el juez concederá la protección transitoria mientras la jurisdicción competente decide de manera definitiva sobre la legalidad del acto; y cuando (ii) a pesar de que existe un medio defensa judicial, este resulta ineficaz para conjurar la violación del derecho fundamental invocado. Además, se ha precisado que (iii) el acto que se demanda no puede ser un acto de trámite, sino que debe tener la potencialidad de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa, siendo además necesario que se produzca a raíz de (iv) una actuación administrativa irrazonable que vulnere alguna garantía constitucional.²⁸

- Perjuicio irremediable

En el caso sometido a estudio no se demuestra que el accionante esté sometido a algún peligro inminente que justifique la concesión transitoria del amparo de tutela.

En efecto, la Corte Constitucional ha dicho que para que la tutela proceda como mecanismo transitorio, se requiere probar la existencia de un perjuicio irremediable. La jurisprudencia ha definido suficientemente el concepto de perjuicio irremediable al advertir que se trata de un riesgo que amenaza de manera inmediata el derecho fundamental y que abriga un potencial daño que **no podría ser reparado**. Sobre este particular la Corte Constitucional dijo, en una providencia que se ha vuelto paradigmática en la materia, que el irremediable es aquél perjuicio se avizora grave e inminente sobre el titular de un derecho fundamental, y requiere ser contrarrestado con medidas urgentes y de aplicación inmediata e impostergable.

La Corte Constitucional ha señalado que:

"Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la imposterabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la

²⁷ Revisada la página www.ramajudicial.gov.co el proceso a la fecha continúa al despacho del M.p Luis Antonio Rodríguez Montaña.

²⁸ Cfr. Sentencia SU-617 de 2013 (M.P. NILSON PINILLA PINILLA).

*protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados. Con respecto al término "amenaza" es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral."*²⁹

Ciertamente, para el Despacho, el escenario procesal de la acción de tutela, diseñado para evitar una violación inminente de derechos fundamentales, no puede desdibujarse para discutir la validez de un acto administrativo proferido dentro de un proceso de cobro coactivo; máxime cuando a la presente actuación el accionante no aportó indicio siquiera de sus alegaciones, solamente enunció que consideraba vulnerado el derecho al mínimo vital porque el embargo recayó sobre la cuenta en la cual se encontraba depositado el dinero para el pago de salarios de sus trabajadores, sin siquiera aportar constancia de dicho embargo y la UGPP solamente hace referencia al decreto de las medidas cautelares.

Y es que si bien la tutela tiene como una de sus características la informalidad, esto no significa que el juez pueda sustraerse del deber que tiene de constatar la veracidad de las afirmaciones realizadas por las partes. La Corte ha señalado en reiterada jurisprudencia que la decisión judicial *"no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela."*³⁰

- Existe un medio defensa judicial que resulta ineficaz para conjurar la violación del derecho fundamental invocado

El Estatuto Tributario indica en su artículo 833-1, referido al procedimiento de jurisdicción coactiva, que *"[l]as actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas."*³¹

Ahora bien, una de las excepciones previstas por la normativa es la del artículo 835 del mismo estatuto establece que *"Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción."*

Del contenido de las normas que acaban de citarse se concluye que definitivamente existe la oportunidad de demandar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa la nulidad del acto administrativo mediante el cual se resolvieron las excepciones y se ordenó continuar adelante la ejecución, teniendo así a su alcance el demandante el medio de control y restablecimiento del derecho como así lo ejerció, conforme con lo reseñado y verificado por el despacho, proceso dentro del cual ha debido presentar la solicitud de medida cautelar, circunstancia que implica que, por lo que respecta

²⁹ Sentencia T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

³⁰ Ver sentencia T 298 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo) En este caso el accionante argumenta que la incorporación de su hijo a prestar servicio militar viola sus derechos fundamentales consagrados en los artículos 11, 13, 23 y 29 de la Constitución Política, pues la salud de aquel se encuentra afectada por padecer enfermedades relacionadas con la glicemia, colesterol y un soplo cardíaco. No obstante, estas presuntas afectaciones en la salud del menor fueron desvirtuadas mediante los exámenes practicados por personal calificado que presta sus servicios en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por lo que ante la ausencia de pruebas que confirmaran los hechos expuestos en la tutela se declaró improcedente el amparo solicitado. También en Sentencia T-835 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero) se estudió la procedencia del pago de la prima de calor que solicitaba el actor, no obstante que la solicitud de amparo tenía como único fundamento su afirmación, pues no sólo no existían pruebas que apoyaran su pretensión sino que el actor no aportó datos concretos que le permitieran al juez constitucional evidenciar la vulneración del derecho a la igualdad. Por lo cual, se declaró improcedente la tutela. Finalmente, en Sentencia T 131 de 2007 (MP Humberto Sierra Porto) se decidió no tutelar los derechos del accionante, quien en calidad de funcionario judicial (Oficial mayor del Juzgado 1º Civil Municipal de Tumaco), solicitaba que se ampararan sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados, por la decisión de un despacho judicial de otra ciudad distinta de la que laboraba, de no aceptar un traslado que había solicitado con el fin de estar cerca de su núcleo familiar. En este caso, la Corte decide negar la tutela por cuanto el actor omitió injustificadamente su carga de probar lo manifestado en el escrito tutelar.

³¹ Adicionado por el artículo 78 de la Ley 6 de 1992.

a la existencia de otros mecanismos judiciales de defensa, la tutela de la referencia resulta improcedente.

- **Una actuación administrativa irrazonable que vulnere alguna garantía constitucional**

Para definir lo anterior es de anotar que de conformidad con la Resolución 691 de 2013³², Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, se tiene que:

ARTÍCULO 3o. NORMATIVIDAD APLICABLE. *La normatividad aplicable para llevar a cabo los procedimientos de cobro persuasivo y coactivo en la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), es la contemplada en el Estatuto Tributario Nacional y demás normas que regulen la materia, las modifiquen o adicionen.*

ARTÍCULO 4o. TÍTULOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO. *Prestan mérito ejecutivo para el cobro persuasivo y coactivo por parte de la Unidad Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los documentos mencionados en los artículos 828 del Estatuto Tributario Nacional, 99 de la Ley 1437 de 2011, 469 de la Ley 1564 de 2012 y demás disposiciones legales que las modifiquen o adicionen.*
(Subraya fuera de texto)

Por su parte es el Título VIII del Estatuto Tributario Nacional en el que se regula el procedimiento para el Cobro Coactivo señalándose que:

Artículo 823. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COACTIVO. *Para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, deberá seguirse el procedimiento administrativo coactivo que se establece en los Artículos siguientes.*

Que seguido se dispone que:

Artículo 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. *Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:*

- 1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*
- 2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.*
- 3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y*
- 4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.*

Lo pretendido por el accionante con la presente solicitud de tutela es que se ordene a la UGPP suspender el proceso de cobro coactivo que cursa en su contra, toda vez que presentó ante esta jurisdicción medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la liquidación oficial y la Resolución que resuelve el recurso de reconsideración del proceso de determinación 20161520058004313 y como consecuencia en caso de haberse decretado otras medidas cautelares se libre de manera urgente oficio a todos los bancos para que realicen el levantamiento de las mismas, sobre lo cual consideramos pertinente señalar a la parte accionante que de conformidad con la jurisprudencia transcrita, en principio, la presente acción constitucional es improcedente frente a tal pretensión, por cuanto lo que se encuentra en discusión es la ejecución de un acto administrativo en firme, expedido con apego al ordenamiento jurídico vigente, hasta que no se demuestre lo contrario.

Cabe señalar que con las pruebas obrantes no se acredita la actuación *irrazonable* y *desproporcionada*, de la administración que justifique la intervención del juez constitucional, máxime cuando el fundamento de la vulneración de los derechos invocados es la falta de aplicación de la excepción regulada en el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario que establece que se puede proponer contra el mandamiento de pago (La interposición de demandas de restablecimiento del

³² En virtud de las facultades conferidas por el numeral 7 del artículo 9 del Decreto 575 de 2013.

derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo), no siendo por ende esta la vía para su estudio, dado que se debe proponer contra el mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo.

Por otro lado, no se haya sustento suficiente a las acusaciones del accionante que soporten un perjuicio irremediable a sus derechos, sino que contrario a lo planteado por el demandante, no le compete a este juez constitucional pronunciarse sobre el contenido y determinación de las medidas cautelares de embargo de bienes impuestas por la UGPP y, así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Derecho de petición

No obstante, si bien surge al improcedencia respecto del trámite del proceso de cobro coactivo, se evidencia que el accionante presentó ante la UGPP petición el 5 de marzo de 2019 con radicado 2019400300704932 (folios 16 y 17) con el fin de solicitar la suspensión de las acciones de cobro iniciadas en su contra y la abstención de ejecutar las medidas cautelares con fundamento en la presentación de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho el 6 de diciembre de 2018.

La entidad accionada en el informe presentado hizo referencia a la citada petición señalando que dio respuesta mediante radicado 2019153004840001 del 15 de abril de 2019 en la que indicó al aportante que revisada la documentación anexa al escrito de petición, se advierte que el poder allegado no permite el reconocimiento de personería y para que el apoderado que actuó en el proceso de determinación de la obligación pueda actuar en la etapa de ejecución deberá tener poder expreso otorgado por el deudor que lo habilite para tal efecto, como consecuencia no es posible considerar como presentado en debida forma la petición allegada por Santiago Torres Villanueva en nombre del señor Javier Alexander Dulcey García, lo que impediría que el Despacho realice un pronunciamiento de fondo frente a dicha solicitud.

A pesar de que la entidad afirma que dio respuesta y la puso en conocimiento a través del correo electrónico registrado, no aporta prueba alguna, de acuerdo con lo considerado por la Corte Constitucional³³ que expone que dentro de los presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición se encuentran que la autoridad requerida, o el particular según se trate, emitan una respuesta de fondo, clara, congruente, oportuna y **con una notificación eficaz**, que implica el agotamiento de los medios disponibles para informar al particular de su respuesta, lograr constancia de ello y que cumpla el propósito de que la respuesta de la entidad sea conocida a plenitud por el solicitante.

Añade la Corte que: “Como expresión particular del ejercicio probatorio para determinar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales en sede de tutela, el juez constitucional tiene el deber de comprobar que la notificación de las respuestas a los derechos de petición se surta efectivamente. Sin embargo, el juez de la providencia que hoy se revisa omitió examinar el sumario completo, toda vez que la prueba de envío de la respuesta, esto es, de la constancia notificatoria, es completamente insuficiente para advertir que se garantizó el derecho de petición o que se superaron las condiciones que daban lugar a la vulneración del derecho, motivo por el cual, no puede afirmarse la existencia de un hecho superado”.

Así las cosas, aunque la entidad afirma que dio respuesta a la petición elevada por el accionante, no se evidencia ni el escrito de respuesta, ni su notificación, en consecuencia, se concluye que la conducta que asumió la accionada al no notificar la respuesta a la petición calendada el 5 de marzo de 2019, vulneró el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, y resulta sin duda contraria a los principios de eficiencia y celeridad que orientan la actuación administrativa, razón por la cual este Despacho tutelaré el derecho y dará la orden necesaria para su restablecimiento.

33 Sentencia T-149-13

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- TUTELAR el derecho fundamental de petición, de conformidad con la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP, que dentro del término de 48 horas siguientes a la fecha en que se le notifique este fallo, proceda a notificar **la respuesta** a la petición radicada por el actor el **5 de marzo de 2019 con radicado No. 2019400300704932**, a la dirección (física o electrónica) aportada.

TERCERO NEGAR el amparo de los demás derechos deprecados por el señor JAVIER ALEXANDER DULCEY GARCÍA, de acuerdo con las consideraciones de esta providencia, de conformidad con la parte motiva de la providencia.

CUARTO.- NOTIFICAR a la accionada y al accionante, por el medio más expedito, en el término previsto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO.- Si este fallo no fuere impugnado, **ENVÍESE** el expediente al día siguiente a la Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO.- En caso de que la presente acción de tutela sea excluida de la eventual revisión por parte de la H. Corte Constitucional, se procederá al ARCHIVO inmediato del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez

5/3/19