



JUZGADO TREINTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO
ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
Sección Tercera

CIUDAD Y FECHA	Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo dos mil veintiuno (2021)
REFERENCIA	Expediente No. 11001333603420210011100
DEMANDANTE	GESTIONES ADMINISTRATIVAS GESA CTA
DEMANDADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
MEDIO DE CONTROL	Tutela
ASUNTO	Sentencia Primera Instancia

La cooperativa GESTIONES ADMINISTRATIVAS GESA CTA actuando por medio de apoderado interpuso acción de tutela en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, con el fin de proteger sus derechos fundamentales de debido proceso y propiedad privada, trabajo y mínimo vital los cuales considera afectados ante las actuaciones de la entidad dentro del proceso coactivo No. 111910.

1. ANTECEDENTES

1.1 PRETENSIONES

En la solicitud de tutela se formuló como pretensiones:

(...) *Primero-. Amparar los derechos fundamentales vulnerados: Debido proceso; A la propiedad; Al mínimo vital.*

Segundo-. Ordenar el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en contra de mi Representada.

Tercero-. Ordenar suspender el proceso de cobro con expediente No. - 111910

Cuarto-. Decretar las medidas cautelares, para evitar se siga consumando un perjuicio irremediable.
(...)

1.2 FUNDAMENTO FÁCTICO

(...) **Primero-** La UGPP Profirió Liquidación Oficial de Revisión en contra de mi Representada por el año gravable 2013. Acto Administrativo identificado con el número RDO-2018-04725 de diciembre de 2018.

Segundo- Contra este acto administrativo se interpuso recurso de reconsideración, el cual fue resuelto en su oportunidad por la UGPP mediante Resolución RDC-2020-00132 de enero 28 de 2020.

Tercero- El plazo para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento, con la suspensión de términos de la rama judicial producto de la pandemia en el año anterior vencía el 14 de septiembre de 2020.

El 10 de septiembre de 2020 se radicó la demanda ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Cuarto- El proceso quedó repartido ante el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca bajo el número 25000233700020200037900, correspondiéndole al despacho de la honorable magistrada Mery Cecilia Moreno Amaya.

Quinto- El proceso judicial se encuentra al despacho, luego de haberse subsanado oportunamente la demanda.

Sexto- Ante el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca se han presentado solicitudes de urgencia para la admisión de la demanda en las siguientes fechas:

El 17 de septiembre de 2020 y con la subsanación de la demanda, se solicitó claramente la admisión de la misma.

El 6 de mayo de 2021 se volvió a presentar solicitud de insistencia.

Séptimo- El 16 de septiembre de 2020 se le informó a la UGPP sobre la existencia del proceso judicial y se presentó solicitud de aplicación de los artículos 828 y 829 del E.T. En esa oportunidad se le advirtió a la UGPP:

De acuerdo con el artículo 828 del E.T. constituye título ejecutivo las liquidaciones oficiales ejecutoriadas. En el presente caso, no hay una liquidación ejecutoriada, porque el artículo 829 del E.T. define expresamente cuándo se entienden ejecutoriados los actos administrativos y al estar pendiente de resolución una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, el acto no adquiere fuerza ejecutoria al estar latente a la espera de la resolución del proceso respectivo.

El Consejo de Estado de manera reiterada ha sostenido que no se requiere la admisión de la demanda para suspender el proceso de cobro, toda vez que sencillamente, conforme a las dos disposiciones ya citadas, no hay título ejecutivo y sin el mismo, no hay una obligación clara, expresa y exigible que sea materia del proceso de cobro. Así lo señaló en la sentencia 23198 del pasado 6 de noviembre de 2019, con ponencia del magistrado Milton Chaves, de la Sección Cuarta, al resolver una demanda de nulidad, es decir con efecto *erga omnes*, contra el concepto DIAN 022634 de 2008:

Se le solicitó suspender el proceso y se le puso de presente la respectiva demanda:

De acuerdo con lo anterior, se procede a determinar los elementos que hacen nugatorio el presente proceso y la imperiosa necesidad, para ajustarse al marco normativo de los artículos 828, 829 y 831 del E.T., **SUSPENDER ESTE PROCESO**, evitando incurrir en actos de disposición, como son el embargo de las cuentas y demás haberes de mi representada, por no encontrarse la UGPP con un título ejecutivo.

La demanda interpuesta.

Allego los siguientes documentos como constancia de la radicación:

a.- Email de envío de la radicación de la demanda:



[illegible]

A esta le correspondió el proceso No. 25000233700020200037900, que ustedes pueden consultar en <https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesos/ConsultaJusticia21.aspx?EntryId=LUk65T1HveveF8gbIW/WMoPa4KU%3d>

c. Constancia de radicación solicitud de urgencia en admisión de la demanda por el Se adjunta constancia de recepción por la UGPP:



Octavo- Ante esta petición, la UGPP el 29 de septiembre envió comunicación en la que precisó, de forma contraria a la jurisprudencia:

cual solicita la suspensión del proceso de cobro 111910, archivar del mencionado expediente y el abstenernos a decretar medida cautelar.

En virtud de lo anterior, este Despacho se permite informar que, si bien acusa la interposición del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra del Título Ejecutivo acusado en el escrito petitorio, haciendo alusión al cumplimiento de lo establecido en el numeral 5 del Artículo 831 del Estatuto Tributario Nacional, vale la pena aclarar que no solo basta con la interposición de la acción judicial, **sino que la misma deberá ser admitida por el Órgano Judicial.**

Así se ha dispuesto en reiterada jurisprudencia del Honorable Consejo de estado, entre ella la Sentencia del 11 de noviembre de 2010, Ref.: 68001233100020070011601, Expediente:

Noveno- El 6 de noviembre se dio respuesta a esta petición, luego que se demostrara mi personería para actuar, en la que se le precisaron varios aspectos como:

a-. *La improcedencia de los embargos efectuados a dineros que son de terceros;*

b-. *No procede ampararse en una jurisprudencia que es anterior a la que se cita en mi petición y, además, porque el fallo del cual se sirve la UGPP es de nulidad y restablecimiento y el que se le puso de presente de 2019 es de simple nulidad, con aplicación "erga omnes".*

Décimo- El 30 de noviembre la UGPP dio respuesta a esta petición, con radicado 2020153003675111, enviado por correo electrónico del 2 de diciembre, en el que expresó:

Sobre el particular, vale la pena señalar que, tal como usted lo menciona, esta Subdirección ya había dado respuesta a su petición de suspender el proceso de cobro coactivo No. 111910 a través del radicado de salida No. 2020153003083101, sin que en esta ocasión haya presentado documentos adicionales que permitan acceder a sus pretensiones.

Así las cosas, es oportuno reiterar que en virtud de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario no basta con la interposición del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra del Título Ejecutivo acusado

Undécimo- Desatendiendo la literalidad del numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario y las advertencias que le formulara, la UGPP decidió embargar a mi Representada y con ello, los recursos de los asociados. (...)

1.3 ACTUACIÓN PROCESAL

La tutela correspondió por reparto el 10 de mayo de 2021, con providencia del 11 de mayo de 2021 se admitió y se ordenó notificar al accionado, además en providencia separada se negó la medida cautelar solicitada, la accionada UGPP contesto el 18 de mayo de 2021.

1.4 CONTESTACIÓN DE LA TUTELA - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

La entidad accionada solicita se nieguen las pretensiones de la presente acción de tutela pues no ha vulnerado derecho alguno del accionante, argumentando lo siguiente:

*(...) En el caso concreto, la Subdirección de Cobranzas cuenta con un acto administrativo que se encuentra en firme **RDO. 2018-04725 de 17 de diciembre de 2018 modificado por la Resolución RDC-2020-00132 del 28/01/2020**, y a partir de ese momento cobró fuerza de ejecutoria, y goza de presunción de legalidad, por lo cual, mi representada tiene todas las facultades para iniciar el proceso de cobro y para decretar medidas cautelares.*

Es importante precisar que las acciones de cobro inician con un cobro persuasivo donde se invita al accionante a realizar el pago de su obligación de manera voluntaria, y donde se informar al accionante del proceso de cobro, para solicitar su pago, no obstante, en el presente caso no se evidencia pago alguno por parte del mismo.

*Ahora bien, la entidad, en uso de sus facultades legales, y **de acuerdo con lo señalado en el artículo 837 del E. T., se procedió a emitir las medidas cautelares**, con el fin de garantizar el pago de la obligación.*

El accionante señala que presento demanda de nulidad y restablecimiento de derecho, y adjunta documento de Radicación, sin embargo, la misma no ha sido admitida y notificada a esta Unidad, pues como lo señala de su escrito de tutela, debió subsanar la demanda, lo cual explica que, revisado la página de rama judicial, en fecha de consulta del 14 de mayo.

El artículo 831 numeral 5 del Estatuto Tributario Nacional, contempla la posibilidad de que los deudores y/o ejecutados que se encuentran inconformes con el acto administrativo que sirve de título ejecutivo para librar Mandamiento de Pago, puedan interponer demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra dicho acto, a fin de buscar la declaración de su nulidad; Al respecto es importante señalar que el Consejo de Estado precisó la expresión “interposición de demandas¹...” ,

Por lo anterior, no basta con la radicación de la demanda sino se hace necesario, que el accionante, allegue el auto admisorio de la misma y su notificación, por lo que en el presente caso al no existir estos presupuestos legales es completamente valido iniciar las acciones de cobro, con el fin de lograr el pago de la obligación.

Es preciso señalar, que en caso de ser debidamente notificados del medio de control solicitado esta Unidad deberá de manera inmediata suspender el proceso de cobro y levantar medidas cautelares si fueron emitidas artículo 837²

Ahora bien, de la situación que se ha encontrado, esto es, en cuanto a la inadmisión, que manifiesta ha sido subsanada, no es dable por parte de la entidad levantar medida cautelar alguna, cuando la misma NO ha sido admitida, y se evidenciamos que hubo una inadmisión en primera instancia, es más que necesario que sea el Juez Contencioso Administrativo quien, en el mismo auto admisorio de la demanda, previo estudio de los requisitos necesarios para acceder a la justicia contenciosa, determine si hay lugar a su admisión y notifique debidamente a la entidad frente a este caso, pues de lo contrario en caso de no ser admitida, la entidad de acceder a lo pedido, violaría flagrantemente la normatividad especial frente al proceso de cobro, inaplicando el principio de legalidad.

¹ “... no ha de entenderse en su sentido literal sino de finalidad de la norma, pues solo la notificación del auto admisorio de la demanda tiene la virtud de trabar la relación jurídico procesal entre las partes y es esta providencia la que pone en movimiento el aparato judicial [...] en especial lo atinente a las causales de excepción al mandamiento de pago, exige que evidentemente hay la posibilidad de que con la intervención jurisdiccional se modifique la decisión administrativa base de acción, es decir que procesalmente esto sea posible, para lo cual debe ser real la expectativa de un fallo de fondo, que sólo es viable cuando la demanda ha sido admitida. La anterior interpretación se ajusta a las exigencias de los principios de eficacia y eficiencia de la función pública, toda vez que, de aceptarse como excepción el solo hecho material de la interposición de una demanda que a la postre no es admitida por no cumplir con las exigencias legales, se propiciaría el uso de dicho procedimiento como mecanismo para retardar o burlar la ejecución de los actos de la administración.” (Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 20 de noviembre de 2008, Exp. 6368).

² Art. 837. Medidas preventivas. Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad. Para este efecto, los funcionarios competentes podrán identificar los bienes del deudor por medio de las informaciones tributarias, o de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas, que estarán obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a la Administración, so pena de ser sancionadas al tenor del artículo 651 literal a). PAR. Cuando se hubieren decretado medidas cautelares y el deudor demuestre que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ordenará levantarlas. Las medidas cautelares también podrán levantarse cuando admitida la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, se presta garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado.

En ese orden de ideas, no es a través de la tutela, la acción para buscar la protección de un derecho que de ninguna manera ha sido violado, más aún cuando se está ante un procedimiento especial, regulado por el Estatuto Tributario y que, en concordancia con la Ley 1427 de 2011, ha presentado el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para precisamente controvertir los actos administrativos, que son objeto de un título ejecutivo, por tanto las consecuencias de su eventual admisión será que, en efecto la entidad levante las medidas cautelares decretadas, más no en el presente caso.

Asimismo en cuanto a la manifestación de violación del debido proceso al decretar medidas cautelares previo a librar mandamiento de pago o teniendo en cuenta que el proceso se encuentra en discusión se informa que, las medidas cautelares decretadas mediante Resolución RCC 36549 del 20/04/2021, se realizaron en virtud a garantizar el pago de la obligación contenida en la resolución RDO-2018-04725 del 17/12/2018, modificada por la RESOLUCIÓN No.RDC-2020-00132 del 28/01/2020 acto administrativo que se encuentra en firme y debidamente ejecutoriado; razón por la cual las mismas se encuentran ajustadas a derecho y en particular a lo establecido en los artículos 837 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional.

De otro lado, es importante decir que, la entidad ordena el decreto de medidas cautelares, en uso de sus facultades legales, no obstante, al momento de remitir los oficios de comunicación a las entidades financieras, las mismas deben considerar cuáles son o no objeto de inembargabilidad. (...)

1.5 PRUEBAS

- Poder
- Certificado de existencia y representación legal
- Comunicaciones enviadas a la UGPP
- Respuesta de la UGPP a las solicitudes
- Memoriales enviados al Tribunal Administrativo de Cundinamarca
- Certificación del Banco sobre la medida cautelar 21 de mayo de 2021.
- Certificación de contador público.
- Respuesta al Radicado No. 2020400301722742 del 17 de septiembre de 2020. Proceso Administrativo De Cobro Coactivo: 111910
- Respuesta a radicado 2020400301901342 del 7 de septiembre de 2020 Proceso Administrativo De Cobro Coactivo: 111910
- Respuesta al Radicado No. 2020400302132362 del 06 de noviembre de 2020 Proceso Administrativo De Cobro Coactivo: 111910

2. CONSIDERACIONES

2.1 COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y en los artículos 1°, 5° y 8° del Decreto – Ley 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, la acción de tutela está encaminada a la protección inmediata de los Derechos

Constitucionales Fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares; en este último evento, en los casos señalados de manera expresa y restrictiva por la ley.

Así las cosas, este Despacho es competente para decidir frente a las Acciones de Tutelas presentadas por los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 14 y 37 del Decreto 2591 de 1991.

2.2 ASUNTO A RESOLVER

El despacho debe establecer si la entidad accionada ha vulnerado los derechos fundamentales del debido proceso, propiedad privada, trabajo y mínimo vital de la accionante GESTIONES ADMINISTRATIVAS GESA CTA los cuales considera afectados ante las actuaciones de la entidad dentro del proceso coactivo No. 111910.

2.3 DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

- **Debido proceso**

La Constitución Política en su artículo 29 contempla este derecho de la siguiente manera:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

- **Mínimo Vital**

La Corte Constitucional ha señalado sobre este derecho lo siguiente:

El mínimo vital es un derecho fundamental que tiene como característica ser cualitativo, por lo que supone que cada quien viva de acuerdo al estatus adquirido durante su vida. Sin embargo, esto no significa que cualquier variación en los ingresos implique necesariamente una vulneración de este derecho. Por el contrario, existe una carga soportable para cada persona, que es mayor entre mejor haya sido la situación económica de cada quien. Por esto, entre mayor sea el estatus socioeconómico, es más difícil que variaciones económicas afecten el mínimo vital y, por ende, la vida digna³.

- **Derecho al trabajo**

La Corte Constitucional ha dicho respecto de este derecho lo siguiente:

Con el derecho al trabajo, consagrado como derecho fundamental en el artículo 25 constitucional y en los convenios internacionales suscritos por Colombia, sucede como con los demás de su clase: muchas de las prerrogativas laborales que se derivan de su naturaleza esencial no alcanzan el nivel de derechos fundamentales, y por tanto, no son susceptibles de protección por vía de tutela. Sobre este particular, la Corte señaló: "Es cierto que el derecho al trabajo es fundamental, y, por tanto, su núcleo esencial es incondicional e inalterable. Pero lo anterior no significa que los aspectos contingentes y accidentales que giran en torno al derecho al trabajo sean, per se, tutelables, como si fueran la parte esencial". No obstante, la Corte ha establecido una excepción a la regla: para cada caso concreto, cuando quiera que la vulneración de un derecho conexo conlleva el ataque injustificado del núcleo esencial del derecho fundamental, la tutela es el mecanismo adecuado para hacer efectiva la protección del Estado.⁴

- **Propiedad Privada**

La Corte Constitucional ha indicado en relación con este derecho lo siguiente:

Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas⁵

2.5 SOLUCIÓN AL CASO EN CONCRETO

En el presente asunto la parte accionante GESTIONES ADMINISTRATIVAS GESA CTA, solicita que se suspenda el proceso de cobro con expediente No. – 111910 y

³ Sentencia T-184/09

⁴ Sentencia T-799/98

⁵ Sentencia C-189/06

se ordene el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en su contra, toda vez que a pesar de que inició demanda de nulidad y restablecimiento de derecho bajo el radicado número 25000233700020200037900 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a dejar sin efectos los actos administrativos que sustentan el cobro coactivo, la entidad accionada no ha procedido a suspender el proceso coactivo ni mucho menos a cesar las medidas cautelares, considerando así vulnerados sus derechos fundamentales del debido proceso, propiedad privada, trabajo y mínimo vital.

El artículo 86 de la Constitución y el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la solicitud de amparo solo procede cuando la persona afectada no cuenta con otro medio de defensa judicial y, excepcionalmente, cuando la vía judicial existente no resulte idónea o eficaz para la protección del derecho fundamental amenazado o conculcado, o deba evitarse la posible configuración de un perjuicio irremediable⁶.

En este caso la parte accionante puede solicitar la suspensión de los actos administrativos proferidos por la UGPP dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió la parte accionante ante la jurisdicción contencioso administrativo, que entre otras cosas ni siquiera se ha admitido. De igual manera no se ha probado que se configure un perjuicio irremediable.

En consecuencia, se negará la presente acción de tutela.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO TREINTA Y CUATRO (34) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la acción de tutela impetradas por la cooperativa GESTIONES ADMINISTRATIVAS GESA CTA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO: NOTIFICAR por el medio más expedito la presente providencia al representante legal de la cooperativa GESTIONES ADMINISTRATIVAS GESA CTA y al representante legal de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, o a quien haga sus veces

TERCERO: En caso de que la presente providencia no fuere impugnada, remítase, para efectos de su Revisión, a la Honorable Corte Constitucional, en los términos del Artículo 31 del Decreto – Ley 2591 de 1991.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

⁶ <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=101770&dt=S>


OLGA CECILIA HENAO MARIN
Juez

NNC

Firmado Por:

OLGA CECILIA HENAO MARIN
JUEZ

JUEZ - JUZGADO 034 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-SANTAFE DE BOGOTA D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley
527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **da639b64bc7894994f03cc6bc219f6f80b61d8c0890450f85b886291a3001807**

Documento generado en 25/05/2021 07:58:09 PM