



Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha, veintiocho (28) de enero de dos mil veintidós (2022)

**REFERENCIA: RADICADO: 44-001-31-03-001-2022-00007-00.** Acción de Tutela, presentada por la señora **YOHENIS DEL CARMEN RIVEIRA CONTRERAS** Representante Legal de **COMUTRARI** contra **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**.

Dentro del término legal, esta Agencia Judicial procede a la resolución de la solicitud de tutela referenciada, previo los siguientes,

#### **ANTECEDENTES**

Se relata en el escrito de tutela por la parte accionante, que COLPENSIONES, actualmente inicio en contra de la empresa COMUTRARI proceso de cobro coactivo, ejecutando y ordenando el mandamiento de pago por la suma de Cuarenta y Seis Millones Cuatrocientos Cuarenta y Ocho Mil Setecientos Once Pesos (\$46.448.711) en consideración a la liquidación certificada de deuda N° APP-406814 del 27/09/2020.

Indica que COLPENSIONES libra mandamiento de pago ejecutivo bajo la modalidad de cobro coactivo contra la Cooperativa de Transporte COMUTRARI a través de la Resolución N°02021-139659 del 20 de septiembre de 2021. Resolución que le fue notificada de manera personal a la representante legal de la Cooperativa de Transporte COMUTRARI, el día 29 de diciembre de 2021, previo de recibir un oficio con el fin de ser citada para la respectiva notificación al Punto de Atención al Ciudadano (PAC).

Alega que en la Resolución por medio de la cual se libra mandamiento ejecutivo, se deja establecido de manera clara que conforme al reporte hecho por la Dirección de Ingresos por Aportes de COLPENSIONES, la Liquidación Certificada de Deuda N° APP-406814 del 27/09/2020 quedo en firme y ejecutoriada el día 15/04/2021. Señala, que la liquidación certificada de la deuda N° AP004406814 del 26 de septiembre de 2020 fue notificada a la Cooperativa de Transporte COMUTRARI solamente el 09/07/2021, lo que dice demostrarse en el texto del mismo documento.

Informa que la Cooperativa de Transporte COMUTRARI, una vez recibió la Liquidación Certificada de la Deuda, procedió dentro del término otorgado, diez (10) días para presentar el recurso de reposición en contra de dicha liquidación, el 26 de julio de 2021 a presentar el respectivo recurso de reposición, motivando y desvirtuando cada uno de los ítems de cobro presentado por COLPENSIONES, aportando en el mismo orden, todas las pruebas pertinentes y conducentes al caso.

Afirma que las circunstancias anotadas, reflejan una clara violación al debido proceso y al derecho de defensa de la Cooperativa de Transporte COMUTRARI, pues se les desconoció el recurso de reposición presentado y se dio ejecutoria a un documento mucho antes de la efectiva notificación a ellos como únicos interesados. COLPENSIONES al dar por sentado y declarado la ejecutoria de un acto administrativo tiempo antes de quedar debidamente ejecutoriado violó los derechos de defensa y contradicción, derecho de impugnación; la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en los procedimientos y el derecho a la estabilidad financiera y económica, tal como dice se evidencia, pues señala que la Liquidación Certificada de la Deuda, mismo que sirve de título en el mandamiento de pago, quedo ejecutoriada el 15/04/2021 mucho antes de recibirlo la empresa interesada, ello el 09/07/2021.

Señala, adicionalmente que en procura de garantizar su derecho también han dado dentro del término de ley respuesta al mandamiento de pago exigido por COLPENSIONES, presentado las excepciones que conforme a los hechos y fundamentos jurídicos sean aplicables al caso, agotando de esa forma los recursos que administrativamente puedan ser ejercidos, pero ello en aplicación al deber de agotar todas las alternativas y no guardar silencio frente a las acusaciones

o exigencias de la entidad accionada, además dice que no se puede perder de vista que se encuentran bajo una frente y flagrante violación de sus derechos invocados como Cooperativa.

Manifiestan que la Cooperativa COOMUTRARI se encuentra frente a un perjuicio irremediable toda vez que al ejecutarse por parte de COLPENSIONES, el mandamiento de pago, del cual le sirve de base una liquidación que fue declarada su ejecutoria violando los derechos aquí invocados a la actora, le afectaría de manera considerable su estabilidad económica y financiera, al verse obligado a pagar la suma de \$46.448.711; más aún cuando no adeuda esa cantidad de dinero a COLPENSIONES, pues como Cooperativa han venido cumpliendo con los compromisos prestacionales de sus empleados, como son pagar a tiempo los aportes pensionales y efectuar las respectivas liquidaciones de todas las personas a cargo.

Destaca que la falta o irregularidad de la notificación de los actos administrativos trae como consecuencia la ineficacia de los mismos, en tanto en virtud del principio de publicidad se hace inoponible cualquier decisión de determinada autoridad administrativa que no es puesta en conocimiento de las partes y de los terceros de manera oportuna (debido proceso administrativo).

Resaltan que, la notificación se presenta como una garantía jurídica, ante la inseguridad e indefensión que puede producir el desconocimiento de un acto administrativo. Es por ello que un acto o resolución dictados por la Administración puede ser perfectamente legal y, sin embargo, carecer de todo efecto jurídico, si no se cumple el requisito de la debida notificación. Que una oportuna y efectiva notificación es la base del cumplimiento del principio del debido proceso; es por ello que si la entidad aquí accionada desconoce por si misma el momento en que efectivamente fueron notificados como Cooperativa o el momento de que conocieron de la Liquidación Certificada de Deuda N° APP-406814 del 27/09/2020, que fue solo hasta el nueve (09) de julio de 2021, viola flagrantemente sus derechos invocados al defensa y contradicción, derecho de impugnación; la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en los procedimientos y el derecho a estabilidad financiera y económica.

Afirma que no recibieron notificación por ningún otro medio, solo hasta el 09 de julio de 2021, fue en esta fecha cuando conocieron de la Liquidación Certificada de Deuda N° APP-406814 del 27/09/2020, procediendo inmediatamente dentro del término a presentar el recurso correspondiente.

Que la Cooperativa reconoce que la Acción de tutela es una acción de naturaleza subsidiaria y de procedencia condicionada a que *“el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”*. Sin embargo, en este caso no podría declararse su improcedencia alegando la posibilidad de ejercer un proceso por vía ordinaria como defensa judicial de sus intereses; pues en el presente caso debe analizarse que esta acción en estos momentos no sería idónea y eficaz, ya que como expresó en el inicio de los hechos Colpensiones les notificó de la ejecución de una obligación que saben no deben, pues no reconoció o desconoció de manera tajante y grosera su recurso de reposición ante una liquidación de una deuda que les fue notificada el 9 de julio de 2021, como ya han reiterativamente expuesto; es así que invocan esta acción constitucional porque dicen se encuentra configurado en su favor un perjuicio irremediable. Que, al conocer la congestión judicial en procesos ordinarios, con todo y que se solicite una medida cautelar en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho la decisión sería tardía. Afirma que no se puede perder de vista que sus derechos fundamentales como Cooperativa en estos momentos están flagrantemente vulnerados por lo que se requiere que se tome una decisión pronta, expedida y en derecho que les los garantice convirtiéndose de esta forma la acción de tutela como mecanismo idóneo y transitorio para proteger su derechos constitucionales y así evitar la consumación de un perjuicio irremediable; como sería la ejecución de un mandamiento de pago con un título que no ha podido ser exigible por indebida notificación como se ha expuesto.

Finalmente destaca, en este caso que el perjuicio irremediable es inminente: porque está a punto de que hagan efectivo una orden de mandamiento de pago, del cual utilizaron un título ejecutivo que no es exigible por falta de notificación; es grave: porque la vulneración de los derechos fundamentales afectaría la estabilidad financiera y económica; requiere medidas urgentes e impostergables como es la intervención del juez constitucional y ampare sus derechos como Cooperativa y garantizar el restablecimiento integral de los mismos, pues mientras se resuelve la situación mediante un mecanismo extraordinario de defensa como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Colpensiones materializaría la ejecución de

un mandamiento de pago sobre un título que fue generado violando los derechos de la Cooperativa como ya se ha expuesto.

Con fundamento en los hechos narrados y en las consideraciones expuestas, respetuosamente solicitó Tutelar a su favor los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso – defensa, contradicción, derecho de impugnación; la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en los procedimientos - y el derecho a estabilidad financiera y económica invocados, ordenándole a la autoridad accionada que, realice una correcta notificación de la Liquidación Certificada de la Deuda N° AP004406814 del 26 de septiembre de 2020; o que se tenga como fecha de notificación de la respectiva liquidación el 09 de julio de 2021 y en consecuencia se tenga por presentado el recurso de reposición contra dicha liquidación, toda vez que el mismo fue presentado dentro del término establecido una vez la cooperativa fue notificada el 09/07/2021. Que sean valorados los argumentos y las pruebas aportadas con el recurso de reposición y en consecuencia Colpensiones tome una decisión diferente frente al mandamiento de pago librado.

Con la solicitud se aporta copia de unos documentos.

## **ACTUACIÓN PROCESAL**

### **1.- Trámite de la solicitud de tutela.**

Este Despacho a través de auto adiado 19 de enero de 2022, dispuso: *“PREVENIR a la señora YOHENIS DEL CARMEN RIVEIRA CONTRERAS Representante Legal de COOMUTRARI, para que corrija la solicitud de tutela, allegando a esta Agencia Judicial memorial en el que informe la razón o hechos que motivan a que presente esta acción contra MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE GUAJIRA, y que pretenda de este, informándose si COLPENSIONES también es accionado o si solo se dirige la presente acción contra el primero o segundo de los mencionados”.*

A través de memorial la actora dentro del término procedió a corregir la solicitud, informando se transcribe; *“...acudo respetuosamente ante su Despacho para dar aclaración en REFERENCIA: RADICADO: 44-001-31-03-001-2022-00007-00. Acción de Tutela, presentada por la señora YOHENIS DEL CARMEN RIVEIRA CONTRERAS Representante Legal de COOMUTRARI contra MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE GUAJIRA. referente a la ACCIÓN DE TUTELA que por error al momento de la transcripción se dejó consignado que iba dirigido al MINISTERIO DE TRANSPORTE, pero efectivamente la tutela va dirigida es a COLPENSIONES porque es el presunto violador de mis derechos fundamentales los cuales relato de manera clara, precisa en los hechos y pretensiones de la demanda”.*

De manera pues, que al mencionar la actora claramente que por error en la referencia mencionó como accionado al MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE GUAJIRA, pero efectivamente la tutela va dirigida es a COLPENSIONES. En conclusión, se encontró que se corrige la presente solicitud indicándose claramente la persona jurídica que presuntamente está afectando sus derechos, a quien menciona en los hechos, pretensiones y pruebas, por lo que se consideró por este Despacho por accionado a COLPENSIONES, pues es deber del Juez vincular al posible autor de la amenaza que se invoca y el carácter informal de la solicitud de tutela permite su corrección, sin que el aclararse el cambio de accionado pueda impedir continuar con su trámite, pues se debe ser garantista del ejercicio perentorio de esta acción.

En virtud de lo expuesto, la solicitud de tutela fue admitida mediante providencia del veinte (20) de enero de dos mil veintidós (2022), providencia que fue debidamente notificada a las partes, notificaciones que se surtieron vía correo electrónico.

#### **1.1 Informes tutelares:**

Dentro del curso del trámite, se presentó informe por la **Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES-**, del cual se destaca:

Primeramente, precisan señalar que en aplicación del artículo 24 de la Ley 100 de 1993, se establece las acciones de cobro por lo cual la Administradora Colombiana de Pensiones –

COLPENSIONES le corresponde adelantar las acciones de cobro motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador.

Seguido a lo anterior, frente a la vulneración alegada por la parte accionante, señalan que la Dirección de Ingresos por Aportes profirió la Liquidación Certificada de Deuda por concepto de aportes pensionales del aportante COOMUTRARI, como se relaciona a continuación:

*☒ Conforme a la información reportada por la Dirección de Ingresos por Aportes, la Liquidación Certificada de Deuda No. APF-406814 del 27 de septiembre de 2020 notificada con guía No. MT674221011CO entregada el 26 de marzo de 2021 a la dirección del aportante, la cual quedo en firme y ejecutoriada el día 15 de abril de 2021.*

*☒ Dentro del término legal establecido con el que contaba el aportante COOMUTRARI para presentar recurso de reposición contra la Liquidación Certificada de Deuda, no hizo uso del mismo.*

*☒ Ahora bien, aduce el aportante que la Liquidación Certificada de Deuda la conoció solo hasta el 9 de julio de 2021 y, por ende, solo hasta el 26 de julio bajo BZ 2021\_8416973 presento el recurso.*

*☒ Teniendo en cuenta que el mismo no se presentó dentro del término legal establecido, la Dirección de Ingresos por Aportes traslado a la Dirección de Cartera la Liquidación Certificada de Deuda No. APF-406814 del 27 de septiembre de 2020, con el fin de realizar el cobro de la obligación.*

*☒ Por lo cual, la Dirección de Cartera asumió el conocimiento del expediente DCR-2021-129228 mediante el cual se inició proceso de cobro coactivo en contra del aportante COOMUTRARI y se dispuso librar mandamiento de pago mediante Resolución No. 02021-139659 del 20 de septiembre de 2021.*

Que, así las cosas, por las razones que, exponen se podrá concluir que no existe vulneración alguna por parte de -COLPENSIONES- a los derechos fundamentales alegados por el accionante, arguye que la acción de tutela no es la vía para lograr lo pretendido por YOHENIS DEL CARMEN RIVEIRA CONTRERAS Representante Legal de COOMUTRARI.

Argumenta que de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1066 de 2006, las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de actividades y funciones administrativas, la prestación de servicios del estado y tengan que recaudar rentas o caudales públicos, deberán establecer el Reglamento Interno de Cartera, razón por la que Colpensiones mediante Resolución No. 504 del 26 de Diciembre de 2013, modificada por la Resolución No. 163 del 13 de mayo de 2015, adoptó el Manual de Cobro Administrativo de la entidad, el cual se encuentra publicado en la página web de la entidad en el siguiente link: <https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/es-CO/526/Normativa-Resoluciones>.

El proceso de cobro coactivo en Colpensiones, lo adelanta la Dirección de Cartera de la Gerencia de Financiamiento e Inversiones; el procedimiento Administrativo Coactivo es especial y se encuentra contenido en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional, que faculta a COLPENSIONES, para hacer efectivos directamente los créditos a su favor, a través de sus propias dependencias y funcionarios y sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria. Tiene como finalidad obtener el pago forzado de las obligaciones a su favor, mediante la venta en pública subasta de los bienes del deudor, cuando este ha sido renuente al pago voluntario de sus obligaciones.

Refiere que, el acto administrativo ejecutoriado por el cual se determina la deuda real, clara y exigible, corresponde al título ejecutivo en firme, con el cual se procede a librar mandamiento u orden de pago para que el ejecutado cancele la suma líquida de dinero adeudada junto con los intereses o actualizaciones que se causen más el valor correspondiente a las costas del proceso.

Afirma que al realizarse la respectiva notificación del mandamiento de pago, el accionante cuenta con todas las medidas procesales para garantizar el debido proceso, entre ellos se procede a dar apertura por el término de 15 días hábiles siguientes a la notificación del mandamiento de pago la posibilidad de presentación de excepciones o hacer el pago, las cuales se resuelven mediante resolución contra la cual proceden recursos de ley y el cual puede ser demandable ante el Juez contencioso administrativo; cuando el ejecutado no propone

excepciones, la administradora procede a emitir orden de seguir adelante con la ejecución donde se libra orden de avalúo y remate de bienes embargados y secuestrado y se procederá a realizar la liquidación de costas y de crédito.

De acuerdo a lo anterior, esa administradora tampoco ha vulnerado el debido proceso en lo que tiene que ver al Cobro Coactivo, lo anterior teniendo en cuenta que el accionante cuenta con otros medios de defensa dentro del proceso de cobro coactivo administrativo y por vía judicial para así cuestionar las supuestas actuaciones violatorias al debido proceso ante la jurisdicción contenciosa administrativa en uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

De tal manera, solicitan declarar la Imprudencia de la acción, pues el aportante YOHENIS DEL CARMEN RIVEIRA CONTRERAS Representante Legal de COOMUTRARI acudió a la vía de tutela para obtener la suspensión o terminación de los descuentos y reintegro de los dineros descontados conforme al proceso de cobro coactivo, a pesar de contar con el debido proceso y recurso dentro del mismo, o demandar los actos administrativos emitidos en el cobro ante la Justicia Contencioso Administrativa.

De conformidad con las razones expuestas, la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, se permitió realizar las siguientes solicitudes: 1. Se declare la improcedencia de la acción de tutela. 2. Se niegue la tutela frente a la entidad, por no haberse demostrado vulneración a derechos fundamentales por parte de COLPENSIONES. 3. Se comunique en debida forma lo decidido por el Despacho.

Considerando que se cuentan con los elementos de juicio necesario para dictar un fallo acorde a la Norma Superior, el mismo se toma, previas las siguientes,

### **CONSIDERACIONES**

#### **1.- Naturaleza de la acción incoada.**

La acción de tutela en los términos consignados en el artículo 86 del Documento Constitucional y desarrollados por el Decreto 2591 de 1991, constituye un instrumento jurídico-procesal de naturaleza especial, mediante el cual se pretende obtener de los jueces, a través de un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, cuando quiera que estos sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o en los eventos establecidos para los particulares, siempre y cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo para obtener la pretendida protección.

#### **2.- Problema a resolver.**

En el presente caso, corresponde a este Despacho determinar si la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES-, vulneran los derechos fundamentales al debido proceso (defensa-contradicción-impugnación), y el derecho a la estabilidad financiera y económica., invocado por el accionante la señora YOHENIS DEL CARMEN RIVEIRA CONTRERAS Representante Legal de COOMUTRARI, al iniciarse un proceso de cobro coactivo con el mandamiento de pago ejecutivo contra la Cooperativa de Transporte COMUTRARI a través de la Resolución N°02021-139659 del 20 de septiembre de 2021 notificada el 29 de diciembre de 2021. En el decir de la actora, desconociéndose el hecho de que este nace en virtud de la Liquidación Certificada de Deuda N° APP-406814 del 27/09/2020, que dice en el mandamiento quedo en firme y ejecutoriada el día 15/04/2021, lo que refuta alegando que de dicha certificación de deuda solo conocieron el 09 de julio de 2021, y en el término 26 de julio de 2021 interpusieron los recursos de ley – reposición- aun así este fue desconocido por la entidad accionada y libro mandamiento violando flagrantemente sus derechos invocados.

Razón por la cual solicita ordenarse a la autoridad accionada que, realice una correcta notificación de la Liquidación Certificada de la Deuda N° AP004406814 del 26 de septiembre de 2020; o que se tenga como fecha de notificación de la respectiva liquidación el 09 de julio de 2021 y en consecuencia se tenga por presentado el recurso de reposición contra dicha liquidación, toda vez que el mismo fue presentado dentro del término establecido una vez la Cooperativa fue notificada el 09/07/2021. Que sean valorados los argumentos y las pruebas

aportadas con el recurso de reposición y en consecuencia Colpensiones tome una decisión diferente frente al mandamiento de pago librado.

### 3.- Precedente jurisprudencial aplicable al caso. [Sentencia T-628/08](#)

*(...)- Procedencia de la acción de tutela para impugnar el procedimiento de cobro coactivo*

*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"*

*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.*

*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 cobras 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"*

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

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

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

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

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

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

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

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

*"(...)*

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

*De lo anterior se sigue que, para cuestionar la validez de un procedimiento de cobro coactivo, el demandante cuenta con las acciones contencioso administrativas. La validez del proceso de cobro coactivo, por haberse desconocido incluso garantías constitucionales, es inicialmente competencia del juez de la administración.*

*Con ello se quiere indicar que para la impugnación del proceso de jurisdicción coactiva existe una vía judicial de defensa, por lo que la acción de tutela sólo procede cuando se demuestre que tal vía no es idónea para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.*

#### **4.- Caso concreto.**

En el presente asunto, a *prima facie* se observa, que el problema jurídico a resolver por este Despacho, puesto a consideración mediante la presente solicitud de tutela, es determinar si la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES- vulnera los derechos fundamentales al debido proceso (defensa-contradicción-impugnación), y el derecho a la estabilidad financiera y económica., invocado por el accionante la señora Yohenis Del Carmen Riveira Contreras Representante Legal de COOMUTRARI, al iniciarse un proceso de cobro coactivo con el mandamiento de pago ejecutivo contra la Cooperativa de Transporte COMUTRARI a través de la Resolución N°02021-139659 del 20 de septiembre de 2021 notificada el 29 de diciembre de 2021. En el decir de la actora, desconociéndose el hecho de que este nace en virtud de la Liquidación Certificada de Deuda N° APP-406814 del 27/09/2020, que dice en el mandamiento quedo en firme y ejecutoriada el día 15/04/2021, lo que refuta alegando que de dicha certificación de deuda solo conocieron el 9 de julio de 2021, y en el término 26 de julio de 2021 interpusieron los recursos de ley – reposición- aun así este fue desconocido por la entidad accionada y libro mandamiento, con lo que viola flagrantemente sus derechos invocados.

Vulneración que, en el decir de la parte actora, se concreta en el hecho de que la decisión Liquidación Certificada de Deuda N° APP-406814 del 27/09/2020, no le fue notificada solo hasta el 9 de julio de 2021, no obstante, a pesar de que en término el 26 de julio de 2021 presentó recurso contra ella, este no fue tenido en cuenta al momento de expedirse el mandamiento de pago Resolución N°02021-139659 del 20 de septiembre de 2021, pues en el

mismo se desconoce su recurso y se dice que la liquidación de deuda quedo ejecutoriada el 15 de abril de 2021, fecha anterior a la notificación de la misma.

Razón por la cual solicita ordenarse a la autoridad accionada que, realice una correcta notificación de la Liquidación Certificada de la Deuda N° AP004406814 del 26 de septiembre de 2020; o que se tenga como fecha de notificación de la respectiva liquidación el 9 de julio de 2021 y en consecuencia se tenga por presentado el recurso de reposición contra dicha liquidación, toda vez que el mismo fue presentado dentro del término establecido, una vez la cooperativa fue notificada el 09/07/2021. Que sean valorados los argumentos y las pruebas aportadas con el recurso de reposición y en consecuencia Colpensiones tome una decisión diferente frente al mandamiento de pago librado.

Previo análisis del problema jurídico planteado, se debe hacer el estudio sobre los presupuestos procesales de procedencia de una acción de tutela, de conformidad con lo establecido por el Decreto 2591 de 1991, en primer lugar, la legitimación e interés que pueda existir por activa y por pasiva, que en este caso se cumple.

Respecto de la *legitimación por activa*, por regla general se considera que la tiene la persona cuyos derechos fundamentales considera están siendo violados o vulnerados, en el caso en estudio, la acción de tutela fue presentada por la señora Yohenis Del Carmen Riveira Contreras Representante Legal de COOMUTRARI, es decir, la presenta una persona jurídica particular a través de su representante legal invocando reclamar la protección del derecho al debido proceso que considera vulnerados con la expedición por parte de COLPENSIONES del mandamiento de pago Resolución N°02021-139659 del 20 de septiembre de 2021 que dice le fue notificado el 29 de diciembre de 2022, sin tener en cuenta el recurso de reposición interpuesto el 26 de julio de 2021, contra la Liquidación Certificada de Deudas. En tal sentido, este Despacho encuentra, que la parte accionante está legitimada en la causa para buscar la tutela de los derechos que afirma le han sido vulnerados.

Respecto de la *legitimación en la causa por pasiva*, encontramos que está deberá ser ejercida contra la persona natural o jurídica que presuntamente pueda ser la responsable de la amenaza o vulneración que alega el accionante. En el caso concreto, se reitera, la parte actora dirigió la presente acción contra Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES- pues la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante, dice se dio con la expedición por parte de COLPENSIONES del mandamiento de pago Resolución N°02021-139659 del 20 de septiembre de 2021, que dice le fue notificado el 29 de diciembre de 2021, sin tener en cuenta el recurso de reposición interpuesto el 26 de julio de 2021, contra la Liquidación Certificada de Deudas.

En el caso *sub examine*, en segundo lugar, se debe analizar el requisito de *Inmediatez*, este requisito de procedibilidad le impone al tutelante el deber de formular la acción de tutela en un término prudente y razonable respecto del hecho o la conducta que causa la vulneración de derechos fundamentales.

Si se analizan los hechos tutelares, encontramos que la señora YOHENIS DEL CARMEN RIVEIRA CONTRERAS Representante Legal de COOMUTRARI, considera como vulnerados los derechos al debido proceso y estabilidad financiera, con la expedición por parte de COLPENSIONES del mandamiento de pago Resolución N°02021-139659 del 20 de septiembre de 2021 que dice le fue notificado el 29 de diciembre de 2021, sin tener en cuenta el recurso de reposición interpuesto en su decir en término el 26 de julio de 2021 contra la liquidación certificada de deudas. Se observa que la fecha en la cual la parte accionante interpuso la presente acción de tutela fue el 18 de enero de 2022, plazo que en principio se ajusta a las reglas de razonabilidad que explican la procedencia del amparo.

En tercer lugar, debemos analizar el requisito de *subsidiaridad*, la Corte Constitucional ha indicado:

*“Que la Constitución Política reconoce un carácter residual a la acción de tutela, en tanto dispone que aquella procederá siempre que no existan otros medios de defensa judicial a los cuales pueda acudir la persona para demandar la protección de sus derechos fundamentales amenazados o conculcados.*

*No obstante, la aludida regla, en correspondencia con los artículos 86 Superior y 6° del Decreto 2591 de 1991, presenta dos excepciones que tienen que ver fundamentalmente con que la tutela también procederá cuando esos medios de defensa judicial: (i) no cuenten con la idoneidad y eficacia, tal que permita la protección del derecho, o (ii) no gocen de la aptitud suficiente para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En el primer evento, el amparo constitucional será definitivo, mientras que, en el segundo, será transitorio y estará sujeto a que el actor acuda a la acción judicial respectiva en el término de los 4 meses siguientes, entendiendo que, en caso de no hacerlo, los efectos de la tutela caducarán.*

*En el mismo sentido, ha puesto de presente esta Corporación que todo conflicto relacionado con el reconocimiento y pago de prestaciones económicas debe desatarse por la jurisdicción ordinaria o por el contencioso administrativa -según corresponda-, excepto en los casos ya mencionados en el párrafo inmediatamente anterior, es decir, cuando tales vías judiciales no sean idóneas o eficaces, o concurra un perjuicio irremediable ante el cual deba actuar con urgencia el juez constitucional.”*

En el caso *sub examine*, la señora YOHENIS DEL CARMEN RIVEIRA CONTRERAS Representante Legal de COOMUTRARI, pretende se realice una correcta notificación de la Liquidación Certificada de la Deuda N° AP004406814 del 26 de septiembre de 2020; o que se tenga como fecha de notificación de la respectiva liquidación el 9 de julio de 2021 y en consecuencia se tenga por presentado y resuelva el recurso de reposición contra dicha liquidación, toda vez que el mismo dice fue presentado dentro del término establecido una vez la Cooperativa fue notificada el 09/07/2021.

En ese sentido, debido a que la acción se dirige a controvertir la decisión que la accionada tomó para el caso mandamiento de pago Resolución N°02021-139659 del 20 de septiembre de 2021, en el que dicen que no se consideró para la expedición de la misma que se había interpuesto el 26 de julio de 2021 recurso de reposición contra la decisión Liquidación Certificada de la Deuda N° AP004406814 del 26 de septiembre de 2020; no obstante, se tubo por ejecutoriada el 15 de abril de 2021, cuando solo fue notificado el 9 de julio de 2021.

La protección vía tutela devendría improcedente, pues al tratarse de controvertir actuaciones dentro de un proceso de cobro coactivo el competente sería la jurisdicción contenciosa administrativa si se trata de decisión definitiva. Así las cosas, en principio se estaría ante la existencia de otro medio de defensa judicial a través del cual el accionante podría pretender lo hoy solicitado, en principio, la acción de tutela estaría llamada a ser declarada improcedente porque, de otra forma, el juez de tutela desconocería el carácter subsidiario del recurso de amparo e invadiría la órbita competencial del juez ordinario.

Sin embargo, se encuentra que los actos administrativos cuestionados dentro del proceso de cobro coactivo no son el que decide sobre las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago y/o ordena seguir adelante con la ejecución<sup>1</sup>, sino que los actos que se cuestionan son el de la Decisión Liquidación Certificada de la deuda N° AP004406814 del 26 de septiembre de 2020 (su notificación) y el Mandamiento de Pago Resolución N°02021-139659 del 20 de septiembre de 2021. Por lo que se debe considerar por este Despacho si son acto de mero trámite o si dentro de la reglamentación normativa ellos cuentan con la posibilidad de ser recurrido en el mismo proceso de cobro coactivo, activando entonces el hecho de que el actor cuente con un mecanismo de defensa judicial diferente a la acción de tutela. En efecto, este Despacho considera que debe analizarse el caso concreto a través de esta acción, para poder determinar si se cumple o no con el requisito de subsidiaridad.

Analizado el caso en estudio, se debe advertir, que la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, profirió a través de la Dirección de Ingresos de Aportes, la LIQUIDACION CERTIFICADA DEUDA No. AP-00406814 de septiembre 26 de 2020 POR CONCEPTO DE APORTES PENSIONALES.

Que se dice fue notificada a través de aviso en el que se dice se adjunta, copia íntegra del acto administrativo y el detalle de la obligación adeudada. Contra la presente Liquidación Certificada de Deuda, se aclara que únicamente procedía recurso de reposición dentro de los diez (10) días

---

<sup>1</sup> El artículo 835 del Estatuto Tributario dispone que de los actos proferidos en el proceso de cobro coactivo que adelanta la Administración, sólo son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución.

hábiles siguientes a su notificación. Ordenados notificar al deudor de conformidad con lo establecido en el artículo 65 y siguientes de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, Código de Procedimiento Administrativo y De lo Contencioso Administrativo.

En el informe tutelar, se menciona: “Conforme a la información reportada por la Dirección de Ingresos por Aportes, la Liquidación Certificada de Deuda No. APF-406814 del 27 de septiembre de 2020 notificada con guía No. MT674221011CO entregada el 26 de marzo de 2021 a la dirección del aportante, la cual quedo en firme y ejecutoriada el día 15 de abril de 2021.

Como constancia de lo dicho se aporta, prueba de guía de envío cuyo destinatario es COOMUTRARI, en la calle 15 No 12 – 54 de esta ciudad, dirección que coincide con la dirección del domicilio principal: CL 15 12 54, que se inscribió en Cámara de Comercio. ver imagen:

El formulario muestra un envío de Colpensiones con el número de radicación 2021-3236501 y fecha máxima de entrega 04/05/2021. El destinatario es COOMUTRARI en la Calle 15 # 12 - 54, La Guajira, Riohacha. El código postal es 124053240 y la zona es 26 MAR 2021. El medio de envío es 'ENTREGA BAJO PUERTA POR COVID 19'. Se incluyen secciones para especificar el tipo de inmueble (Casa, Edificio, Negocio, Conjunto), pisos, colores, puertas y materiales. También hay avisos de intento de entrega y un espacio para la firma recibida.

Por su parte la actora informa que fue notificada de la decisión LIQUIDACION CERTIFICADA DEUDA No. AP-00406814 de septiembre 26 de 2020, POR CONCEPTO DE APORTES PENSIONALES, el 9 de julio de 2021, para lo cual aporta copia del escrito de aviso, ver imagen:

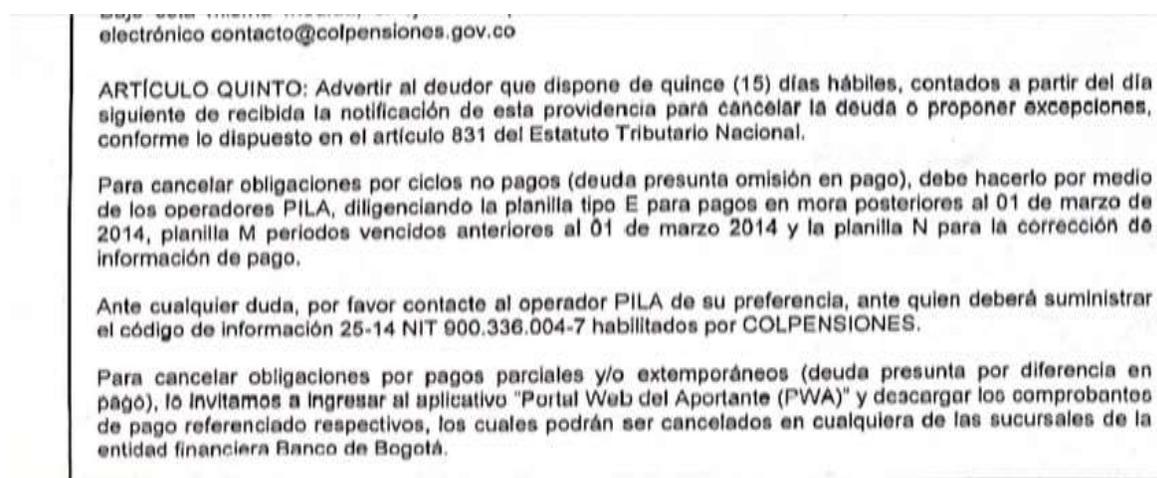
Documento de notificación por escrito de la Dirección de Ingresos por Aportes, Gerencia de Financiamiento e Inversiones, Colpensiones. Emitido en Bogotá D.C. el 26 de septiembre de 2020. El documento se refiere al proceso de cobro No. 2020\_5722306 y al deudor COOMUTRARI con NIT. 800243642. El asunto es la notificación por aviso de liquidación certificada de deuda No. AP-00406814 de septiembre 26 de 2020 por concepto de aportes pensionales. El documento fue recibido el 9/07/2021 a las 10:30 AM.

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 67. NOTIFICACIÓN PERSONAL.** Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación. **ARTÍCULO 69. NOTIFICACIÓN POR AVISO.** Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Al considerar que se encontraba dentro del término a través de escrito del 26 de julio de 2021, se presentó por el actor ante COLPENSIONES, recurso de reposición contra la decisión LIQUIDACION CERTIFICADA DEUDA No. AP-00406814 de septiembre 26 de 2020 POR CONCEPTO DE APORTES PENSIONALES, ver imagen.



En el mencionado proceso de cobro coactivo se dictó el mandamiento de pago Resolución N°02021-139659 del 20 de septiembre de 2021, que dispuso entre otras, ver imagen:



Resolución que le fue debidamente notificada a la actora el 29 de diciembre de 2021, y contra la cual afirma presentó excepciones.

Revisadas las pruebas relevantes aportadas al expediente y visto el problema jurídico, corresponde a este Despacho determinar si la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones, vulnera los derechos al debido proceso y estabilidad económica y financiera de la persona jurídica accionante, con la expedición del mandamiento de pago Resolución N° 02021-139659 del 20 de septiembre de 2021 que dice la actora le fue notificada a ellos el 29 de diciembre de 2022, sin tener en cuenta el recurso de reposición interpuesto el 26 de julio de 2021, contra la Liquidación Certificada de Deudas datada 26 de septiembre de 2020, que afirma le fue notificada el 9 de julio de 2021 y no el 26 de marzo de ese mismo año.

Por todo lo expuesto, este Despacho presume que en las actuaciones adelantadas por la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES en el trámite concreto, pretendiendo dar aplicación a lo estipulado en el la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, Código de

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 67. NOTIFICACIÓN PERSONAL.** Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación. **ARTÍCULO 69. NOTIFICACIÓN POR AVISO.** Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispuso notificación por aviso de la decisión Liquidación Certificada de Deudas datada 26 de septiembre de 2020, a la parte actora COOMUTRARI, en la calle 15 No 12 – 54 de esta ciudad, sin que exista prueba en contrario en el expediente que permita desvirtuar tal afirmación, pues si bien, la parte actora aporta pantallazo del aviso con fecha de recibo en lapicero del 9 de julio de 2021, la entidad accionada en su informe de tutela asevera y de ello aporta pantallazo de una empresa postal de que tal notificación se dio el 26 de marzo de 2021.

Así pues, se está ante una discusión sobre la fecha de notificación de la Liquidación Certificada de Deudas datada 26 de septiembre de 2020, sin que en este expediente de tutela se aportara prueba conducente que desvirtuara la presunción de notificación en la fecha mencionada por el accionado, con lo que no podríamos decir, que a la parte actora le hubiere sido cercenado su derecho a impugnar la decisión a través del recurso de reposición que le otorga la ley.

En igual sentido se tiene, que contra el mandamiento de pago la accionante aporta prueba de la fecha de su presunta notificación 29 de diciembre de 2021, y a la vez aporta escrito de excepciones que dice presentó contra la mencionada decisión, escrito que le es permitido interponer en un término legal y con el cual podrá presentar sus alegatos y contradicciones a lo que se le cobra, entre ellos proponer la excepción de cobro de lo debido con sus correspondientes soportes, si así lo considera.

De manera pues que el actor dentro del proceso de cobro coactivo contra las dos decisiones cuestionadas (notificación de la Liquidación Certificada de Deudas datada 26 de septiembre de 2020 y mandamiento de pago Resolución N°02021-139659 del 20 de septiembre de 2021), contó en el mismo proceso de cobro coactivo con la posibilidad de impugnar la primera a través del recurso de reposición y de atacar el mandamiento a través de las excepciones de mérito), si no lo hizo así respecto del primero, porque su notificación se dio en fecha posterior a la mencionada por la accionada en el mandamiento<sup>4</sup>, de ello no aporta prueba que desvirtúe lo afirmado en el acto administrativo que se debe decir se presume legal y debe demostrarse lo contrario.

El Despacho presume que, en el caso concreto, las medidas adoptadas por la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES-, fueron adelantadas de conformidad con los presupuestos legales, y fueron suficientes, pues en el expediente no se desvirtúa tal presunción, no obstante, se le advierte a la parte actora que en su oportunidad cuenta con otros mecanismos legales, con término y medios de pruebas en los que podrá desvirtuar tales presunciones.

Por estas razones, en el caso *sub examine*, es razonable concluir que las decisiones( Liquidación Certificada de Deudas datada 26 de septiembre de 2020 y Mandamiento de Pago Resolución N°02021-139659 del 20 de septiembre de 2021), que emitió la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES-, no se demuestra la afectación o causación de un perjuicio irremediable de los derechos alegados al debido proceso y estabilidad financiera, invocados por el actor, pues es la misma norma la que establece para esta clase de asuntos el trámite a seguir, trámite que si se presume cumple con sus presupuestos legales no afecta los derechos invocados, y al contar en el mismo proceso con mecanismos de acción contra las decisiones cuestionadas, sin que exista prueba de que ellos arbitrariamente no le permitieron ser utilizados y que por ello subsidiariamente deba acudir a este mecanismo constitucional se negará la tutela por improcedente.

## 5. Decisión.

Por lo expuesto, se NEGARÁ por improcedente la tutela de los derechos al debido proceso (defensa-contradicción-impugnación), y estabilidad financiera, alegados por la señora YOHENIS DEL CARMEN RIVEIRA CONTRERAS Representante Legal de COOMUTRARI contra ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES. Por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

En mérito de lo expuesto se,

<sup>4</sup>

Que, conforme a la información reportada por la Dirección de Ingresos por Aportes, la Liquidación Certificada de Deuda No. APP-406814 del 27/09/2020, quedó en firme y ejecutoriada el día 15/04/2021.

**RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** por improcedente la tutela de los derechos al debido proceso (defensa-contradicción-impugnación), y estabilidad financiera, alegados por la señora YOHENIS DEL CARMEN RIVEIRA CONTRERAS Representante Legal de COOMUTRARI contra ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES. Por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión en la forma ordenada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, y si no fuere impugnada, por Secretaría remítase para su eventual revisión a la Corte Constitucional.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**El Juez,**

**CÉSAR ENRIQUE CASTILLA FUENTES**

**Firmado Por:**

**Cesar Enrique Castilla Fuentes**

**Juez Circuito**

**Juzgado De Circuito**

**Civil 001**

**Riohacha - La Guajira**

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:

**d8f6531f55d32034fbcbe40bfc9c0d7456bd49b3d272f1fb4d9d733dcef96c02**

Documento generado en 28/01/2022 02:30:48 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**