



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA
Circuito Judicial de Bogotá D. C.**

Bogotá D. C., veintiuno (21) de julio de dos mil veinte (2020).

Referencia: **ACCION DE TUTELA**
11003335009-2020-00137-00
Demandante: **AMERICAN PIPE AND CONSTRUCTION INTERNATIONAL**
Demandado: **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
(COLPENSIONES)**

En el término del artículo 86 de la Carta Política, se profiere sentencia en derecho dentro de la acción de tutela de la referencia.

1. ANTECEDENTES

El señor Héctor Enrique Ordoñez Núñez, actuando en calidad de representante legal de la empresa **AMERICAN PIPE AND CONSTRUCTION INTERNATIONAL**, presentó solicitud de amparo en contra de COLPENSIONES, con las siguientes pretensiones:

*<<1.- Solicito al Señor Juez de Tutela de Primera Instancia que tutele el derecho fundamental al debido proceso que le asiste a mi representada, **AMERICAN PIPE AND CONSTRUCTION INTERNATIONAL**, y que fue gravemente violentado por parte de **COLPENSIONES**.*

*2.- Como consecuencia de lo anterior, solicito se ordene a **COLPENSIONES** para que, en el término de 48 horas contados a partir de la notificación de la decisión, reinicie el proceso de "Cobro Persuasivo" con radicado 2018-9121267 que hoy se encuentra en trámite en aplicación del artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, observando de manera integral el procedimiento legal que estableció la misma entidad, y se efectúe en debida forma la determinación de la obligación conforme lo establecido en la Resolución 163 de 3 de mayo de 2015 que modificó la resolución 504 de 2013.*

(...)>>.

Como fundamento fáctico de sus pretensiones adujo que:

COLPENSIONES le notificó de la <<Acción Persuasiva No. 01 de fecha 08 de mayo de 2020 y con consecutivo 75351 12968, dentro del Proceso de Cobro 2018_9121267, a través de la cual se indica que se adeudan \$449.790.112 por concepto de aportes (deuda presunta por mora y diferencia de pago), sin embargo, no existe conocimiento de mi representada cuál es el detalle de ese dinero adeudado en términos del numeral 3.1.2.2.4. del Manual>>.

Sin embargo, al leer el documento notificado evidencia que supuestamente existe una **liquidación certificada No. 110156 que se encuentra en firme**, pero esa liquidación certificada realmente no fue notificada y respecto de la ella no se agotó el procedimiento previsto en la Resolución 163 de 2015.

El 4 de junio de 2020 radicó derecho de petición ante la accionada, respecto del cual no ha obtenido respuesta, solicitando la siguiente información:

<<1.- (...) los antecedentes que llevaron a la Acción Persuasiva con aviso No. 01 del 8 de mayo de 2020.

2.- Inconsistencias relacionadas con el proceso de depuración de deuda que se ha adelantado por la entidad accionante desde hace aproximadamente 2 años, a través del portal interactivo de COLPENSIONES>>.

Paralelo a ello, el 8 de junio de 2020 presentó escrito de oposición a la acción persuasiva, teniendo como principal argumento que la compañía no fue notificada de actuación alguna surtida con anterioridad, el cual fue complementado con memorial radicado el 16 de junio de 2020 y presentó argumentos relacionados con la inexistencia de la deuda con ocasión del proceso de depuración que ha adelantado.

El 17 de junio de 2020 COLPENSIONES nuevamente notifica <<acción persuasiva No. 2>> de 8 de junio de la misma anualidad por una deuda de \$449.790.112, sin tener en cuenta los escritos radicados con anterioridad y con este documento anexó la información de cotizantes por deuda presunta, por valor de \$44.283.730, es decir, un valor sustancialmente diferente al ya indicado.

Pero además, al consultar el portal web de la entidad se evidencia una deuda de \$102.271.855 con corte a 17 de junio de 2020, monto diferente y posterior a los requerimientos ya señalados.

El 18 de junio de 2020 presentó escrito de oposición a la acción persuasiva No. 2. Insistió en que COLPENSIONES no ha agotado el procedimiento de cobro en debida forma; no existe un **acto administrativo notificado** que permita acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del

derecho y en dos ocasiones la entidad (8 de mayo y 8 de junio de 2020) ha informado que puede iniciar acciones de cobro con decreto de medidas cautelares; ante estas irregularidades la empresa accionante está entrando en la fase final de un proceso de cobro sobre una deuda inexistente, imprecisa y desconocida.

1.2. Trámite procesal

La solicitud de amparo inicial fue radicada el 8 de julio de 2020; con auto del 9 de julio de 2020 se dispuso su admisión y se denegó la solicitud de medida provisional formulada por la parte actora, providencia que fue notificada a las partes el mismo día.

1.2.1. Informe de COLPENSIONES

Adujo que, como lo pretendido es que reinicie el proceso de cobro, la solicitud de amparo resulta improcedente, pues para los asuntos relacionados con seguridad social se debe acudir a la jurisdicción ordinaria laboral, previo al agotamiento de los trámites administrativos previstos para ello, toda vez que la tutela solamente procede ante la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial.

1.3. Medios de prueba

1. Oficio de COLPENSIONES fechado el 8 de junio de 2020 – Acción Persuasiva No. 2 Resolución 2082 de 2016, por medio del cual se le comunica a la empresa aquí accionante que, tiene obligaciones pendientes por concepto de aportes pensionales obligatorios por varios trabajadores afiliados, relaciona **liquidación certificada de deuda que se encuentra en firme y ejecutoriada** por valor de \$449.790.112 y anexo de información de cotizantes.
2. Escrito de oposición a la acción persuasiva de cobro radicado el 18 de junio de 2020, en este escrito el accionante trae información de comunicaciones recibidas por COLPENSIONES **el 8 de mayo de 2020 y el 8 de junio de 2020.**
3. Escrito dando alcance a la oposición presentada el 8 y 9 de junio de 2020 y radicado el 17 de junio de 2020, en este escrito expuso las razones por las cuales considera que la deuda ha sido depurada y los pagos que ha realizado por deuda real y presunta desde el 7 de septiembre de 2018.
4. Escrito radicado ante COLPENSIONES el 9 de junio de 2020, por medio del cual presenta oposición a la acción persuasiva No. 1, en el cual insiste que desconoce la liquidación certificada de deuda 110156 y el proceso de cobro 2018_9121267.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

El Despacho es competente para resolver este caso de conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el artículo 1.º, del Decreto 1983 de 2017, pues la acción se dirigió contra autoridad pública del orden nacional.

2.2. Asunto a resolver

El Despacho debe establecer si existió vulneración del derecho al debido proceso del actor por parte de la entidad accionada al adelantar el trámite de cobro persuasivo, en los términos argumentados en la solicitud de amparo.

2.3. Procedencia de la acción de tutela

El artículo 86 de la CP, desarrollado por el Decreto 2591 de 1991, establece la tutela como un mecanismo para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección de derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción y omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

Adicionalmente, el artículo 6 del referido Decreto 2591 señaló que resulta **improcedente** el ejercicio de esta cuando existan otros recursos o mecanismos de defensa judicial, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable o estos resulten ineficaces (mecanismo subsidiario); para proteger derechos que puedan ser atendidos por medio de habeas corpus o derechos colectivos; y cuando la violación del derecho ha originado un daño consumado, salvo que la vulneración continúe.

Entonces, se lee que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario, residual, preferente y sumario para obtener la intervención inmediata del juez constitucional en aras de proteger derechos fundamentales.

Para el caso de autos, la empresa accionante reclama vulneración del derecho al **debido proceso**, porque considera que se omitió un trámite importante en sede administrativa y previo al inicio de la etapa de cobro persuasivo, es decir que la parte actora no está reclamando el fondo del asunto ni que el juez de tutela determine si la deuda existe o no, o si el monto de la misma es el correcto, sino que se pretende la verificación en el cumplimiento del procedimiento administrativo, circunstancia que para el Despacho hace procedente la solicitud de amparo, por la naturaleza del derecho fundamental invocado, como se verá en seguida.

2.4. Del derecho al debido proceso

Este derecho es <<un derecho fundamental, aplicable a actuaciones judiciales y administrativas, que se ha definido como una serie de garantías que tienen por fin sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados>>¹.

Al respecto, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado la procedencia de realizar un estudio de fondo a través de la solicitud de amparo cuando se evidencia vulneración del derecho al debido proceso, pues se entiende que los medios de control jurisdiccionales resultan ineficaces. De igual forma, esa Alta Corporación define este derecho como <<...(i) El conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de un secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal...>>²

Indica que esto tiene como finalidad asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, **la validez de sus propias actuaciones** y resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.

De lo anterior se concluye que, la protección de este derecho por parte de las autoridades judiciales se predica, siempre que la administración de forma arbitraria no de cumplimiento a la secuencia de actuaciones correspondientes a determinado procedimiento administrativo.

2.5. Análisis del caso concreto

Está demostrado dentro del plenario que el de junio de 2020 COLPENSIONES envió oficio de *cobro persuasivo No. 2* por aportes no pagados por la empresa accionante en calidad de empleador al que anexó el listado de trabajadores afiliados y que aparecen con deuda; también está probado que el extremo activo radicó dos escritos de oposición a dicha decisión, a través de los cuales manifestó que ha venido saldando su deuda desde el año 2018 a través del portal web de la entidad y argumentó las razones por las cuales considera que no adeuda suma alguna respecto del listado de personas allegado.

La circunstancia descrita hace parte de la discusión que no puede abordar el juez de tutela porque consiste en definir si la deuda existe o no y, en caso

¹ Sentencia T-267 de 2015.

² Sentencia T-957 de 2011.

afirmativo, determinar si la cuantía es la correcta, hechos que escapan a la órbita de la acción constitucional impetrada.

Sin embargo, COLPENSIONES en el referido oficio cita de manera textual que existe una **liquidación certificada de deuda que se encuentra en firme y ejecutoriada** por valor de \$449.790.112; siendo este el aspecto principal sobre el cual recae la inconformidad de la accionante.

Es lo esencial, pues tanto en los oficios radicados ante COLPENSIONES durante el trámite administrativo como en el escrito de amparo es enfático en señalar que dicha **liquidación certificada de deuda** no puede estar en firme y ejecutoriada porque nunca le fue notificada y no tuvo oportunidad de oponerse a la misma, alega además que la administración omitió **adelantar el debido proceso previsto en la resolución 504 de 2013, modificada por la resolución 163 de 2015**, por medio de la cual la entidad accionada adopta el manual de cobro administrativo.

Es un principio probatorio (art. 167 Código General del Proceso) que las afirmaciones o negaciones indefinidas acarrearán la inversión de la carga de la prueba, por lo que si se afirma que no se ha notificado, sin precisión de condiciones –día, hora, lugar, etc.–, es manifestación indefinida que debe desvirtuar la otra parte, significando con ello que efectuadas esas afirmaciones por la demandante recayó en la autoridad accionada la carga de desvirtuar tales afirmaciones.

Frente a estos argumentos el extremo pasivo guardó silencio; si bien es cierto que, COLPENSIONES presentó informe de que trata el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991 y, por tanto, no se puede acudir a la presunción de veracidad del artículo 20 *eiusdem*, no es menos cierto que, dicho informe se limitó a oponerse al señalar que la solicitud de amparo presentada resulta improcedente.

Se afirma que no expresó argumento alguno respecto de la notificación efectuada a la liquidación certificada de deuda o del procedimiento que se adelantó antes de llegar a la etapa de cobro persuasivo, a pesar de su importancia, en atención al **debido proceso administrativo** previsto en el manual establecido para el cobro de estas deudas, por lo que no despejó el cuestionamiento, no existe certeza sobre la **debida notificación, firmeza y ejecutoria de la referida liquidación certificada** y, en ese sentido, la decisión que aquí se adopte deberá favorecer a la accionante.

Para contextualizar el debido proceso que la entidad debió agotar es importante señalar que el artículo 24 de la Ley 100 de 1993³ radicó en cabeza de las administradoras de los diferentes regímenes la obligación de

³ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

adelantar **acciones de cobro** con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador, a través de la liquidación que la administradora efectúe con el fin de determinar el valor adeudado, la cual presta mérito ejecutivo.

El Decreto 1833 de 2018⁴ compilatorio de la normas del Sistema General de Pensiones consagra algunas reglas para iniciar el proceso de cobro extajudicial, pero el procedimiento detallado se encuentra contenido en la resolución 504 de 2013, modificada por la resolución 163 de 2015, por medio de la cual se adopta el manual de cobro administrativo de COLPENSIONES.

Este manual prevé tres (3) etapas en el proceso de cobro (tercera parte): i) determinación de la obligación; ii) cobro persuasivo, y iii) cobro coactivo administrativo.

En la primera etapa, determinación de la obligación, se expedirá **un acto administrativo denominado Liquidación Certificada de Deuda**, el cual debe contener una obligación expresa, clara y exigible, pues constituye **título ejecutivo**, pero además debe ser **notificada personalmente** o en su defecto **por aviso** y contra este **procede recurso de reposición**.

Agotada esta primera etapa, la administración inicia la etapa de cobro persuasivo, la cual comprende cualquier acción que se adelante con el fin de obtener el pago de manera voluntaria de la obligación adeudada y, posterior a estas actuaciones, se inicia la tercera etapa o de cobro coactivo.

Frente a la primera etapa el Consejo de Estado⁵ explicó que, la liquidación certificada de deuda es un acto administrativo que pone fin a una actuación administrativa **y debe ser notificado al interesado**, pues solo de esta manera se logra su firmeza y adquiere mérito ejecutivo, pues de lo contrario no se puede dar inicio al proceso de cobro coactivo, toda vez que el título no es eficaz para su ejecución y, proceder en contrario, **viola el debido proceso y el derecho de defensa del deudor**.

Entonces, comoquiera que COLPENSIONES no allegó elemento alguno que permita establecer que efectivamente la **liquidación certificada de deuda** 110156 fue notificada en debida forma a la empresa accionante, para con ello demostrar que la misma quedó ejecutoriada y en firme y, por tanto, resta mérito ejecutivo, no puede esta Sede Judicial resolver cosa diferente que, tutelar el derecho fundamental al debido proceso de la parte actora.

⁴ Artículos 2.2.3.3.3 al 2.2.3.3.7.

⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, con ponencia de la consejera Stella Jeannette Carvajal Basto, dentro del proceso 68001233100020060264501, sentencia proferida el 19 de marzo de 2019.

Por tal situación, ordenará que, **en caso de que no lo haya hecho**, COLPENSIONES proceda a agotar respecto de la **liquidación certificada de deuda 110156** el procedimiento previsto en las resoluciones 504 de 2013 y 163 de 2015, esto es, efectuar en legal forma la notificación personal de la misma, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia y darle la posibilidad de agotar los recursos que por mandato legal procedan dentro del término de ley.

Destaca el Despacho que la orden queda será condicionada a que **efectivamente COLPENSIONES hasta la fecha no haya agotado este procedimiento**, pues en caso de que si lo haya hecho deberá acreditarlo y, solo así, esta decisión no tendrá efecto retroactivo alguno ni revivirá términos ya agotados en sede administrativa.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental **al debido proceso** de la empresa AMERICAN PIPE AND CONSTRUCTION INTERNATIONAL, de conformidad con las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: ORDENAR a COLPENSIONES, que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta sentencia proceda a **notificar la liquidación certificada de deuda 110156** a la empresa accionante y brinde la posibilidad de agotar los recursos por mandato legal procedan y el término de ley, siguiendo los lineamientos de la arte motiva de esta sentencia.

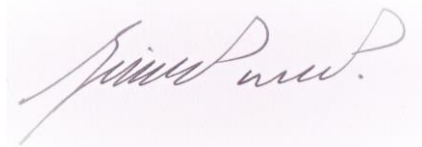
Esta orden queda condicionada a que **efectivamente COLPENSIONES hasta la fecha no haya agotado este procedimiento**, pues en caso de que si lo haya hecho esta decisión no tendrá efecto retroactivo alguno y revivirá términos ya agotados en sede administrativa.

TERCERO: NOTIFICAR esta sentencia a las partes. A la accionada mediante mensaje de datos que incluya el texto íntegro de esta decisión dirigido al buzón electrónico oficial. A la accionante a través del medio más expedito.

CUARTO: IMPUGNABILIDAD. Esta sentencia es susceptible de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los tres días siguientes a su notificación⁶.

QUINTO: REMÍTASE el expediente a la Corte Constitucional, en caso de no ser impugnado este fallo, para su eventual revisión (artículo 31 del Decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



GUILLERMO POVEDA PERDOMO

Juez

(Firma escaneada conforme al artículo 11 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 del Ministerio de Justicia y del Derecho⁷)

AM

⁶ El escrito de impugnación puede enviarse a los correos electrónicos admin09bt@cendoj.ramajudicial.gov.co y jadmin09bta@notificacionesrj.gov.co.

⁷ <De las firmas de los actos, providencias y decisiones. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios. Cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio>.