



JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil diecinueve (2019)

**Sentencia de tutela No. 96**

**Accionada:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

**Accionante:** Soluciones y Alternativas de Mercadeo y Ventas Efectiva S.A.S.

**Radicado:** 110013335-017-2019-00286-00

**Actuación:** Sentencia de Tutela de Primera Instancia

Derechos Invocados: Debido Proceso

No evidenciando causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se procede a dictar Sentencia de Primera Instancia dentro del proceso de la referencia teniendo en cuenta las siguientes:

**Consideraciones**

**La demanda.** Solicita se tutele su derecho fundamental al debido proceso, y en razón a ello solicita se ordene a la UGPP levante las medidas cautelares y embargos decretados y practicados sobre sus cuentas bancarias, entre otras.

Refiere la empresa Soluciones y Alternativas de Mercadeo y Ventas Efectiva S.A.S. que cuenta con un proceso de fiscalización por parte de la UGPP, en virtud del cual el 14 de septiembre de 2018 se ordenó el embargo del vehículo automotor camioneta BMW, cuyo valor se encuentra avaluado para el año 2019 en \$198.300.000, así como de las cuentas bancarias de la sociedad por \$105'431.984,44.

El 18 de enero de 2019 con radicado 201950005000176612 Soluciones Efectiva SAS, radicó derecho de petición ante la UGPP en el cual entregó constancia de pago parcial de las obligaciones liquidadas por valor de \$73'103.317, poniendo de presente que con los dineros tomados de las cuentas embargadas por \$105'431.984,44, estos dineros deben ser aplicados a la obligación de la liquidación oficial contenida en la resolución RDC 644 de 30 de noviembre 2017.

Considerando que a la fecha ese derecho de petición no ha sido atendido por parte de la UGPP y que las medidas cautelares fueron libradas sin que hubiere sido notificado el mandamiento de pago, arguye una violación al debido proceso y al derecho de defensa

**Contestación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP (folios 54 a 95).** La UGPP en oportunidad allegó la contestación de la acción destacando que no es la acción de tutela el mecanismo idóneo ya que existen otros mecanismos de defensa del accionante que puede ejercer, acciones que resulten pertinentes para impedir que se desaten los efectos de los actos proferidos por la administración.

Señala que la tutela no es un mecanismo alternativo para desplazar la competencia de los jueces ordinarios por la falta de diligencia de los contribuyentes en el uso oportuno de los recursos o de las acciones ordinarias. Pone de presente que el proceso de cobro coactivo se realiza en los términos del Estatuto Tributario Nacional, por remisión del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

Concluye diciendo que la accionante tuvo la oportunidad para interponer el recurso de reconsideración dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la Resolución RDO 2016-00659 del 17 de agosto de 2016, modificada por la Resolución RDC 644 del 31 de noviembre de 2017, con el fin de manifestar ante la Unidad cualquier inconformidad al respecto o aportar nuevos elementos probatorios a su favor, el cual nunca ejerció dejando de ejercer su derecho de contradicción y defensa, por su propia voluntad.

*MMK*

**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 adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991, y 1º del Decreto 1382 de 2000, y Decreto 1983 de 2017.

**Legitimación en la causa por activa:** En cuanto a la legitimación por activa, el solicitante es una persona jurídica Soluciones y Alternativas de Mercadeo y Ventas Efectiva S.A.S. con NIT No.900.502.954-0, que actúa a través de su representante legal, de acuerdo a lo acreditado mediante certificado de existencia y representación legal de la empresa obrante a folios 11 al 13 del expediente, y quien demostró su condición de peticionario (art. 10 del D. 2591 de 1991).

**Legitimación en la causa por pasiva:** La acción se interpuso frente a la actuación de una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, encargada de las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos, según se determinó desde su creación a través de la Ley 1151 de 2007, razón por la cual es quien adelanta el proceso de fiscalización y cobro coactivo objeto de debate contra la empresa accionante (art.13 del D. 2591 de 1991).

### Análisis del Despacho

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.

#### 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, el accionante 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.

#### Requisito de inmediatez:

La Corte Constitucional también ha resaltado sobre el principio de inmediatez consolidando las circunstancias 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.”<sup>1</sup>*

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

En el caso concreto encontramos que contra la empresa Soluciones y Alternativas de Mercadeo y Ventas Efectiva S.A.S. la UGPP se adelantó proceso de fiscalización dentro del cual se estableció una Liquidación Oficial Resolución No.RDO-2016-00659 del 17 de agosto de 2016 (fl.71) la cual se encuentra en firme. Por lo anterior la entidad inició un proceso de cobro coactivo y dentro de dicho proceso embargo las cuentas de la sociedad

El 3 y 18 de enero de 2019 la sociedad radicó derechos de petición ante la UGPP (fls.25-26, y 35), los cuales fueron resueltos el 8 y 22 de febrero y, 6 de abril de 2019 puestos en conocimiento a través de correo certificado (fls.81-88).

Así, entre la última actuación desplegada y la interposición del amparo constitucional transcurrieron algo más de tres (3) meses, lapso razonable de conformidad con la jurisprudencia constitucional y entendiéndose además que de los argumentos expuestos la vulneración alegada permanece en el tiempo.

**Requisito de subsidiariedad:** 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 constitucional puede proceder excepcionalmente si se acreditan los elementos característicos del perjuicio irremediable.<sup>2</sup>*

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 imposterizable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.<sup>3</sup>*

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 invocada y demostrado ante el

<sup>2</sup> Corte Constitucional Sentencia T-030/15 del veintiséis (26) de enero de dos mil quince (2015), Magistrada ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.

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

Juez Constitucional a fin de que éste pueda tomar las medidas necesarias de protección de los derechos fundamentales vulnerados.

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.**

La tutelante manifiesta que la entidad accionada ha vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, al haber embargado sus bienes sin haberlo notificado del mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo que adelanta la UGPP en su contra respecto de la inexactitud en el pago de aportes parafiscales.

Por su parte, la entidad accionada afirma que, en principio la tutela es improcedente para el caso que nos ocupa en tanto lo pretendido con la acción es sobrepasar el procedimiento reglado, y que en caso de considerarla procedente no hay lugar a amparo de derechos por cuanto no se ha vulnerado ningún derecho de la accionante resaltando que teniendo la oportunidad de interponer recursos contra la liquidación oficial la sociedad guardo silencio negándose a ejercer su derecho de defensa y contradicción.

De acuerdo con la presentación de las tesis de las partes intervinientes, 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; iv) analizar el caso concreto para determinar si los hechos descritos en los antecedentes y probados en el proceso corresponden a la improcedencia de la acción, o deberá ser concedido el amparo.*

#### ***i) El derecho al debido proceso en la jurisdicción coactiva<sup>4</sup>***

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 asociados<sup>5</sup>***

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:

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, Sentencia T-447 del veintisiete (27) de abril del año dos mil (2000), Magistrado Ponente: 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.

<sup>5</sup> 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.

*"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."*<sup>6</sup>

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%.

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.<sup>7</sup>

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**<sup>8</sup> 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 20059**, 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

<sup>6</sup> Sentencia C-666 de 2000, Magistrado Ponente: JOSÉ GREGARIO HERNÁNDEZ GALINDO.

<sup>7</sup> **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."

<sup>8</sup> Corte Constitucional Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA.

<sup>9</sup> Corte Constitucional Magistrado Ponente: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

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 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 coactivo<sup>10</sup>**

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"*<sup>11</sup>.

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"*<sup>12</sup>.

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 pretermitir 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"*<sup>13</sup>

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.*

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión de Tutelas, Sentencia T-628 del veintiséis (26) de junio de dos mil ocho (2008), Magistrado Ponente: MARCO GERARDO MONROY CABRA, Referencia: expediente T-1'824.572, Peticionario: Rafael Antonio Torregroza Jiménez, Procedencia: Juzgado 19 Civil del Circuito de Bogotá.

<sup>11</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2000, Magistrado Ponente: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Corte Constitucional Magistrado Ponente: MARCO GERARDO MONROY CABRA

*"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 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 executorio 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 executorio 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)*

Así, 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 los documentos aportados, y según lo manifestado por la entidad se encuentra probado que el procedimiento adelantado por la UGPP en el caso de la Soluciones y Alternativas de Mercadeo y Ventas Efectiva S.A.S. fue el siguiente:

1. Con el fin de determinar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social por parte de la Soluciones y Alternativas de Mercadeo y Ventas Efectiva S.A.S., la Subdirección de Determinación de Obligaciones profirió la Liquidación Oficial No. RDO-2016-00659 del 17 de agosto de 2016 (fl.71). contra dicha decisión no se interpuso el recurso de reconsideración.
2. La accionante mediante radicado UGPP No.201850053488982 del 1º de noviembre de 2018 presentó derecho de petición ante la entidad (fl.35).
3. A la anterior petición la UGPP dio respuesta mediante Oficio No.2018153012859201 del 21 de diciembre de 2018, recibido por Efectiva el 28 del mismo mes y año, indicándole que existía un saldo a capital por valor de \$75.478.600 por concepto de aportes pendientes de pago, más los intereses (fls.38-40)
4. Con radicación UGPP No.2019500500015252 del 3 de enero de 2019 instauró derecho de petición ante la entidad solicitando cita con el subdirector de cobranzas, así como detener las medidas cautelares en el proceso 86059 alegando la entrega de soportes de pago (fl.25-26).
5. La empresa accionante presentó nuevamente derecho de petición con radicado No.2019500500176612 el 18 de enero de 2019, autorizando la aplicación del dinero embargado (fls.19-21)

6. La precitada petición fue atendida mediante oficio con radicado UGPP No.2019153000939141 del 8 de febrero de 2019 notificado mediante la empresa de Servicios Postales 4-72 a través de la guía RA075696749CO (fl.83) informando que los soportes allegados serian remitidos al Grupo Interno de Verificación de Pagos (fls.81-82)
7. Finalmente, a través de memorial con Radicado No.2019153002540211 del 6 de abril de 2019 se dio respuesta a la petición del 3 de enero de 2019, se le informó que una vez verificado el expediente de la referencia se evidenció que se encontraba terminado mediante Resolución RCC 13234 del 21 de noviembre de 2017 (fl.84 notificado el 10/04/2019 fl.85).

Ha precisado la jurisprudencia constitucional que la regla general de improcedencia tiene dos 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.<sup>14</sup>

El Estatuto Tributario indica en su artículo 833-1, 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.”<sup>15</sup>

En el asunto que nos ocupa tenemos que la UGPP profirió acto administrativo de Liquidación Oficial No. RDO-2016-00659 del 17 de agosto de 2016 (fl.71) contra el cual de conformidad con el artículo 720 del Estatuto Tributario procede el Recurso de Reconsideración<sup>16</sup> dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación. Como quiera que la sociedad no ejerció el recurso de reconsideración la entidad actuando conforme la potestad otorgada por el artículo 837 del Estatuto Tributario previo a la notificación del mandamiento de pago ordeno el embargo y secuestro de bienes y cuentas de la empresa fiscalizada.

Por lo anterior, la accionante elevó múltiples peticiones ante la UGPP a fin de que se aplicaran a las obligaciones liquidadas los valores embargados y se tuviera en cuenta los pagos realizados por concepto de aportes adeudados, mediante escritos del 1º de noviembre de 2018 (fl.35), 3 de enero de 2019 (fl.25-26), y 18 de enero de 2019 (fls.19-21).

Todas la anteriores peticiones fueron atendidas por la UGPP, mediante Oficio No.2018153012859201 del 21 de diciembre de 2018 (fls.38-40), oficio con radicado UGPP No.2019153000939141 del 8 de febrero de 2019 (fls.81-83) y No.2019153002540211 del 6 de abril de 2019, informándole que una vez verificado el expediente de la referencia se evidenció que se encontraba terminado mediante Resolución RCC 13234 del 21 de noviembre de 2017 (fl.84 notificado el 10/04/2019 fl.85).

Ahora bien, las actuaciones proferidas en un proceso de jurisdicción coactiva, descarta la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento, por cuanto ese tipo de actuaciones, se originan en un trámite judicial excepcional en el que la administración funge como juez de su propia causa y por ende, no pueden discutirse mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Es decir, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sólo conoce de ese tipo de actuaciones cuando los tribunales o

<sup>14</sup> Cfr. Sentencia SU-617 de 2013 Magistrado Ponente NILSON PINILLA PINILLA.

<sup>15</sup> Adicionado por el artículo 78 de la Ley 6 de 1992.

<sup>16</sup> ARTÍCULO 720. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. <Artículo modificado por el artículo 67 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales de este Estatuto, contra las liquidaciones oficiales, resoluciones que impongan sanciones u ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos, en relación con los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección General de Impuestos Nacionales<1>, procede el Recurso de Reconsideración.

El recurso de reconsideración, salvo norma expresa en contrario, deberá interponerse ante la oficina competente, para conocer los recursos tributarios, de la Administración de Impuestos que hubiere practicado el acto respectivo, dentro de los dos meses siguientes a la notificación del mismo.

Cuando el acto haya sido proferido por el Administrador de Impuestos o sus delegados, el recurso de reconsideración deberá interponerse ante el mismo funcionario que lo profirió.

Accionada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP  
Accionante: Soluciones y Alternativas de Mercadeo y Ventas Efectiva S.A.S.  
Radicado: 110013335-017-2019-00286-00  
Juzgado Diecisiete (17) Administrativo Oral de Bogotá D.C.

juzgados administrativos desatan los recursos de apelación o, de queja, en los términos previstos en el artículo 101 del CPACA

Como quiera que la sociedad no agoto el procedimiento administrativo cuando fue notificada de la liquidación oficial impuesta por la administración, la acción de amparo no resulta improcedente.

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

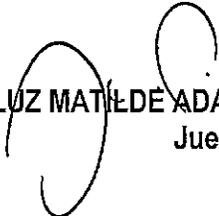
**RESUELVE:**

**PRIMERO.- NO TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso, invocado por la empresa Soluciones y Alternativas de Mercadeo y Ventas Efectiva S.A.S., de conformidad con la improcedencia expuesta en la parte motiva de la providencia.

**SEGUNDO.- 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.

**TERCERO.-** 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. Una vez regrese **ARCHÍVENSE** las presentes diligencias dejando la respectiva constancia en el Sistema Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**  
Juez

*mm* 1/6