

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, doce (12) de mayo de dos mil veinte dos (2022).

Radicación: No. 73001-33-33-004-2022-00060-01
Interno: No. 2022-0110
Medio de control: **ACCIÓN DE TUTELA**
Demandante: ANGELA PARRA ARISTIZABAL como representante legal de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE APOORTE Y CRÉDITO COOPERAMOS
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Asunto: **FALLO SEGUNDA INSTANCIA** – Debido proceso y acceso a la administración de justicia.

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Se encuentran las presentes diligencias a efectos de resolver la impugnación oportunamente interpuesta por el extremo accionante ANGELA PARRA ARISTIZABAL como representante legal de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE APOORTE Y CRÉDITO COOPERAMOS, contra la sentencia proferida el 30 de marzo de 2022 por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, por medio del cual, resolvió negar por improcedente el amparo tutelar de los derechos fundamentales de debido proceso y acceso a la administración de justicia.

I. ANTECEDENTES

1.1. El escrito de tutela

De escrito genitor se advierte que la señora ANGELA PARRA ARISTIZABAL como representante legal de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE APOORTE Y CRÉDITO COOPERAMOS, interpuso acción de tutela contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de debido proceso y acceso a la administración de justicia, lo cual sustenta en los siguientes:

1.1. HECHOS¹

Como sustento fáctico, la parte accionante relaciona los hechos jurídicamente relevantes de la siguiente manera:

“1. La Cooperativa Multiactiva de Aporte y Crédito COOPERAMOS, a quien en adelante denominaré como COOPERAMOS, es una entidad sin ánimo de lucro cuya actividad principal es la colocación de crédito a sus asociados, entre otras actividades que desarrolla.

2. La ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, expidió liquidación certificada de deuda No. AP-00232916 DE 17 DE JUNIO DE 2019, por concepto de APORTES PENSIONALES, presuntamente adeudados por COOPERAMOS, correspondiente a los años 1996 y 1997, la cual fue notificada mediante aviso recibido en la oficina principal de la Cooperativa, el 31/julio/2019, por

¹ Visto a folio del 2 al 10 Expediente Tutela.

valor total de **SEIS MILLONES QUINIENTOS SEIS MIL CATORCE PESOS M/CTE (\$6.506.014)**, bajo el radicado No. 0356, tal y como se evidencia en el documento adjunto como prueba.

3. Desde el 28/agosto/2019, la Cooperativa inició el proceso de depuración de la Deuda Presunta y Real requerida por COLPENSIONES, realizando el reporte de las novedades aplicables para cada colaborador, por medio del portal web del aportante dispuesto por COLPENSIONES; como resultado de ello, se ha obtenida disminución significativa de la deuda presunta y real, requerida por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, mediante liquidación certificada de deuda No. AP-00232916 DE 17 DE JUNIO DE 2019.

4. Posteriormente, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, dentro del proceso de cobro coactivo **DCR-2021-053467**, expide la **RESOLUCIÓN No. 48245 DEL 15/ABRIL/2021**, Resolución que fue debidamente notificada el 25 de mayo de 2021, por medio de la cual, **COLPENSIONES, profiere mandamiento de pago a su favor y en contra de la CAJA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO SOCIAL LTDA. COOPERAMOS**, con Nit. 890701430, teniendo dicha entidad, como obligación clara, expresa y exigible, la liquidación certificada de la deuda No. AP- 00232916 DE 17 DE JUNIO DE 2019, por valor total de **DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$2.256.245)**, notificada mediante aviso recibido en la oficina principal de COOPERAMOS, el 31/julio/2019.

5. Del mandamiento de pago proferido por COLPENSIONES, se evidencia que la base de recaudo, es decir, la liquidación certificada de la deuda No. AP- 00232916 DE 17 DE JUNIO DE 2019, notificada mediante aviso recibido en la oficina principal de COOPERAMOS, el 31/julio/2019 bajo el radicado No. 0356, **NO CUMPLE CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 99 DE LA LEY 1437 DE 2011**, por cuanto la obligación que pretende ejecutar la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, por medio del proceso de cobro coactivo **DCR-2021-053467**, conforme a la **RESOLUCIÓN No. 48245 DEL 15/ABRIL/2021 emitida dentro del EXPEDIENTE No. DCR-2021-053467, NO ES ACTUALMENTE CLARA, EXPRESA Y EXIGIBLE**; adicional a ello, se evidencia que la liquidación certificada de la deuda No. AP-00232916 de 17 DE JUNIO DE 2019, no es CLARA, pues la Administradora dentro de la mencionada liquidación certificada de la deuda, no informó el nombre de los trabajadores respecto de los cuales requería el pago, los números de planilla que presentaban diferencia en el pago, así como tampoco informó el valor detallado de la deuda sujeta a cobro persuasivo por cada trabajador y número del sticker de la planilla; por el contrario, solo se limitó a indicar las vigencias o periodos de cotización requerida según el tipo de deuda, por lo que solo hasta la notificación del mandamiento de pago contenido en la **RESOLUCIÓN No. 48245 DEL 15/ABRIL/2021**, es decir, hasta el 25/mayo/2021, COOPERAMOS, tuvo conocimiento detallado de la deuda requerida por COLPENSIONES.

6. Así entonces, el mandamiento de pago proferido por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, dentro del proceso de cobro coactivo **DCR-2021-053467** mediante la **RESOLUCIÓN No. 48245 DEL 15/ABRIL/2021**, no guarda concordancia con la liquidación certificada de la deuda No. AP-00232916 DE 17 DE JUNIO DE 2019, hecho que constituye la carencia de título ejecutivo conforme lo requiere el artículo 828 del Estatuto Tributario.

7. El 16 de junio de 2021, COOPERAMOS, por intermedio de apoderada judicial, presentó escrito de excepciones en contra de la **RESOLUCIÓN No. 48245 DEL 15/ABRIL/2021**, proferida dentro del proceso de cobro coactivo **DCR-2021- 053467**, por medio de la cual, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, **profiere mandamiento de pago a su favor y en contra de la CAJA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO SOCIAL LTDA. COOPERAMOS**, documento el cual, se aporta como prueba.

8. COOPERAMOS como medio de defensa expuso dos excepciones de mérito; la primera de ellas denominada excepción de **prescripción de la acción de cobro** donde indicó que los aportes pensionales requeridos por la Administradora, tienen exigibilidad

en el año 1996 y 1997, según la vigencia de cada aporte mensual que pretende la entidad ejecutante, conforme se evidencia en el resuelve de la **RESOLUCIÓN No. 48245 DEL 15/ABRIL/2021**, y sin embargo, **solo hasta el 25 de mayo de 2021, la ADMINISTRADORA DE FONDO DE PENSIONES COLPENSIONES, REALIZA LA NOTIFICACIÓN DEL MANDAMIENTO DE PAGO** proferido dentro del presente proceso de cobro coactivo, cuando ya han transcurrido más de cinco (5) años, los cuales deben contarse a partir de la fecha en que los aportes patrono - laborales se hicieron legalmente exigibles, por ello si no se hacen exigibles dichos aportes por la entidad encargada de su recaudo en el término establecido, se configura el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro incoada, teniendo en cuenta que los periodos por los cuales COLPENSIONES inicia la presente acción de cobro coactivo se trata de los años 1996 y 1997. **TIEMPO DURANTE EL CUAL NO FUE EJERCIDA LA ACCIÓN DE COBRO POR PARTE DE LA ADMINISTRADORA DE FONDO DE PENSIONES COLPENSIONES**, en términos del Artículo 818 del Estatuto Tributario, es decir, no fue notificado el AUTO MANDAMIENTO DE PAGO, con respecto a dichas obligaciones, en el término que establece la ley para que se pudiese configurar la interrupción de la prescripción, conllevando que por el actuar pasivo del Fondo se hubiese generado este fenómeno extintivo del Derecho de acción.

9. La segunda excepción incoada por COOPERAMOS, fue **la denominada Falta de Título Ejecutivo**, pues la ADMINISTRADORA DE FONDO DE PENSIONES COLPENSIONES, expidió inicialmente la liquidación certificada de deuda No. AP-00232916 DE 17 DE JUNIO DE 2019, por concepto de aportes pensionales, la cual fue notificada mediante aviso recibido en la oficina principal de COOPERAMOS, el 31/julio/2019 bajo el radicado No. 0356, tal y como se evidencia en el documento adjunto como prueba, por las vigencias de agosto/1996 hasta marzo/1997, por concepto de deuda real por valor de \$1.310.186 y la suma de \$5.195.828 por concepto de deuda presunta, **sin que dentro de esa liquidación certificada de la deuda, la ADMINISTRADORA DE FONDO DE PENSIONES COLPENSIONES, indicara de manera CLARA Y EXPRESA**, sobre qué colaboradores requería el pago y los números de planilla que presentaban diferencia en el pago, y por el contrario, solo se limitó a indicar los periodos de cotización requeridos, sino que solo hasta notificación del mandamiento de pago contenido en la **RESOLUCIÓN No. 48245 DEL 15/ABRIL/2021**, es decir, hasta el 25/mayo/2021, COOPERAMOS, tuvo conocimiento de las personas y planillas que COLPENSIONES requería para el pago. De esta manera, el mandamiento de pago proferido por la ADMINISTRADORA DE FONDO DE PENSIONES COLPENSIONES, mediante la **RESOLUCIÓN No. 48245 DEL 15/ABRIL/2021**, no guarda concordancia con la liquidación certificada de la deuda No. AP-00232916 DE 17 DE JUNIO DE 2019, hecho que constituye dicha excepción sobre la carencia de título ejecutivo conforme lo requiere el artículo 828 del E.T.

10. El 29 de julio de 2021, COLPENSIONES envía a la apoderada judicial de COOPERAMOS, Oficio No. BZ 2021_6881872 de 22/julio/2021, por medio del cual informa:

“En respuesta a la comunicación de la referencia, mediante la cual presenta oposición por vía de excepciones, al mandamiento de pago, emitido en este proceso; de manera atenta nos permitimos manifestar lo siguiente: A efectos de dar trámite a las excepciones conforme a lo dispuesto en el artículo 5.13 de la Resolución No del 2021(...) (...) se hace necesario adelantar las validaciones respectivas con el área fuente, en consecuencia, una vez surtido este proceso se emitirá la Resolución que en derecho corresponda, la cual será notificada por correo físico.” Documento que se aporta como prueba.

11. El 20 de octubre de 2021, COLPENSIONES notifica a COOPERAMOS, de la **Resolución No. 2021-148559 de 21 de septiembre de 2021**, proferida dentro del proceso de cobro coactivo **DCR-2021-053467**, por la cual, respecto a las excepciones propuestas por la Cooperativa, declaró en el artículo primero de su parte resolutive, que estas no fueron probadas; así mismo, ordenó seguir adelante con la ejecución, de conformidad con el documento que se adjunta como prueba.

12. El 09 de noviembre de 2021, COOPERAMOS, a través de apoderada judicial, presentó Recurso de Reposición en contra de la Resolución No. 2021-148559 del 21

de septiembre de 2021, proferida dentro del proceso de cobro coactivo **DCR- 2021-053467**.

13. El 30/diciembre/2021, COLPENSIONES, mediante oficio con Radicado, No. SEM2021-403666 de 02/diciembre/2021, notifica a COOPERAMOS, la Resolución No. 2021-113807 del 19/julio/2021, por medio de la cual ordenó seguir adelante con la ejecución en contra de COOPERAMOS, dentro del proceso de cobro coactivo CR-2021-053467, con base en los siguientes fundamentos:

“Que, vencido el término enunciado en el artículo 830 ibídem, CAJA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO SOCIAL LTDA. COOPER, identificado con CC/NIT. 890.701.430, no canceló la obligación ni presentó escrito de excepciones contra el Mandamiento de Pago proferido en su contra. Por lo anteriormente expuesto, y en aplicación del artículo 836 del E.T, es procedente ordenar seguir adelante la ejecución del proceso de cobro coactivo (...).”

14. Con base en la parte motiva de la Resolución No. 2021-113807 del 19/julio/2021, notificada por COLPENSIONES el 30/diciembre/2021, se resuelve:

“**ARTÍCULO PRIMERO:** Ordenar seguir adelante con la ejecución en contra de CAJA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO SOCIAL LTDA. COOPER, identificado con CC/NIT 890.701.430, por la obligación contenida en el Mandamiento de Pago No. 48245 de 15/04/2021, proferido en su contra.”

“**ARTÍCULO TERCERO:** Ordenar el embargo de los bienes que en un futuro se llegaren a embargar en el proceso de cobro coactivo, se deberá disponer su respectivo secuestro y posterior remate, en aras de cancelar la obligación.”

“**ARTÍCULO QUINTO:** Notifíquese esta resolución a la entidad ejecutada, en la forma y términos consagrados en los artículos 565 del Estatuto Tributario, advirtiéndole que contra la misma NO procede recurso alguno, de conformidad con el artículo 836 del Estatuto Tributario.”

15. Con ocasión a que en contra de la Resolución No. 2021-113807 del 19/julio/2021, notificada por COLPENSIONES, el 30/diciembre/2021, no procedía recurso alguno, COOPERAMOS, el 05/enero/2022 presentó acción de tutela, en contra de COLPENSIONES, por la vulneración al derecho del debido proceso.

16. La acción en comento, fue asignada por reparto al JUZGADO PRIMERO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE IBAGUÉ TOLIMA, Despacho que el diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022), resolvió:

“**PRIMERO:** CONCEDER el amparo constitucional del derecho fundamental al debido proceso administrativo de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE APORTES Y CRÉDITO COOPERAMOS, representada legalmente por la señora ANGELA SOCORRO PARRA ARISTIZABAL en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-. **SEGUNDO:** ORDENAR a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes, contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a resolver el recurso de reposición interpuesto por la apoderada judicial de COOPERAMOS, en contra de la resolución No 2021-148559 del 21 de septiembre de 2021, por medio de la cual negó las excepciones propuestas al mandamiento de pago efectuado mediante resolución No 48245 del 15 de abril de 2021, y de acuerdo a la decisión del recurso, se pronuncie sobre la procedencia o no de seguir adelante la ejecución.”

17. Conforme a lo anterior, el día 12 de enero del 2022, COLPENSIONES, emitió Resolución No. **000284 del 12 de enero de 2022** por medio de la cual se resuelve el Recurso de Reposición presentado por COOPERAMOS, contra la Resolución No. 2021-148559 del 21 de septiembre del 2021.

18. El día 17 de enero del 2022, la apoderada de COOPERAMOS, acudió ante COLPENSIONES, para realizar la notificación personal de la **Resolución No. 000284 del 12 de enero de 2022**, por medio de la cual, se resolvió dejar sin efectos la **Resolución No. 2021-113807** del 19 de julio del 2021, por medio de la cual se ordenó seguir adelante con la ejecución en el proceso de cobro coactivo DCR-2021-053467, sin embargo, se confirmó en todas sus partes la **Resolución No. 2021-148559** del 21 de septiembre del 2021, puesto que según ellos, no se encuentran probadas ninguna de las excepciones interpuestas; respecto a la excepción de Prescripción, indica que las obligaciones de cobro de seguridad social son imprescriptibles, según lo ha reiterado la jurisprudencia y respecto a la excepción de Falta de Título Ejecutivo, indica que se cumplen los requisitos exigidos para configurarse una obligación, apartándose de los presupuestos legales y jurisprudenciales, que prevén que para la acción de cobro coactivo, existe un término de prescripción que es de 5 años, contados a partir que el pago del aporte se hace exigible y de igual manera de lo establecido en el artículo 828 del E.T. y del artículo 422 del Código General del Proceso, por las razones ya anotadas en este escrito.

19. El día 25 de enero del 2022, COLPENSIONES, radica oficio con el fin de realizar notificación personal a COOPERAMOS, para que, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha del recibo de la citación, compareciera al Punto de Atención al Ciudadano de COLPENSIONES, para ser notificada de la **Resolución No. 2022-016314 del 20 de enero del 2022**, por medio de la cual, se resuelve el Recurso de Reposición contra la Resolución No. 2021-148559 del 21 de septiembre del 2021.

20. El día 26 de enero del 2022, la apoderada judicial de COOPERAMOS, comparece a dicha citación de notificación, con el fin de dar a conocer el contenido de la **Resolución No. 2022-016314 del 20 de enero del 2022**, por medio de la cual se resuelve el Recurso de Reposición contra la Resolución No. 2021-148559 del 21 de septiembre del 2021 y se indicó nuevamente confirmar en todas sus partes la **Resolución No. 2021-148559 del 21 de septiembre del 2021**.

21. A corte 14 de marzo de 2022, la deuda registrada por COLPENSIONES, en el Portal Web del Aportante dispuesto por COLPENSIONES, para las vigencias requeridas por medio del proceso de Cobro Coactivo No. **DCR-2021-053467**, es decir, para las vigencias 1996-08, 1996-09, 1996-10, 1996-11, 1996-12, 1997- 01, 1997-02 y 1997-03 por concepto de DEUDA PRESUNTA, asciende a la suma de **UN MILLÓN SEISCIENTOS TRECE MIL CIENTO VEINTITRÉS PESOS M/CTE (\$1.613.123)** y por concepto de DEUDA REAL, asciende a la suma de **UN MILLÓN DOSCIENTOS TREINTA Y UN MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$1.231.386)**.

22. Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta que COLPENSIONES, ha presentados valores tanto de Deuda Presunta como Deuda Real, diferentes, en las etapas del proceso, a la fecha COOPERAMOS, desconoce los valores que supuestamente se adeudan, pues como se ha podido demostrar COLPENSIONES, desconoce el valor de la deuda que nos pretende cobrar, pues en cada una de las etapas, los valores de la deuda han variado, lo que quiere decir que no existe CLARIDAD en la obligación que COLPENSIONES, pretende cobrar, por tal motivo no es procedente para COOPERAMOS, suponer cual es el monto de la deuda que COLPENSIONES, está cobrando.

23. Así las cosas, es preciso resaltar, que con el actuar de COLPENSIONES, al proferir las resoluciones referidas, en especial la Resolución 2021-148559 de fecha 21 de septiembre de 2021, que declara no probadas las excepciones propuestas por la Cooperativa, denominadas **PRESCRIPCIÓN y FALTA DE TÍTULO**, vulneró derechos fundamentales de la misma, al desconocer la prescriptibilidad de la acción de cobro coactivo, siendo esta la regla general, pues no existe acción sin prescripción y la excepción a la imprescriptibilidad de ciertas acciones, con fundamento en la ley y el desarrollo jurisprudencial, como es para los delitos de lesa humanidad y para la reparación de perjuicios derivados de dicha conducta punible”.

1.2. PRETENSIONES

La parte tutelante, solicitó²:

“PRIMERA: Solicito que en amparo al derecho fundamental al debido proceso y acceso a la Administración de Justicia consagrados en los artículos 29 y 229 de la Constitución Política, los cuales vienen siendo vulnerados de manera flagrante por la entidad accionada por defecto sustantivo, rogando a su señoría, se decrete la Nulidad de las Resoluciones No. 48245 de fecha 15 de abril de 2021, por medio de la cual COLPENSIONES profiere mandamiento de pago a su favor y en contra de COOPERAMOS, Resolución No. 2021-148559 del 21 de septiembre de 2021, por medio de la cual, COLPENSIONES resuelve las excepciones y ordena seguir adelante con la ejecución en contra de COOPERAMOS, Resolución No. 2021- 113807 del 19/julio/2021, por medio de la cual COLPENSIONES ordena seguir adelante con la ejecución, dentro del proceso de cobro coactivo CR-2021-053467, notificada a COOPERAMOS el 30 de diciembre de 2021; Resolución No. 000284 del 12 de enero de 2022, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por COOPERAMOS en contra de la Resolución No. 2021-148559 de 21 de septiembre de 2021 y Resolución No. 2022-016314 del 20 de enero del 2022, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución No. 2021-148559 de 21 de septiembre de 2021, al no tener en cuenta las normas aplicables al caso, respecto de los requisitos del título ejecutivo para poderse demandar y sobre la prescripción de la acción de cobro coactivo.

SEGUNDA: Solicito al Despacho, se ordene a la entidad accionada para que, dentro de un plazo perentorio estipulado por el Juzgado, COLPENSIONES, emita resolución mediante la cual, declare la nulidad de las **Resoluciones referidas en el punto anterior y en su defecto se resuelva decretando la prosperidad de las Excepciones”**.

1.3. Actuación procesal en primera instancia

Mediante auto adiado el 16 de marzo del 2022, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué, admitió la acción constitucional contra la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, concediéndoles el término de tres (3) días para que rindiera informe sobre los hechos y pretensiones de que trata la presenta acción, y además para que allegara y solicitara las pruebas que pretendía hacer valer en su defensa³.

Luego de surtidas las notificaciones correspondientes, la entidad accionada intervino de la siguiente manera.

II. INFORME RENDIDO

• COLPENSIONES-4.

La directora de acciones constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, rindió informe conforme al cual señala que, como quiera que la Cooperativa Multiactiva de Aporte y Crédito COOPERAMOS promueve acción de tutela con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, y en orden de ello se decrete la nulidad de las Resoluciones expedidas por la administradora dentro del trámite de cobro coactivo, se hace necesario abordar el análisis de la procedibilidad de la acción de tutela, pues, de acceder a lo solicitado se desnaturalizaría el mecanismo constitucional de carácter residual y subsidiario.

² Ver folio 10 del archivo digital expediente tutela.

³ Documento PDF No. 2_ expediente Juzgado.

⁴ Documento PDF No. 4 y 7 - expediente juzgado.

Por ende, la entidad accionada luego de abordar lo correspondiente a la subsidiaria de la acción de tutela, arguye que lo pertinente es que se declare la improcedencia de la presente acción, y considera que si, la parte actora presenta un desacuerdo con lo resuelto por la administración en la resoluciones señaladas en el escrito genitor, lo correspondiente es que proceda a agotar los procedimientos y acciones judiciales dispuestas para tal fin, y no pretender que por vía de la acción constitucional de la referencia se resuelva lo pretendido.

Aunado a lo anterior, considera que la entidad no ha vulnerado derecho alguno al accionante, pues, la administración atendió cabalmente la solicitud y que, no puede entenderse que al negarse la petición se afecten derechos fundamentales.

Por lo puntualizado, en concreto solicita que se DENIEGUE la acción de tutela promovida contra COLPENSIONES por cuanto las pretensiones son abiertamente IMPROCEDENTES, al no cumplirse con el requisito de procedibilidad consagrado en el art. 6º del Decreto 2591 de 1991, así como tampoco se encuentra demostrado que Colpensiones haya vulnerado los derechos reclamados por el accionante y está actuando conforme a derecho.

III. SENTENCIA IMPUGNADA⁵

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué mediante providencia del 30 de marzo de 2022, resolvió:

“PRIMERO: NEGAR por **IMPROCEDENTE** el amparo tutelar solicitado por la señora ANGELA SOCORRO PARRA ARISTIZABAL como representante legal de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE APOORTE Y CRÉDITO COOPERAMOS, en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES-, de conformidad con lo expresado en esta providencia.

SEGUNDO: EXHORTAR a la accionante para que, si a bien lo tiene, acuda ante la jurisdicción competente a fin de que mediante la interposición del proceso correspondiente pueda debatir y hacer valer el derecho que a su juicio le asiste.

TERCERO: Notifíquese esta decisión en la forma establecida en el art. 30 del Decreto 2591 de 1.991.

CUARTO: Si esta sentencia no fuere impugnada, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión”.

Para llegar a la anterior decisión el a-quo consideró:

“En el sub examine, se aprecia que realmente los derechos cuya protección se solicita tal como están orientados, tienen vías específicas de protección procesal, a las que perfectamente la entidad accionante puede acudir; es así que, conforme las pruebas allegadas al expediente, así como lo peticionado, se tiene que la accionante en representación de COOPERAMOS, pretende que se decrete la nulidad de los actos administrativos que se relacionan arriba y/o en su defecto se ordene a la entidad accionada que proceda a expedir acto administrativo en el mismo sentido, con el argumento de que los actos administrativos controvertidos están provistos de un defecto sustantivo.

En vista de lo anterior, una vez analizado la clase de derechos alegados como violados, en conjunto con las pretensiones, y las referencias normativas y jurisprudenciales traídas al caso, el despacho puede determinar que tal y como están encaminadas las pretensiones, es otra la vía judicial indicada para resolverlas. Es así

⁵ Documento PDF No. 06 - expediente digital.

como en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, se dispuso el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, trámite judicial que permite que el juez de conocimiento entre a analizar con profundidad las causales alegadas como constitutivas de la nulidad de los actos administrativos que se controvierten. (...).

Tampoco se advierte una flagrante violación al derecho fundamental al debido proceso, puesto que dentro del trámite administrativo que se ha seguido en virtud del proceso de cobro coactivo que se abrió en contra de la entidad accionante, hasta el momento no se advierte que la entidad accionada haya pretermitido u omitido alguna etapa procesal a la que la entidad accionada tenga derecho. (...)

Desde esta perspectiva, el medio de control indicado arriba que se tramita ante la jurisdicción contencioso administrativo, es el que otorga una protección eficaz y completa a lo pretendido por la entidad accionante, pues el juez ordinario cuenta con la potestad para definir, previo cumplimiento del debido proceso, si a la entidad accionante le asiste razón en sus alegaciones.

Es por lo anterior, que no se hace procedente la acción de tutela, pues como se indicó previamente, esta tiene una naturaleza residual y subsidiaria, lo que significa que cuando existen otros medios de defensa, estos solo pueden ser desplazados por la tutela, si los mismos son insuficientes o inidóneos para contrarrestar la violación al derecho que se alega conculcado”.

IV. LA IMPUGNACIÓN⁶

Dentro del término legal la representante legal de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE APOORTE Y CRÉDITO COOPERAMOS presentó escrito de impugnación contra el fallo de tutela de primera instancia proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, el 30 de marzo de 2022, con el fin de que se revoque la decisión adoptada, para lo cual expuso lo siguiente:

“(…)Motiva la presente acción Constitucional, el hecho que la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, en los actos administrativos emitidos objeto de las pretensiones, incurre en VÍA DE HECHO, vulnerando los derechos fundamentales al Debido Proceso y Acceso a La Administración de Justicia, artículos 29 y 229 de la Constitución Nacional, no porque se omitieran algunos ritos procesales, ni porque se vulnerara el derecho a la defensa de la Cooperativa que represento, sino porque de manera abierta y arbitraria se desconocieron los postulados legales propuestos Como excepción, expidiendo actos administrativos que desconocen el ordenamiento legal, aspecto que configura UNA VÍA DE HECHO, vulnerando el derecho fundamental al Debido Proceso y Acceso a La Administración de Justicia, desconociendo además el principio de legalidad. (...)

Conforme lo prevé el artículo 817 del Estatuto Tributario, el término de prescripción de la acción de cobro, debe contarse a partir de la fecha en que los aportes patrono – laborales se hicieron legalmente exigibles, por lo que, en consideración a la normativa en mención, la exigibilidad de los aportes parafiscales a cargo de la CAJA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO SOCIAL LTDA. COOPERAMOS-, hoy COOPERATIVA MULTIACTIVA DE APORTES Y CRÉDITO COOPERAMOS, y a favor de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, se inició al momento en que debía ser cumplida la obligación, periodo a partir del cual COLPENSIONES, tenía la facultad de exigir su pago, dentro de los cinco (5) años siguientes, contados a partir del último periodo adeudado, que como se evidencia, corresponde a los años 1996 y 1997.

⁶ Documento PDF No. 07 - expediente digital.

Por lo anterior, se evidencia que la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES Y COLPENSIONES, solo hasta el 25 de mayo de 2021, realiza la notificación de mandamiento de Pago proferido dentro del presente proceso de cobro coactivo, cuando ya han transcurrido más de cinco (5) años, los cuales Deben contarse a partir de la fecha en que los aportes patrono – laborales se hicieran legalmente exigibles, tal como lo prevé el artículo 817 del Estatuto Tributario; del mismo modo, las fechas de pago con saldo a favor del ISS hoy COLPENSIONES en el cuadro de liquidación certificada de la deuda, dan cuenta que estos se generaron desde el año 1996 y 1997 y al decir de la norma aplicable y vigente, esta supuesta acreencia tiene antigüedad mayor de cinco (5) años, TIEMPO DURANTE EL CUAL NO FUE EJERCIDA LA ACCIÓN DE COBRO POR PARTE DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES. (...)

Así las cosas, con la negativa al reconocimiento de las excepciones propuestas por la cooperativa que represento, desconociendo arbitrariamente lo consignado en los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, por parte de ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, de manera grosera y flagrante se desconoce no solo la normatividad en cita sino el principio general del derecho y la Constitución Nacional que establece que no existe acción sin prescripción salvo las excepciones dentro de las cuales no se encuentra la de Cobro Coactivo, dejando en evidencia que efectivamente se vulneraron los derechos fundamentales de mi representada al debido proceso y acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva.

Es preciso indicar que el pronunciamiento jurisprudencial frente a la “vía de hecho” no apunta al capricho o arbitrariedad del funcionario judicial, sino que se incluyen otros eventos, especialmente relacionados con el desborde de la discrecionalidad interpretativa del juez, al punto de vulnerar los derechos fundamentales, Es decir se involucra la superación del concepto “vía de hecho” y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que, si bien no se está ante una trasgresión de la Constitución Política, si se trata de decisiones legítimas que violan los derechos fundamentales.

Así las cosas, la presente acción de tutela resulta ser, sin duda, procedente y la herramienta Jurídica más expedita, eficaz y oportuna para impugnar los actos administrativos cuando se incurre en violación de los derechos fundamentales. De modo que resulta inapropiado seguir utilizando los medios de control tradicionales como la Nulidad y Nulidad y Restablecimiento del Derecho y Reparación Directa, cuando se puede acudir directamente a la acción de tutela para aquellas eventualidades en que la administración pública actúa a través de la expedición de actos administrativos que vulneren derechos fundamentales como en el presente caso”.

V. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante proveído fechado el 08 de abril de 2022, el Magistrado ponente avocó el conocimiento de la impugnación formulada por ANGELA PARRA ARISTIZABAL como representante legal de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE AHORRO Y CRÉDITO COOPERAMOS, para lo cual se ordenó notificar a las partes, y libradas las comunicaciones del caso, el expediente ingresó al Despacho para fallo.

En este orden de ideas, al no observar causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, la Sala procede a decidir la controversia conforme a las siguientes:

VI. CONSIDERACIONES DE LA SEGUNDA INSTANCIA

6.1 Precisiones preliminares

6.1.1. De la competencia

Vale aclarar que la jurisprudencia constitucional ha indicado que las únicas normas que determinan competencia en materia de tutela, son el artículo 86 de la Constitución que señala que ésta se puede interponer *ante cualquier juez*, y el artículo 37 de Decreto 2591 de 1991, que establece la competencia territorial y la correspondiente a las acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación, la cual es asignada a los jueces del circuito.

En este sentido, al artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, dispone:

“Art. 37. — Primera instancia. Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud...”. (Negrilla fuera de texto original.)

Así las cosas, esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del circuito de Ibagué el 30 de marzo de 2022, de conformidad con las disposiciones del artículo 86 de la constitución Política de Colombia, y el decreto 2591 de 1991; según lo establecido por el Decreto No. 2591 de 1991, en concordancia con el Decreto No. 1069 de 2015, modificado por el Decreto No. 1983 de 2017 y el Decreto 333 de 2021.

6.1.2. Marco jurídico de las acciones de tutela

El artículo 86 de la Constitución política expresa que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar mediante un procedimiento breve y sumario, por sí misma o quien actúe en su nombre la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública.

El inciso tercero de la anterior disposición igualmente dice que esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial, salvo que aquella se autorice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

El artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 prescribe que la tutela procede como mecanismo transitorio aun cuando el afectado disponga de otro medio judicial para evitar un perjuicio irremediable, esto es, cuando el daño no sea irreparable jurídicamente, o cuando al interpretarse en el sentido de que los efectos del acto durante su ejecución sean físicamente irreparables.

Significa lo anterior que las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional de protección.

6.2. Del problema jurídico a resolver

Le asiste a esta Sala de decisión determinar si en el presente caso, resulta procedente amparar los derechos fundamentales invocados por la representante legal de la Cooperativa Multiactiva de Ahorro y Crédito - Cooperamos, y en

consecuencia, se ha de ordenar la declaratoria de nulidad de las resoluciones proferidas por la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, dentro del trámite de cobro coactivo No. DCR-2021-053467, o si por el contrario, y como lo consideró el *a quo* la presente acción constitucional resulta improcedente ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial para controvertir las pretensiones objeto de análisis.

En este orden de ideas, advierte la Sala que dentro del expediente se observa el siguiente:

6.2.1. Acervo Probatorio

- Copia de Certificado de Existencia y Representación de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE AHORRO Y CRÉDITO COOPERAMOS expedido por la Cámara de Comercio de Ibagué (folios del 30 al 42 del expediente tutela).
- Copia de Liquidación certificada de deuda No. AP-00232916 de 17 de junio de 2019, por concepto de aportes pensionales notificada mediante aviso recibido en la oficina principal de la Cooperativa, el 31/julio/2019 bajo el radicado No. 0356, en la cual se resuelve: *“Proferir en contra la sociedad y/o entidad CAJA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO SOCIAL LTDA. COOPER con Nit No. 890701430 Liquidación Certificada de Deuda por concepto de aportes pensionales en mora así:*

Deuda	Aportes	Total
Valor adeudado por ciclos no pagos (Deuda Presunta Por Omisión)	5.195.828	5.195.828
Valor adeudado por pagos parciales y/o extemporaneos (Deuda Presunta Por Diferencia En Pago)	1.310.186	1.310.186
TOTAL ADEUDADO	6.506.014	6.506.014

(folios del 43 al 52 del expediente tutela).

- Copia de Resolución No. 48245 del 15/abril/2021 expedida por la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, dentro del proceso de cobro coactivo DCR-2021-053467, notificada el 25 de mayo de 2021, por medio de la cual se avocó conocimiento del expediente No. DCR-2021-053467, e inició el trámite del proceso de cobro coactivo administrativo en contra de la Caja Cooperativa de Ahorro Social LTDA. (folios del 54 al 60 del expediente tutela).
- Contestación y escrito de excepciones presentados por COOPERAMOS el 16 de junio de 2021, por intermedio de apoderada judicial, en contra de la Resolución No. 48245 del 15/abril/2021, proferida dentro del proceso de cobro coactivo DCR-2021-053467, y mediante el cual se interponen las excepciones de prescripción de la acción de cobro y falta de título ejecutivo (folios del 62 al 74 del expediente tutela).
- Copia de la Resolución No. 2021-148559 del 21 de septiembre de 2021, expedida por COLPENSIONES dentro del proceso de cobro coactivo DCR-2021-053467, y por medio de la cual resolvió las excepciones formuladas y ordenó seguir adelante con la ejecución, notificada a Cooperamos el 20 de octubre de 2021. (folios del 133 al 140 del expediente tutela).
- Copia del recurso de reposición presentado el 09/noviembre/2021 por COOPERAMOS a través de apoderada judicial, en contra de la Resolución No. 2021-148559 del 21 de septiembre de 2021, con el fin de solicitar a la administradora de fondo de pensiones Colpensiones, se sirva reponer, la decisión anterior adoptada (folios del 142 al 157 del expediente tutela).

- Copia del oficio No. de Radicado, SEM2021-403666 de 02/diciembre/2021, notificado a COOPERAMOS el 30/diciembre/2021, por medio del cual, COLPENSIONES notifica la Resolución No. 2021-113807 del 19/julio/2021 y a través de la cual ordenó seguir adelante con la ejecución en contra de COOPERAMOS dentro del proceso de cobro coactivo CR-2021-053467. (folios del 159 al 162 del expediente tutela).
- Copia de Resolución No. 000284 del 12 de enero de 2022 por medio de la cual Colpensiones resolvió un recurso de reposición, dejó sin efectos la resolución No. 2021-113807 del 19 de julio de 2021, y confirmó la resolución No. 2021-148559 del 21 de septiembre de 2021. (folios del 164 al 176 del expediente tutela).
- Copia de Resolución No. 2022-016314 del 20 de enero de 2022 por medio de la cual se resuelve recurso de reposición, confirmando en todas sus partes la Resolución No. 2021-148559 del 21 de septiembre de 2021. (folios del 180 al 184 del expediente tutela).

6.3. DERECHOS CONSTITUCIONALES OBJETOS DE LA ACCIÓN:

6.3.1. Derecho fundamental del debido proceso.

De acuerdo al artículo 29 de la Constitución Política “*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”; lo cual insta que los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones brinden las garantías constitucionales básicas. Es así como la función pública está restringida por el principio de legalidad, teniendo por finalidad, que el actuar de las autoridades se ciña a los procedimientos previamente establecidos en el ordenamiento jurídico, y no al de su propio arbitrio.

En ese sentido y, de manera reiterada la Honorable Corte Constitucional ha esbozado el derecho fundamental al debido proceso en los siguientes términos:

“Corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción.

En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional.

Del contenido del artículo 29 de la Carta y de otras disposiciones conexas, se infiere que el derecho al debido proceso se desagrega en una serie de principios particularmente dirigidos a tutelar la intervención plena y eficaz del sujeto procesal y a protegerlo de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad que conoce y resuelve sobre la situación jurídica sometida a su decisión. En tal virtud, y como garantía de respeto a dichos principios, el proceso se institucionaliza y normatiza, mediante estatutos escritos que contienen mandatos reguladores de la conducta de las autoridades administrativas o judiciales, encaminados a asegurar el ejercicio regular de sus competencias.”⁷

⁷ Ver sentencia C-214/94 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

6.3.2. Del acceso a la administración de justicia

Ahora bien, en cuanto al derecho al acceso a la administración de justicia, el artículo 229 de la Constitución Política de 1991, establece:

“ARTICULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.”

En esa misma línea, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Constitucional ha aseverado que el acceso a la justicia es un derecho de rango fundamental, que se constituye en un pilar fundamental del Estado Social de Derecho, para lo cual realizó las siguientes consideraciones:⁸

“El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia se encuentra consagrado en el artículo 229 de la norma superior en los siguientes términos: Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado. Este derecho ha sido entendido como la posibilidad reconocida a todas las personas de poder acudir, en condiciones de igualdad, ante las instancias que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional que tengan la potestad de incidir de una y otra manera, en la determinación de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y la ley. Por medio de su ejercicio se pretende garantizar la prestación jurisdiccional a todos los individuos, a través del uso de los mecanismos de defensa previstos en el ordenamiento jurídico. De esta forma, el derecho de acceso a la administración de justicia constituye un presupuesto indispensable para la materialización de los demás derechos fundamentales, ya que, como ha señalado esta Corporación “no es posible el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el Legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso”. Por consiguiente, el derecho de acceso a la administración de justicia se erige como uno de los pilares que sostiene el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, toda vez que abre las puertas para que los individuos ventilen sus controversias ante las autoridades judiciales y de esta forma se protejan y hagan efectivos sus derechos.”

Bajo esta línea, es loable precisar que existe la posibilidad de que cualquier persona solicite ante los jueces competentes la protección o restablecimiento de los derechos que consagra la carta magna, y en tal sentido, éste se constituye como un derecho de rango constitucional que puede ser amparado por vía tutelar, siempre y cuando se demuestre siquiera sumariamente su amenaza o vulneración

6.4. Carácter subsidiario y residual de la acción de tutela.

En el marco del Estado Social de Derecho, la Constitución garantiza a todo ciudadano la posibilidad de acudir a los jueces para dirimir conflictos entre sí o como consecuencia de su relación con el Estado. Concretamente, el acceso a la administración de justicia abarca la capacidad con que cuentan los asociados para ejercer acciones que permitan hacer valer sus derechos ante la justicia y, además, la posibilidad de que las decisiones que se tomen en ese sentido sean cumplidas por parte de quienes son sujetos pasivos.

El artículo 86 de la Constitución Política, consagra la acción de tutela como un medio preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T- 799 de 2011, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

constitucionales fundamentales, vulnerados o amenazados por acciones u omisiones de autoridades públicas y particulares investidos de función pública, el cual procede cuando el demandante no tenga otra vía de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Por su parte, el Decreto 2591 de 1991 que regula la acción de tutela, instituye en su artículo 6º que esta no procederá: *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”*.

De acuerdo a la norma en cita, no cabe duda que una característica esencial de la acción de tutela es la **subsidiariedad**, por cuanto sólo resulta procedente instaurar la demanda de tutela en subsidio o a falta de instrumentos constitucionales o legales diferentes, susceptibles de ser alegados ante los jueces, es decir, cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa.

De viaja data, la Corte ha interpretado las normas sobre procedencia de la acción de tutela concluyendo que dicha acción es de carácter subsidiario y, por tanto, no suple los mecanismos procesales establecidos por el ordenamiento jurídico para defender los intereses de los particulares. Frente a este tema, ha dicho:

“Reitera la Corte que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario cuyo objeto específico es la protección de los derechos fundamentales violados o amenazados por acción u omisión de una autoridad pública o de una persona o entidad privada cuando la circunstancia encaja en lo previsto por la Carta, pero en modo alguno se constituye en vía adecuada para sustituir al sistema jurídico ordinario ni para reemplazar los procedimientos judiciales expresamente contemplados para solucionar determinadas situaciones o para desatar ciertas controversias.”⁹

Aunado a lo anterior, esta alta corporación ha determinado que el requisito de subsidiariedad no sólo se limita a los recursos o acciones judiciales, cobijando en consecuencia, a los procedimientos administrativos, los cuales se hallan por expresa disposición legal, atribuidos en cabeza de las autoridades del Estado, quienes son las llamadas en primera instancia a suministrar la protección requerida por los solicitantes. Así lo indicó en sentencia T-580 de 2006, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa:

“De allí que quien alega la vulneración de sus derechos fundamentales deba haber agotado los medios de defensa disponibles por la legislación para el efecto.¹⁰ Exigencia que se funda en el principio de subsidiariedad de la tutela descrito, que pretende asegurar que una acción tan expedita no sea considerada en sí misma una instancia más en el trámite jurisdiccional, ni un mecanismo de defensa que reemplace aquellos diseñados por el legislador,¹¹ y menos aún, un camino excepcional para solucionar errores u omisiones de las partes¹² en los procesos judiciales.¹³

Bajo estos supuestos, la tutela no puede ser percibida como un medio para desplazar otros mecanismos jurídicos de protección o para usurpar competencias ordinarias,¹⁴ sino que resulta ser una acción que puede “fungir como recurso

⁹ Corte Constitucional. T-293 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰ Corte Constitucional. Ver Sentencias T-441 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-742 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas y T-606 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, entre otras.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-622 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹² Corte Constitucional. Sentencias C-543 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández; T-567 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-511 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; SU-622 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-108 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-200 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

*orientado a suplir los vacíos de defensa que en determinadas circunstancias presenta el orden jurídico en materia de protección de derechos fundamentales”.*¹⁵ **El juez de tutela, en consecuencia, no entra a reemplazar a la autoridad competente para resolver aquello que le autoriza la ley¹⁶, especialmente si los mecanismos no han sido utilizados ni ejercidos por las partes, conforme a las atribuciones y competencias legales. Por lo que, en conclusión, ante otro medio de defensa idóneo y efectivo, la acción de tutela resulta improcedente...**

En otra oportunidad, la misma Alta Corporación señaló lo siguiente¹⁷:

“La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias - jurisdiccionales y administrativas- y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional.

En efecto, el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 superior...”. (Negrilla fuera de texto original).

Significa lo anterior que las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional de protección.

No obstante, como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela, debe analizarse en cada caso concreto. Por ende, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial, la Alta Corporación ha determinado que existen dos excepciones que justifican su procedibilidad:

(i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es **idóneo y eficaz** conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado, procede el amparo como **mecanismo definitivo**; y,

(ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un **perjuicio irremediable**, caso en el cual la acción de tutela procede como **mecanismo transitorio**.

Adicionalmente, se tiene que el perjuicio debe caracterizarse por ser: “i) *inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; ii) grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; iii) las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad*¹⁸”.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-972 de 2005. M.P. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-038 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-480 del 13 de junio de 2011. C.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸ Sentencia T-210 de 2013, Corte Constitucional, Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, calendarada el 15 de abril de 2013.

Así que en estos casos, ha previsto la Corte Constitucional que *“los efectos del fallo se surtirán mientras se obtiene una decisión definitiva en el proceso ordinario salvo que, el juez constitucional adopte una decisión definitiva en razón a las circunstancias propias del caso.”*¹⁹

Así las cosas, se concluye entonces que la tutela, es por naturaleza residual y subsidiario, debiendo los administrados respetar el conducto regular de las competencias, acciones, procedimientos, instancias y recursos jurisdiccionales, a efecto de conservar la estructura funcional de la rama judicial; evitando de esta forma, la indebida intromisión del juez de tutela en las competencias asignadas por el legislador a los jueces naturales, u otros organismos.

Por lo anterior, previo a abordar si en el *sub examine* se acredita la vulneración a los derechos fundamentales alegado por la parte actora, lo correspondiente es que esta Sala de decisión aborde en concreto la procedibilidad del presente mecanismo constitucional.

6.5. Caso en concreto

Como se planteó en precedencia, se tiene que la señora Angela Parra Aristizábal como representante legal de la Cooperativa Multiactiva de Aporte y Crédito - COOPERAMOS, promueve la presente acción de tutela en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, con ocasión a los actos administrativos expedidos en el trámite de cobro coactivo de aportes pensionales-, expediente DCR-2021-053467, y que presuntamente adeuda la parte accionante.

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, en primera instancia denegó el amparo solicitado por la accionante, al considerar que cuenta con otro mecanismo de defensa judicial idóneo para proteger sus derechos fundamentales que hoy pretende se amparen por la vía constitucional; aunado a que la accionante no acreditó el perjuicio irremediable para que la acción de tutela proceda como mecanismo subsidiario, y que el juez de la presente causa actúe en remplazo del juez natural.

A su turno, la parte actora impugnó la sentencia de primer grado, y en tal orden, solicita ante esta superioridad que se revoque dicha decisión, por cuanto considera que la presente acción constitucional resulta ser la herramienta jurídica más expedita, eficaz y oportuna para impugnar los actos administrativos acusados, y que la utilización de los medios de control ordinarios resultan ser inapropiados ante la vulneración de derechos fundamentales en que incurre la administración con las decisiones adoptadas en cada uno de los actos expedidos.

A la luz del anterior contexto, esta Sala destaca con meridiana claridad que, en primer lugar, deba acudir al estudio de procedibilidad de la presente acción de tutela, pues, precisamente éste se convierte en el punto neurálgico de la controversia, esto, máxime cuando luego de analizar los planteamientos del escrito de tutela, no se evidencia la existencia de una circunstancia concreta y particular que sirva a esta corporación a fin de abordar el estudio del presente mecanismo como medio transitorio con el objeto de evitar un perjuicio irremediable.

De acuerdo a lo trazado, en concreto observamos que el presente litigio constitucional, radica o se centra en la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, con ocasión a los actos administrativos expedidos por la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, dentro del trámite o proceso de cobro coactivo

¹⁹ *Ibíd*em

No. DCR-2021-053467 que esta adelantó contra la Cooperativa Multiactiva de Aporte y Crédito - COOPERAMOS, y que corresponden a: i) Resoluciones No. 48245 de fecha 15 de abril de 2021, ii) Resolución No. 2021-148559 del 21 de septiembre de 2021, iii) Resolución No. 2021- 113807 del 19 de julio de 2021, iv) Resolución No. 000284 del 12 de enero de 2022, y v) Resolución No. 2022-016314 del 20 de enero del 2022; pues, a juicio de la parte accionante desconocieron las estipulaciones contenidas artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario, en concreto, lo relacionado con el término de la prescripción de la acción de cobro.

Precisado este aspecto, y sin que se requiere ningún otro tipo de análisis, para la Sala resulta claro que, para tramitar las pretensiones elevadas por la representante legal de la Cooperativa Multiactiva de Aporte y Crédito - COOPERAMOS, el ordenamiento jurídico contempló precisamente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, instituida en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011²⁰, escenario en el cual el extremo activo podrá demandar la legalidad de los actos administrativos expedidos por la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, dentro del trámite o proceso de cobro coactivo No. DCR-2021-053467, e invocar la prescripción de la acción de cobro.

Sobre el particular, la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-840 de 2014²¹, consideró que: *“La Corte Constitucional ha establecido que, por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, puesto que para controvertir la legalidad de aquellos están previstas acciones idóneas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en las cuales se puede solicitar desde la demanda, como medida cautelar, la suspensión del acto. La regla general de improcedencia de la tutela contra actos administrativos no solo tiene como fundamento la existencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino también la presunción de legalidad de que gozan dichos actos. Al presumirse válidos, la prueba de la ilicitud de los mismos debe tener lugar en un proceso que tenga un trámite idóneo para valorar estas manifestaciones de la voluntad de la administración (...)”*

Entonces, y como quiera que la Sala evidencia claramente que los argumentos expuestos en el escrito genitor y recurso de impugnación están estrictamente relacionados con la legalidad de los actos administrativos expedidos por la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, dentro del trámite o proceso de cobro coactivo No. DCR-2021-053467, en el caso en concreto, no existe duda que la accionantes pueden acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para obtener su nulidad, con el correspondiente análisis de la figura de la precepción de la acción de cobro, e incluso solicitar medidas cautelares que considere pertinente, pues, la tutela no el mecanismo adecuado para dirimir la situación planteada.

En este sentido la jurisprudencia constitucional ha señalado que es necesario *“(...) entender que los mecanismos judiciales ordinarios son los instrumentos preferentes a los cuales deben acudir las personas para lograr la protección de sus derechos; pues los jueces ordinarios están obligados a resolver los problemas legales que a aquellas aquejen,*

²⁰ “ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”.

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-840 de 2014, Magistrado Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

garantizando en todo momento la primacía de los derechos inalienables. De ahí que la tutela por parte de la jurisdicción constitucional adquiera carácter subsidiario frente a los restantes medios de defensa judicial.²²”

Luego, existiendo un mecanismo alternativo de defensa adecuado, escenario en el cual se puede plantear la controversia dando lugar a un proceso con todas las formalidades, es claro que el debate de un asunto como el *sub judice*, escapa al procedimiento propio de la acción de tutela, pues este amparo constitucional es por naturaleza residual y subsidiario, debiendo los administrados respetar el conducto regular de las competencias, acciones, procedimientos, instancias y recursos jurisdiccionales, a efecto de conservar la estructura funcional de la rama judicial; evitando de esta forma, la indebida intromisión del juez de tutela en las competencias asignadas por el legislador a los jueces naturales.

Adicionalmente, es dable establecer que en el caso en concreto, no se observa que el demandante ofrezca elementos de juicio que indiquen que el mecanismo judicial existente no sea idóneos ni eficaces para reivindicar los derechos que alegan vulnerados, o que hubiere acreditado la inminencia de un perjuicio que haga procedente la tutela; y lo que si se advierte, es la intención de eludir los mecanismos ordinarios de control judicial diseñados por el ordenamiento legal para elevar este tipo de pretensiones.

En consecuencia, y ante la inexistencia de un perjuicio irremediable en los derechos invocados para que el presente mecanismo desplace los medios ordinarios de defensa judicial en la situación particular de quien reclama, este Tribunal CONFIRMARÁ la decisión adoptada por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, en sentencia del 30 de marzo de 2022, por medio de la cual declaró la improcedencia de la acción de tutela, y exhortó a la parte actora para que si a bien lo tiene, acuda ante la jurisdicción competente a fin de que mediante la interposición del proceso correspondiente pueda debatir y hacer valer el derecho que a su juicio le asiste, esto, de conformidad a las consideraciones expuestas en parte precedente.

Por lo anterior se profiere la siguiente,

DECISIÓN

EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

RESUELVE:

PRIMERO: **CONFÍRMESE** la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, el día 30 de marzo de 2022, conforme a la cual negó por **IMPROCEDENTE** la acción de tutela promovida por la señora Angela Socorro Parra Aristizábal en calidad de representante legal de la Cooperativa Multiactiva de Aporte y Crédito -COOPERAMOS, esto, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión a las partes y remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad

²² Sentencia T-565 de 2008 M.P. Jaime Araújo Rentería.

RAD.: 004-2022-00060-01
Int.: 2022-00110

pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de medios electrónicos y se notificará a los interesados por el mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado



JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO
Magistrado

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado

Firmado Por:

Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez
Magistrado
Oral 4
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

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: **4ff795934e63aeea407306daf2db37d59cee71d29a9832d4ae5f60cd4fba4704**
Documento generado en 13/05/2022 04:03:54 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>