RAMA JUDICIAL
JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-.

Bogotá D.C. dieciséis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

RADICACIÓN	**110013337042-2021-000016-00**
DEMANDANTE:	**PERSONA JURÍDICA LDS INGENIERÍA Y GESTIÓN INMOBILIARIA S.A.S.**
DEMANDADA:	**SENA**
ACCIÓN:	**TUTELA**
DERECHOS:	**DEBIDO PROCESO**

1. ASUNTO POR RESOLVER

Una vez surtido el trámite procesal que la ley asigna a las acciones de tutela, corresponde al Despacho entrar a decidir de fondo sobre el presente asunto.

2.DEMANDA Y PRETENSIONES

La persona jurídica demandante interpone acción de tutela contra el SENA porque considera que ha vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, y por esta vía su patrimonio, en el contexto del procedimiento de cobro coactivo que adelanta en virtud de lo dispuesto en la Resolución 2896 del 10 de mayo de 2017.

La accionante afirma que debido a que dentro de su objeto social se incluye la construcción y que contaba con la cantidad de personal inferior a quince (15), no se encontraba obligada a contratar aprendices del SENA teniendo en cuenta el artículo 32 de la Ley 789 de 2002[1]; por ende, la accionada no debió formular cargos por el incumplimiento del supuesto deber.

Sumado a lo anterior, aduce que Resolución No. 1896 del 10 de mayo de 2017 atenta contra los derechos fundamentales incoados toda vez que no tuvo en cuenta el límite de inembargabilidad contemplado en el artículo 594 del CGP, ni el límite de los embargos en el doble de la deuda más sus intereses, contemplado en el artículo 838 del Estatuto Tributario.

[1] Ver artículo 32. EMPRESAS OBLIGADAS A LA VINCULACIÓN DE APRENDICES.

En consecuencia, solicita que se tutelen sus derechos fundamentales al debido proceso y al patrimonio y en consecuencia se ordene al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE -SENA el levantamiento del embargo de los dineros que posea o llegue a poseer la parte actora en cuentas de ahorro.

2. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 02 de febrero de 2021 fue admitida la acción de tutela y se vinculó al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE como entidad demandada al presente proceso, ordenando surtir la notificación respectiva.

Igualmente se solicitó la entidad accionada rendir informe ejecutivo, pormenorizado, detallado y documentado en el cual indicara las actuaciones, hechos y operaciones adelantados con respecto a la petición realizada por el accionante para obtener su cédula de extranjería y los canales que ha dispuesto para que las personas adelanten este trámite en tiempos de pandemia.

4.CONTESTACIONES

EL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE dio respuesta al escrito de tutela manifestando que surtió y aplicó debidamente el procedimiento sancionatorio, pues argumenta que la accionante no anexa prueba del por qué están sujetos a inembargabilidad los productos financieros contenidos en el Banco Caja Social BCSC S.A a su razón social; afirma también que la accionante tuvo un término de casi tres años para satisfacer la obligación sin ser sancionada a través del cobro coactivo.

Frente al incumplimiento del artículo 838 del E.T, alega que respetó el límite que corresponde al 200% del total de la obligación adeudada y por ende no se extralimitó al imponer medidas cautelares, por lo cual no se efectuó una vulneración al debido proceso ni al patrimonio de la parte actora.

Aunado a lo anterior, solicita que se declare la improcedencia de la acción de tutela toda vez que la accionante tiene la opción de controvertir el incumplimiento de la obligación que le generó sanción a través de la vía administrativa y que actualmente está activo y vigente en el Juzgado 44 administrativo Oral del Circuito de Bogotá el proceso tendiente a dirimir dicha controversia.

5. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS

¿Debe declararse la improcedencia de la acción de tutela, en vista de que actualmente las partes se encuentran dirimiendo la controversia frente a la obligación y la sanción impuesta a la accionante en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo-Juzgado 44 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá?

Tesis del demandante: Sostiene que nunca debió verse sancionado a través de las Resoluciones impuestas por el SENA, pues no se encontraba obligado a realizar la contratación de sus aprendices. Agrega que la Resolución No.1896 la cual

ordena el embargo de su patrimonio vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso y al patrimonio puesto que no tuvo en cuenta límite de inembargabilidad.

Tesis del SENA: Sostiene que nunca vulneró los derechos fudamentales del demandante porque procedió conforme a las leyes y normas que regulan la materia tributaria y que la facultan para sancionar frente al incumplimiento de la obligación de contratar aprendices.

6. ARGUMENTOS CONSTITUCIONALES

EL MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

La Constitución Política consagró un instrumento constitucional para la protección y garantía efectiva de los derechos fundamentales, así:

> "**ARTICULO 86.** Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.
>
> La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
>
> Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.
>
> En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.
>
> La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión".

A su vez, el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló la anterior disposición, previó:

> "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto (…)"

El artículo 5 del mencionado Decreto, indica:

> "La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo lll de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito".

LOS PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El presupuesto fáctico esencial para la procedencia de la acción de tutela es la "acción u omisión" de la autoridad pública, el cual debe ser objeto del juicio constitucional por parte del juez para determinar si con ellas se ha violado, viola o amenaza cualquier derecho fundamental constitucional. Pero la violación o amenaza del derecho fundamental debe ser actual, grave e inminente o directa, no puede ser cualquier tipo de afectación a los derechos fundamentales, pues como se sabe, el ordenamiento jurídico está dispuesto para atender todos los reclamos a los derechos de manera general u ordinaria, el mecanismo constitucional opera como una herramienta subsidiaria ya que, si existe ese otro mecanismo ordinario, sólo procederá la acción de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable al derecho fundamental. Ahora, si no existiera dicho mecanismo ordinario, procederá de manera principal.

En virtud de lo anterior, cuando al juez constitucional conoce de unos hechos (acciones u omisiones), que conforman la naturaleza subsidiaria, sumaria, informal y, a veces, oficiosa, por ser el juez un garante de los derechos fundamentales, **debe examinar de manera amplia (extra o ultra petita) el verdadero alcance del reclamo constitucional del accionante**, pues si bien el ciudadano tiene el sentimiento del derecho vulnerado, es al juez a quien le corresponde adecuarlo a la realidad constitucional dándole el verdadero alcance normativo que permita justificar y fundamentar su actuación.

LA TUTELA COMO MECANISMO DEFINITIVO O TRANSITORIO

Al juez constitucional le es obligatorio evaluar si el medio ordinario existente supera el juicio de eficacia en dos situaciones:

a. El medio ordinario provee un remedio integral, sin embargo, no es expedito para evitar un perjuicio irremediable, en tal caso la tutela puede operar como mecanismo transitorio, paralelo o concomitante, siempre que se demuestre la gravedad, actualidad e inminencia del perjuicio en cada caso concreto;

b. El medio ordinario no resuelve el problema integralmente, en este caso puede proceder la tutela como mecanismo definitivo o transitorio.[2]

La Corte en sentencia T-167-07 dijo:

Desde esta perspectiva, en aquellos casos en que se constata la existencia de otro medio de defensa judicial, la idoneidad del mecanismo de protección alternativo supone en los términos del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, que el otro medio de defensa judicial debe ser evaluado en concreto, es decir, valorando su eficacia en las circunstancias específicas que se invoquen en la tutela.[3]

Verificar la aptitud del mecanismo, exige al juez de la causa, establecer si éste permite brindar una solución "clara, definitiva y precisa"[4] *a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, así como su habilidad para proteger los derechos invocados. De hecho, "el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela".*[5]

La jurisprudencia constitucional ha estimado pertinente, en consecuencia, tomar en consideración para esta apreciación, entre otros aspectos,"

(a) el objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela" y, "

(b) el resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales.[6] *"*

Tales elementos, junto con el análisis de las circunstancias concretas del caso, permiten comprobar si el mecanismo judicial de protección alterno es conducente o no para la defensa de los derechos que se estiman lesionados. De ser ineficaz, la tutela será procedente. De ser idóneo para la protección de los derechos, se deberá acudir necesariamente al medio ordinario de protección, salvo que se solicite o se desprenda de la situación concreta, que la acción de tutela es procedente como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable.

(Subraya, negrilla y tabulaciones por el Despacho)

Basado en esta jurisprudencia, el Despacho establece le asiste al Juez Constitucional el deber de analizar el objeto del proceso judicial que se considera

---

[2] *La Corte Constitucional ha abordado esta hipótesis en caso de concursos públicos SU-961/99 donde considera que la acción de nulidad y restablecimiento no resulta idónea porque no restablece de manera integral la vulneración de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados debido a los términos tan perentorios del proceso*

[3][38] *El artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 dispone que "La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante".*

[4][39] *Corte Constitucional. Sentencia T-803 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Gálvis.*

[5][40] *Sentencia T-384 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, citada por la sentencia T-206 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.*

[6][41] *Corte Constitucional. Sentencia T-822 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. En esa sentencia se cita la T-569 de 1992 M.P. Jaime Sanín Greiffenstein, que señaló lo siguiente: "De allí que tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"*

desplaza a la acción de tutela, y encuadrar la situación fáctica en cualquiera de estas situaciones:

1. No existe un medio judicial. En este evento procede la tutela como mecanismo definitivo para salvaguardar derechos fundamentales. Ej. Control de las decisiones adoptadas en asuntos policivos.

2. Cuando existe un medio judicial, se pueden presentar tres circunstancias:

    a. Que sea ineficaz, entonces, el amparo de tutela es procedente y se debe conceder de manera definitiva.
    b. Que aunque el medio ordinario sea idóneo, dadas las circunstancias del caso se requiera otorgar un amparo de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable.
    c. Que el mecanismo ordinario sea idóneo y eficaz. En estos casos la tutela es improcedente dado su carácter residual y subsidiario.

LA ACCIÓN DE TUTELA FRENTE A ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La H. Corte Constitucional en la Sentencia T-514 de 2003, ha precisado:

"*(…) (i) que* ***por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos,*** *como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo."*

Del análisis jurisprudencial, debe decirse que como regla general la tutela es improcedente frente a actos administrativos. Sin embargo, cuando tales actos vulneran derechos fundamentales y existe peligro de ocurrencia de un perjuicio irremediable es posible abordar el análisis de fondo.

LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO

La H. Corte Constitucional, en la sentencia T-575/11, señaló que el objetivo de la jurisdicción coactiva es aquél de permitirle tanto a la Nación como a las entidades territoriales iniciar y adelantar por sí mismas y sin necesidad de acudir ante los jueces ordinarios, un proceso compulsivo para hacer efectivo un crédito exigible a su favor y a cargo de un particular, con el fin de facilitar el cobro ejecutivo de las deudas fiscales. Se destacan los siguientes apartes:

> *2. El objetivo de la jurisdicción coactiva es aquél de permitirle tanto a la Nación como a las entidades territoriales iniciar y adelantar por sí mismas y*

sin necesidad de acudir ante los jueces ordinarios, un proceso compulsivo para hacer efectivo un crédito exigible a su favor y a cargo de un particular, con el fin de facilitar el cobro ejecutivo de las deudas fiscales. Así lo indicó el Consejo de Estado al precisar que la jurisdicción coactiva fue establecida con la finalidad de que el Estado pueda recaudar prontamente los recursos que por ley le pertenecen, esenciales para su funcionamiento y realización de los proyectos que debe efectuar.

Dado su carácter especialísimo, aunque no pueda afirmarse categóricamente que es superfluo que exista demanda, es evidente que, en razón de su objetivo, en los juicios que se adelanten por esta vía no son imprescindibles los mismos requisitos y formalidades del proceso ejecutivo ordinario, sino que puede o no haber demanda según sea el caso. Pero, además, dadas las características del proceso ejecutivo coactivo que lo diferencian del ordinario, los documentos que sirven de título ejecutivo y las autoridades que conocen de este proceso, son también distintas y especiales. Lo que importa realmente es el título que preste mérito ejecutivo en virtud de contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible, que permite que el funcionario investido por ley de jurisdicción coactiva libre el respectivo mandamiento de pago[7]*.*

(…)

4. Se concluye entonces que, ***el proceso de cobro coactivo es una modalidad más de procedimiento administrativo****, lo que quiere decir que necesariamente está sujeto al respeto de las garantías fundamentales, entre ellas, el debido proceso. De lo anterior, se sigue que* ***para cuestionar la validez de un procedimiento de cobro coactivo, el demandante cuenta con las acciones contencioso administrativas****. Con ello se quiere indicar que para la impugnación del proceso de jurisdicción coactiva existe una vía judicial de defensa, por lo cual la acción de tutela sólo procede cuando se demuestre que tal vía no es idónea para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.*

(Subraya y negrilla por el Despacho)

Lo anterior implica que tratándose de actuaciones administrativas desarrolladas en procesos de cobro coactivo existe otro medio de defensa judicial para obtener la protección de su derecho al debido proceso, como es acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y demandar la nulidad de los actos acusables, con el consecuente restablecimiento del derecho.

7. EL CASO EN CONCRETO

La persona jurídica LDS INGENIERÍA Y GESTIÓN INMOBILIARIA S.A.S. solicita que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso y al patrimonio, que considera vulnerados por el SENA que como ejecutor embargó dineros "en contravía del límite de inembargabilidad consagrado en el ordenamiento jurídico"

En lo que respecta a la procedencia de la acción de tutela para amparar el debido proceso en el marco de las actuaciones administrativas en ejercicio de

[7] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, Expediente número: 0303, 29 de octubre de 1993, Consejero Ponente: Miguel Viana Patiño.

procedimientos sancionatorios, la Corte ha señalado que al ser la acción de tutela un mecanismo constitucional que por su naturaleza tiene un carácter subsidiario, porque su objeto no es reemplazar los medios judiciales ordinarios establecidos por el legislador, sino por el contrario, buscar la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas[8], por regla general la misma es improcedente, pues al interior del mismo procedimiento existen mecanismos y herramientas eficaces y suficientes para conjurar las amenazas y violaciones de los derechos en juego. Así las cosas, siempre que exista otro medio de defensa idóneo y eficaz, la tutela resultaría improcedente. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido lo siguiente:

> "[…] *De manera que si los procesos ordinarios están diseñados para solucionar los conflictos jurídicos y por tanto para proteger los derechos de las personas, la tutela no puede ser empleada como un mecanismo alterno o complementario. Bajo esta premisa, la procedencia de la tutela está supeditada a que para su ejercicio se hayan agotado todas las instancias y los recursos con los que cuenta el afectado para la protección de sus derechos".* (Subrayado fuera del texto).

Ahora bien, en sentencia T 429 de 2014 expresa que:

> *"… cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitorio del derecho. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes. En el sentir de esta Corte, nadie puede alegar que careció de medios de defensa si gozó de la oportunidad de un proceso y menos todavía si tomó parte en él hasta su conclusión y ejerció los recursos de que disponía."*

El concepto de debido proceso alude al derecho que tienen todas las personas involucradas en una determinada actuación, encaminada a la toma de una decisión que adjudica derechos o impone obligaciones, para que durante el curso de la misma se cumplan de manera rigurosa los pasos y etapas previamente señalados en la norma que regula ese específico asunto.

El objeto de esta garantía es entonces que quienes participan de ese trámite o procedimiento no resulten sorprendidos por el abuso de poder de la autoridad que lo dirige o de aquellos sujetos que defienden intereses contrapuestos a los suyos, lo que además sería contrario a la igualdad y pondría en serio riesgo los derechos sustanciales cuya garantía o efectividad se persigue a través del diligenciamiento. Por el contrario, se busca que todos los involucrados puedan prever, en lo que fuere previsible, el desarrollo subsiguiente y futuro del diligenciamiento de su interés, y a partir de ello decidir sus futuras actuaciones y comportamiento procesal y anticiparse de manera efectiva a las contingencias que pudieran surgir, sea a partir de la actuación de los demás sujetos interesados o por otras causas.

[8] Corte Constitucional Sentencia T-161 de 2017

Ahora bien, frente al cobro coactivo, la persona jurídica demandante pudo ejercer su derecho de defensa para proteger sus derechos fundamentales, tal como lo dijo el Consejo de Estado que ha dejado claro que la función ejercida por la Jurisdicción Coactiva se cumple por la Rama Ejecutiva por el principio de colaboración.

Conforme a todo lo anterior, este despacho considera que no hubo una vulneración a los derechos fundamentales invocados, ya que pudo ejercer la persona jurídica demandante varios mecanismos de defensa en contra de las decisiones relacionadas en el procedimiento de cobro coactivo, contó con las oportunidades procesales para que ejerciera su derecho de defensa, sin que se acreditara que se configura un perjuicio irremediable sobre alguno de los derechos fundamentales de la demandante.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ – SECCIÓN CUARTA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

Primero. Negar el amparo de los derechos fundamentales solicitado por la persona jurídica , por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo. Notificar por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del Art. 30 del Decreto 2591 de 1991.

Tercero. Enviar el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez cobre ejecutoria la presente decisión en armonía con lo dispuesto por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

Cuarto. Medidas preventivas por el aislamiento obligatorio:

Las comunicaciones y escritos deberán ser enviados únicamente al correo del juzgado jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co . Se solicita encarecidamente escribir en el asunto: "**2021-016 TUTELA**", se recomienda enviar archivos doc, docx, o pdf livianos Max 500 k, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y calidad para envío por correo.

Las partes deben enviar toda comunicación, escrito o prueba no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante su correo electrónico.

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 313 489 5346 (Horario: lunes a viernes de 8:00 am-1:00 pm y 2:00 pm-5:00 pm).

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO.
JUEZ