

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DEL DISTRITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ D.C.**

ACCIÓN DE TUTELA

RADICADO: 11001-41-05-008-2022-00656-00

ACCIONANTE: LADY ESMERALDA GUZMÁN SANABRIA

ACCIONADA: SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA

SENTENCIA

En Bogotá D.C. a los doce (12) días del mes de septiembre del año dos mil veintidós (2022) procede este Despacho judicial a decidir la Acción de Tutela impetrada por **LADY ESMERALDA GUZMÁN SANABRIA**, quien pretende el amparo del derecho fundamental al debido proceso, presuntamente vulnerado por la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA**.

RESEÑA FÁCTICA

Indica la accionante que la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA** inició proceso coactivo en su contra por el no pago de los impuestos de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 por un total de \$679.000.000.

Que es copropietaria del inmueble con matrícula 50S-40323398, y es cierto que debe pagar los impuestos, pero hay otros 35 propietarios más, por lo que el porcentaje de cada uno es del 0.013%, de manera que el proceso coactivo debería iniciarse contra todos.

Que mediante Resolución DC0036667 del 16 de septiembre de 2020, se libró mandamiento ejecutivo, se le sancionó por la suma de \$1.456.000, y se decretó el embargo de sus cuentas bancarias.

Que se embargó la totalidad del dinero que tenía en el Banco de Occidente (\$3.390.000), lo que impide que pueda retirar el *excedente*, es decir, la diferencia que resulta entre el valor que se le ordenó pagar (\$1.456.000) con el valor total retenido.

Que presentó una petición ante la accionada para que le fuera devuelto el cobro adicional con la corrección monetaria, es decir, \$1.934.000, y para que oficiara a las entidades bancarias para que levantaran las medidas cautelares, pues el crédito está resuelto.

Que, a la fecha, la accionada no ha dado respuesta a su petición, por lo que se produce el silencio administrativo.

Por lo anterior, solicita el amparo del derecho fundamental al debido proceso, y se ordene a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA** (i) levantar las medidas cautelares decretadas, (ii) abstenerse de iniciar el cobro coactivo únicamente en su contra, ya que existen 35 propietarios más; y (iii) devolver el *excedente* que fue embargado en el Banco de Occidente, teniendo en cuenta que \$3.390.000 no fue la suma señalada en la Resolución.

CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA:

La accionada allegó contestación el 02 de septiembre de 2022, en la que indica que la señora **LADY ESMERALDA GUZMÁN** presentó solicitud el 12 de abril de 2022, mediante radicado No. 2022ER16293301, en la que requirió se levantaran las medidas cautelares impuestas en la Resolución DC0036667 del 16 de septiembre de 2020, se oficiara a las entidades bancarias para que, como consecuencia de la cancelación de la deuda, no continuaran las cuentas embargadas; y se oficiara al Banco de Occidente para que le pagara el excedente de la suma embargada.

Que la Oficina de Cobro Especializado de la Subdirección de Cobro Tributario, mediante comunicación 2022EE390722 del 01 de septiembre de 2022, enviada al correo electrónico: guzmanlady610@gmail.com le informó a la accionante las razones por las cuales no era procedente la solicitud del levantamiento del embargo, y que podía solicitar la aplicación de los títulos de depósito judicial constituidos a su nombre y/o acceder a una facilidad para el pago de las obligaciones.

Por lo anterior, solicita declarar improcedente la acción de tutela por ausencia de amenaza o vulneración del derecho fundamental de petición de la accionante, y que se declare la configuración de la carencia de objeto por hecho superado.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

En concordancia con los hechos que fundamentan la acción de tutela, corresponde al Despacho responder los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿La **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA** vulneró el derecho fundamental de petición de la señora **LADY ESMERALDA GUZMÁN SANABRIA**?; y (ii) ¿Es procedente la acción de tutela para amparar el derecho fundamental al debido proceso, y, en consecuencia, ordenar a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA**: (a) el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en la Resolución DC0036667 del 16 de septiembre de 2020, (b) abstenerse de iniciar el cobro coactivo únicamente en contra de la accionante, al existir 35 propietarios sobre el inmueble objeto del impuesto predial, y (c) devolverle el excedente que fue embargado por el Banco de Occidente?

MARCO NORMATIVO

Conforme el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a facilitar y permitir el control de los actos u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares cuando éstos vulneren derechos fundamentales.

Esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona, a fin de obtener la pronta y efectiva defensa de los derechos fundamentales cuando ello resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial.

DERECHO DE PETICIÓN

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho que tienen todas las personas a presentar peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. En desarrollo del Texto Superior, fue expedida la Ley 1755 de 2015 *“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, una norma de carácter estatutario, que establece la regulación integral de ese derecho fundamental.

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional se ha referido al derecho de petición, precisando que su contenido esencial comprende: (i) la posibilidad efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas

o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo; (iii) una respuesta de fondo o contestación material, lo que implica una obligación de la autoridad a que entre en la materia propia de la solicitud, desarrollando de manera completa todos los asuntos planteados y excluyendo fórmulas evasivas o elusivas¹.

Asimismo, la Corte Constitucional² ha señalado que el ejercicio del derecho de petición en Colombia está regido por las siguientes reglas y elementos de aplicación:

“1) El de petición es un derecho fundamental y resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.

2) Mediante el derecho de petición se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política.

*3) La respuesta debe satisfacer cuando menos tres requisitos básicos: (i) debe ser **oportuna**, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) la respuesta debe **resolver de fondo** el asunto solicitado. Además de ello, debe ser **clara, precisa y congruente** con lo solicitado; y (iii) debe ser **puesta en conocimiento** del peticionario.*

4) La respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita.

5) El derecho de petición fue inicialmente dispuesto para las actuaciones ante las autoridades públicas, pero la Constitución de 1991 lo extendió a las organizaciones privadas y en general, a los particulares.

6) Durante la vigencia del Decreto 01 de 1984 el término para resolver las peticiones formuladas fue el señalado por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, que señalaba un término de quince (15) días para resolver, y en los casos en que no pudiere darse la respuesta en ese lapso, entonces la autoridad pública debía explicar los motivos de la imposibilidad, señalando además el término en el que sería dada la contestación.

7) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. En sentido concurrente, el silencio administrativo es prueba de la violación del derecho de petición.

8) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea el derecho de petición no la exonera del deber de responder.

9) La presentación de una petición hace surgir en la entidad, la obligación de notificar la respuesta al interesado”.

Así entonces, la efectividad y el respeto por el derecho de petición se encuentran subordinados a que la autoridad o el particular, según se trate, emitan una respuesta de fondo, clara, congruente, oportuna y con una notificación eficaz.

¹ Sentencia T-251 de 2008. Citada en las Sentencias T-487 de 2017 y T-077 de 2018.

² Sentencias T-296 de 1997, T-150 de 1998, SU-166 de 1999, T- 219 de 2001, T-249 de 2001 T-1009 de 2001, T-1160 A de 2001, T-1089 de 2001, SU-975 de 2003, T-455 de 2014.

Frente a este último requisito, el derecho de petición sólo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta. En otras palabras, ante la presentación de una petición, la entidad debe notificar la respuesta al interesado³.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho de petición supone un resultado que se manifiesta en la obtención de la pronta resolución de la petición. Sin embargo, se debe aclarar, que el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa⁴.

En síntesis, la garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración o del particular una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que esté dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, sin que pueda tenerse como real, una contestación falta de constancia y que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información.

Es importante señalar, que el artículo 5° del Decreto 491 de 2020 amplió los términos para resolver los derechos de petición, pasando de 15 a 30 días hábiles mientras dure el Estado de Emergencia Sanitaria.

La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de esta norma en la Sentencia C-242 de 2020, declarándola exequible de forma condicionada, bajo el entendido de que la ampliación de términos para solucionar las peticiones no solo es aplicable a las autoridades públicas, sino que también se hace extensible a los particulares.

Valga señalar, que si bien la Ley 2207 del 17 de mayo de 2022 derogó el artículo 5° del Decreto 491 de 2020, en criterio del Despacho esta última norma debe seguirse aplicando a las peticiones que se hayan radicado durante su vigencia; es decir, que los términos originalmente establecidos en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 se reestablecerán, pero para las peticiones radicadas a partir del 18 de mayo de 2022.

³ En sentencia T-178/00, la Corte conoció de una tutela presentada en virtud de que una personería municipal no había respondido a una solicitud presentada. A pesar de constatar que la entidad accionada había actuado en consecuencia con lo pedido, se comprobó que no había informado al accionante sobre tales actuaciones, vulnerándose así el derecho de petición. Igualmente, en la sentencia T-615/98, la Corte concedió la tutela al derecho de petición por encontrar que si bien se había proferido una respuesta, ésta había sido enviada al juez y no al interesado. Y de manera similar en sentencia T-249/01, y en la sentencia T-392/17.

⁴ Sentencia T-146 de 2012.

EXTREMOS FÁCTICOS DEL DERECHO DE PETICIÓN

Según la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, las entidades públicas y privadas están obligadas a responder las solicitudes presentadas por los ciudadanos dentro del término establecido en la Ley. El no otorgar dicha respuesta constituye una violación al Derecho Fundamental de Petición y permite acceder a la acción de tutela.

Sin embargo, la prosperidad de la acción de tutela está supeditada a la existencia de dos extremos fácticos que deben estar claramente demostrados: de una parte la solicitud, con fecha cierta de presentación ante la autoridad a la cual se dirige, y de otra, el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que la respuesta se haya comunicado al solicitante.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencias T-329 de 2011 y T-489 de 2011 señaló:

“Ahora bien, la violación de ese derecho puede dar lugar a la iniciación de una acción de tutela para cuya prosperidad se exigen dos extremos fácticos que han de cumplirse con rigor. Primero la existencia con fecha cierta de una solicitud dirigida a una autoridad, y segundo el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que se haya dado una respuesta oportuna al solicitante. Así las cosas, para la prosperidad de la acción de tutela por violación del derecho de petición, el accionante debe acreditar dentro del proceso que elevó la correspondiente petición y, que la misma no fue contestada.”

Conforme lo anterior, si bien toda persona tiene derecho a elevar solicitudes respetuosas ante la administración o ante particulares, es requisito indispensable para obtener el fin perseguido con la acción de tutela, demostrar -así sea de forma sumaria- que se presentó la petición.

En este mismo sentido, la Sentencia T-997 de 2005 resaltó:

“La carga de la prueba en uno y otro momento del análisis corresponde a las partes enfrentadas: debe el solicitante aportar prueba en el sentido de que elevó la petición y de la fecha en la cual lo hizo, y la autoridad, por su parte, debe probar que respondió oportunamente. La prueba de la petición y de su fecha traslada a la entidad demandada la carga procesal de demostrar, para defenderse, que, al contrario de lo afirmado por el actor, la petición sí fue contestada, resolviendo de fondo y oportunamente. Pero si ante el juez no ha sido probada la presentación de la solicitud, mal puede ser condenada la autoridad destinataria de la misma, pues procesalmente no existe el presupuesto del cual se deduzca que, en tal evento, estaba en la obligación constitucional de responder”.

En conclusión, no basta que el accionante afirme que su derecho de petición se vulneró por no obtener respuesta. Es necesario respaldar dicha afirmación con elementos que permitan comprobar lo dicho, de modo que quien dice haber presentado una solicitud y no haber obtenido respuesta deberá presentar copia de la misma, recibida por la autoridad o por el particular, o suministrar alguna información sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar que acompañaron la petición, a fin de que el juez pueda ordenar la verificación.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

De acuerdo con reiterada y uniforme jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵, en armonía con lo dispuesto por los artículos 86 de la Carta Política y 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo judicial, para la protección inmediata de los derechos fundamentales, de carácter *subsidiario*, procede siempre que en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para la tutela judicial de estos derechos.

La Alta Corporación ha reiterado que no siempre el juez de tutela es el primer llamado a proteger los derechos constitucionales, toda vez que su competencia es subsidiaria y residual; es decir, procede siempre que no exista otro medio de defensa judicial de comprobada eficacia, para que cese inmediatamente la vulneración⁶. Entendida de otra manera, la acción de tutela se convertiría en un escenario de debate y decisión de litigios, y no de protección de los derechos fundamentales⁷.

Así las cosas, se puede indicar que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, en los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que:

(i) Los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; **(ii)** Se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, **(iii)** El titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.

La jurisprudencia constitucional, al respecto ha indicado, que el perjuicio ha de ser **inminente**, esto es, que la amenaza está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser **urgentes**; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea **grave**, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad

⁵ Sentencias T-228 de 2012 y T-177 de 2011. Ver también las Sentencias T-731, T-677, T-641 y T-426 de 2014; T-891, T-889, T-788 y T-736 de 2013; T-1074, T-1058, T-1047, T-932, T-928, T-778, T-703, T-699, T-452, T-358, SU-195 y T-001 de 2012; SU-339, T-531, T-649, T-655, T-693, T-710 y T-508 de 2011; T-354 de 2010; C-543 de 1992, entre otras.

⁶ Sentencia T-753 de 2006.

⁷ Sentencia T-406 de 2005.

determinan que la acción de tutela sea **impostergable**, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad⁸.

De igual forma, la Corte Constitucional ha aclarado que, pese a la informalidad del amparo constitucional, **el actor debe exteriorizar y sustentar los factores a partir de los cuales pretenda derivar el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela**. Así se pronunció la Corte, sobre el punto:

“En concurrencia con los elementos configurativos que llevan a determinar que se está en presencia de un perjuicio irremediable, este Tribunal ha sostenido que, para que proceda la tutela como mecanismo de defensa transitorio, se requiere también verificar que dicho perjuicio se encuentre probado en el proceso. Sobre este particular, ha expresado la Corte que el juez constitucional no está habilitado para conceder el amparo transitorio, que por expresa disposición constitucional se condiciona a la existencia de un perjuicio irremediable, si el perjuicio alegado no aparece acreditado en el expediente, toda vez que el juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable.

La posición que al respecto ha adoptado esta Corporación, reiterada en distintos fallos, no deja duda de que la prueba o acreditación del perjuicio irremediable es requisito fundamental para conceder el amparo. Por ello, ha señalado la Corte⁹ que quien promueva la tutela como mecanismo transitorio, no le basta con afirmar que su derecho se encuentra sometido a un perjuicio irremediable. Es necesario, además, que el afectado “explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión”¹⁰.

En consonancia con lo anterior, la procedencia de la acción de tutela depende de la observancia estricta del principio de subsidiariedad, *“como quiera que este se encuentra ordenado a garantizar importantes principios de la función jurisdiccional, y asegura el fin contemplado por el artículo 86 de la Carta, que no es otro que el de brindar a la persona garantías frente a sus derechos constitucionales fundamentales. En este orden de ideas, en los casos en los que no sea evidente el cumplimiento de este principio, la tutela deberá ser declarada improcedente”*¹¹.

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

La Constitución Política en su artículo 29 expresa que *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a*

⁸ Sentencias T-136, T-331 y T-660 de 2010; T-147, T-809 y T-860 de 2009; T-409 y T-629 de 2008; T-262 y T-889 de 2007; T-978 y T-1017 de 2006; T-954 y T-1146 de 2005; providencias en las que la Corte declaró la improcedencia de la acción de tutela por la no ocurrencia del perjuicio irremediable.

⁹ Sentencia T-290 de 2005.

¹⁰ Sentencia T-436 de 2007.

¹¹ Sentencia T-649 de 2011.

leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.

En armonía con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido el *debido proceso* como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata, el cual rige para toda clase de actuaciones, ya sean judiciales o administrativas, e implica que las mismas deben estar sometidas a los procedimientos y requisitos previamente establecidos en las normas legales y reglamentarias, para evitar arbitrariedades por parte de los agentes públicos¹².

Particularmente, en la sentencia **C-029 de 2021**, la Corte Constitucional precisó que esta garantía *iusfundamental* presenta las siguientes características:

“(i) debe garantizarse en todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas. En tal sentido, constituye “(...) un fundamento de la legalidad dirigido a controlar las posibles arbitrariedades en que puedan incurrir las autoridades como consecuencia del ejercicio del poder del Estado”;

“(ii) tiene diversos matices según el contenido del derecho del cual se trate. De esta manera, la exigencia de los elementos integradores del debido proceso “(...) es más rigurosa en determinados campos del derecho (...) en [los] que la actuación puede llegar a comprometer derechos fundamentales”;

“(iii) es un derecho de aplicación inmediata (artículo 85 superior), que se expresa a través de múltiples principios que regulan el acceso a la administración de justicia (artículos 228 y 229 de la Constitución) como la celeridad, publicidad, autonomía, independencia, gratuidad y eficiencia;

“(iv) no puede ser suspendido durante los estados de excepción;

“(v) se predica de todos los intervinientes en un proceso y de todas las etapas del mismo; (vi) su regulación se atribuye al Legislador quien, dentro del marco constitucional, define cómo habrá de protegerse y los términos bajo los cuales las personas pueden exigir su cumplimiento, entre otras.”

En la misma providencia, la Corte resaltó que, por mandato constitucional muchos de los elementos que informan el derecho fundamental al debido proceso judicial se aplican también a todas las actuaciones administrativas que desarrollen las autoridades públicas en el cumplimiento de sus funciones.

No obstante, agregó que dichas garantías no fueron trasladadas de manera directa e irreflexiva al ámbito administrativo, como quiera que la función pública tiene requerimientos adicionales de orden constitucional que debe atender conjuntamente con el debido proceso. Conforme a ello, las autoridades administrativas están obligadas, no solo a respetar el debido proceso, sino también a no transgredir los principios reguladores de la

¹² Sentencias T-688 de 2014, T-288A de 2016 y T-132 de 2019

función pública, tales como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, definidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

En ese orden, la Alta Corporación ha indicado que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, *“con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”*. Debido a ello, el derecho al debido proceso implica el desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del *ius puniendi* del Estado¹³.

Así las cosas, a la luz de esa garantía *iusfundamental*, las autoridades estatales no pueden actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos¹⁴.

La Corte Constitucional ha enunciado que, de manera general, hacen parte del debido proceso las siguientes garantías:

“a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

¹³ Sentencias T-073 de 1997 y C-980 de 2010

¹⁴ Ibidem

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”¹⁵

Y, de manera particular, ha enunciado como garantías propias del debido proceso administrativo, las siguientes:

*“(i) el derecho a ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) que el procedimiento se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) **que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación;** (v) **que el procedimiento se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico;** (vi) la presunción de inocencia, (vii) **el ejercicio del derecho de defensa y contradicción,** (viii) la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) el derecho a impugnar las decisiones y promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”¹⁶*

Ahora bien, en la sentencia **C-1189 de 2005**, la Corte hizo una diferencia entre las garantías previas y posteriores al debido proceso administrativo, señalando que las primeras corresponden a las prerrogativas mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento, tales como el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos, la imparcialidad, la autonomía e independencia de las autoridades que conocen de la causa, entre otras; mientras que, las segundas corresponden a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía administrativa y los instrumentos disponibles ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En ese orden, cualquier transgresión a tales garantías mínimas atenta contra los principios que gobiernan la actividad administrativa, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulnera los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones¹⁷.

LA DEFENSA DE DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE AFECTADOS COMO PRESUPUESTO DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

De acuerdo con el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de amparo constitucional tiene como propósito la defensa inmediata de derechos fundamentales, *“cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este decreto”¹⁸.*

¹⁵ Sentencia C-980 de 2010.

¹⁶ Sentencias C-980 de 2010, T-132 de 2019, C-029 de 2021, entre otras.

¹⁷ Sentencias T-010 de 2017 y T-132 de 2019

¹⁸ Artículo 1º del Decreto 2591 de 1991.

Así pues, la acción de tutela resulta improcedente: (i) cuando no tenga como pretensión principal la defensa de garantías fundamentales; o (ii) cuando la acción u omisión que atenta contra las mismas no sea actual o existente, por ejemplo, porque haya cesado o se haya consumado, y por tanto el amparo carezca de objeto.

En lo concerniente al primer supuesto, en reiteradas ocasiones¹⁹ la Corte Constitucional ha entendido como regla general, que el único objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos fundamentales.

De esta manera, se ha entendido que **el mecanismo es improcedente para dirimir conflictos de naturaleza económica que no tengan trascendencia iusfundamental**, *“pues la finalidad del amparo constitucional es servir de instrumento de salvaguarda iusfundamental, más no como mecanismo encaminado a resolver controversias de estirpe contractual y económico”*²⁰, por cuanto para esta clase de contiendas, existen en el ordenamiento jurídico las respectivas acciones y recursos judiciales previstos por fuera de la jurisdicción constitucional.

En línea con lo anterior, la sentencia T-606 de 2000 consideró lo siguiente:

*“Constituye regla general en materia del amparo tutelar, que la jurisdicción constitucional debe pronunciarse sobre controversias de orden estrictamente constitucional; por lo tanto, **resultan ajenas a la misma las discusiones que surjan respecto del derecho (...), cuando el mismo es de índole económica**, en tanto que las discusiones de orden legal escapan a ese radio de acción de garantías superiores, pues las mismas presentan unos instrumentos procesales propios para su trámite y resolución.*

*A lo anterior debe añadirse que uno de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela lo constituye, precisamente, la amenaza o vulneración de derechos fundamentales de las personas, cuyos efectos pretenden contrarrestarse con las respectivas órdenes de inmediato cumplimiento proferidas por los jueces de tutela, en razón a la primacía de los mismos (...).”*²¹

En consecuencia, los únicos casos en que excepcionalmente la acción de tutela pueda llegar a desatar pretensiones y conflictos de tipo económico o contractual, es porque consecuentemente concurre la defensa de una garantía fundamental, de manera que, para lograr su efectiva protección, el juez de tutela debe definir aquellas controversias²².

CASO CONCRETO

¹⁹ Sentencias T-470 de 1998; T-015 de 2005; T-155 de 2010; T-449 de 2011, y T-650 de 2011.

²⁰ Sentencia T-499 de 2011.

²¹ Sentencia T-606 de 2000.

²² Sentencia T-903 de 2014

Sea lo primero indicar que, si bien la accionante no invocó de manera explícita el amparo del derecho fundamental de petición, en los hechos 8 a 10 del escrito de tutela se pone de presente el desconocimiento de dicha garantía *iusfundamental*, en los siguientes términos:

*“8. me vi en la necesidad de interponer derecho de petición ante el SECRETARIO DE HACIENDA DISTRITAL, para que me devuelvan ese cobro de demás junto con la corrección monetaria es decir (\$1.934.000)
9. para que oficiara a los bancos, el levantamiento de las medidas cautelares, pues el crédito ya estaba resuelto.
10. hasta la fecha no ha respondido el señor SECRETARIO DE HACIENDA DISTRITAL, a lo que se produce el silencio administrativo”.*

Por lo anterior, sería del caso realizar el correspondiente análisis a efectos de determinar si existe vulneración del derecho fundamental de petición, empero, de entrada, se avizora que no se encuentran cumplidos los presupuestos para ordenar su amparo de manera oficiosa.

En efecto, nótese que, aun cuando la accionante dice que la accionada no ha dado respuesta a su petición, con lo que -en su criterio- se configura el silencio administrativo, lo cierto es que, ni en el contenido del libelo tutelar se hace referencia a la fecha en la cuál fue presentada la petición, ni en las pruebas se observa copia de la petición, ni la prueba de su radicación física o virtual, ni la constancia de que la entidad la hubiera recibido.

En este punto es necesario hacer alusión a la jurisprudencia citada en el marco normativo, según la cual, cuando se persigue el amparo del derecho fundamental de petición, corresponde a la parte actora acreditar la existencia de los dos extremos fácticos necesarios para encontrar configurada la vulneración: de una parte, la solicitud con fecha cierta de presentación ante la persona natural o jurídica a la cual se dirige; y de otra, el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que la respuesta se haya brindado.

Así las cosas, es dable concluir que en el presente asunto no se encuentran acreditados los dos extremos fácticos necesarios para configurar una violación al derecho fundamental de petición, de manera que no hay elementos que permitan ordenarle a la accionada brindar respuesta frente a una petición cuya radicación no está probada, pues procesalmente no existe el presupuesto del cual se deduzca que estaba en la obligación de responder, ni en qué término; en consecuencia, se **negará** el amparo.

Al margen de lo anterior, importa recalcar que, en su contestación, la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA** señaló que la accionante había presentado una petición el 12 de abril de 2022, con radicado 2022ER16293301, en la que solicitó:

“PRIMERO: ORDENAR SECRETARIO DE HACIENDA DISTRITAL o quien haga sus veces para que se levante las medidas cautelares impuestas por la resolución DC0036667 DEL 16/09/2020

SEGUNDO: ORDENAR oficiar a las entidades bancarias, que como consecuencia de la cancelación de la deuda, no hay lugar a continuar con las cuentas embargadas.

TERCERO: OFICIAR al banco del OCCIDENTE Para que me cancelen el excedente de la parte embargada.”²³

Así mismo, la accionada informó que dio respuesta a la petición, a través la Oficina de Cobro Especializado de la Subdirección de Cobro Tributario, mediante comunicación 2022EE390722 del 01 de septiembre de 2022. En sustento, aportó copia de la respuesta²⁴ la cual se brindó en los siguientes términos:

“Nos permitimos señalar que la Oficina de Cobro Especializado de la Subdirección de Cobro Tributario de la Dirección Distrital de Cobro profirió mandamiento de Pago a LADY ESMERALDA GUZMAN SANABRIA identificada con C.C. No. 23434185 mediante la Resolución DCO036667 DE 16/09/2022, que en dicho Mandamiento de Pago se requirió a la contribuyente por el pago de obligaciones de Impuesto Predial Unificado y de Impuesto de Industria y Comercio: (...)

Que dicho mandamiento fue notificado a LADY ESMERALDA GUZMAN SANABRIA identificada con C.C. No. 23434185 el 1/02/2021, tal como se indica: (...)

Que, contra el Mandamiento de pago de la Resolución DCO036667 DE 16/09/2022 LADY ESMERALDA GUZMAN SANABRIA identificada con C.C. 23434185, no presentó escrito de excepciones.

Que, revisado el Estado de Cuenta del aplicativo SITII y SAP al igual que el de consulta de Obligaciones Pendientes, se evidencia a la señora LADY ESMERALDA GUZMAN SANABRIA identificada con C.C. 23434185 tiene obligaciones insolutas como propietaria de parte del inmueble identificado con chip AAA0219ESSK y por el impuesto de Industria y Comercio vigencia 2016-1.

Que, en razón a lo anterior, se procedió a revisar el sistema de información tributario de la Secretaría Distrital de Hacienda, pudiéndose encontrar los pagos que la contribuyente aporta para las vigencias 2013, 2014, 2015, 2016 y 2018 respecto del inmueble identificado con Chip AAA0219ESSK e ICA periodo 2016-1. Paso siguiente, se realizó la respectiva liquidación a fin de establecer si los valores cancelados cumplen con las cargas tributarias correspondientes a la propietaria LADY ESMERALDA GUZMAN SANABRIA identificado con C.C. 23434185.

Verificado en los aplicativos SITII y SAP de la Secretaría Distrital de Hacienda con corte al 31/08/2022, a nombre del contribuyente LADY ESMERALDA GUZMAN SANABRIA identificada con C.C. 23434185, se registran obligaciones tributarias para los siguientes objetos y vigencias: (...)

Que simultáneamente con el mandamiento de pago DCO-036667 del 16/09/2020, se ordenó el embargo del bien mueble o inmueble o sumas de dinero que posea o llegare a poseer el ejecutado, ya sea en salarios, honorarios o depósitos en cuentas de ahorro o corrientes, certificados de depósito o títulos representativos de valores en entidades financieras o compañías de seguros en todo el país.

Que mediante radicados N°.2022ER162933 del 12/04/2022 la contribuyente LADY ESMERALDA GUZMAN SANABRIA identificado con C.C. 23434185, solicita el respectivo levantamiento de medidas cautelares del mandamiento de pago proferido mediante Resolución No. DCO-036667 del 16/09/2020 en razón a que realizaron el pago

²³ Página 3 del archivo pdf “006. ContestaciónAccionada”

²⁴ Páginas 7 a 12 ibidem

correspondiente a su cuota parte respecto del inmueble identificado con Chip AAA0219ESSK y parte al impuesto de Industria y Comercio correspondiente a la vigencia 2016-1.

Que verificado lo anterior, se pudo comprobar que, en efecto, la contribuyente aún no ha terminado de cumplir con su obligación tributaria conforme a lo ordenado por el Acuerdo 649 de 2011, el cual, en su artículo 8, reza:

“...Artículo 8° Sujeto pasivo. Es sujeto pasivo del impuesto predial unificado, el propietario o poseedor de predios ubicados en la jurisdicción de Bogotá Distrito Capital. Responderán solidariamente por el pago del impuesto, el propietario y el poseedor del predio. De acuerdo con el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, son sujetos pasivos del impuesto predial los tenedores a título de concesión, de inmuebles públicos.

Cuando se trate de predios sometidos al régimen de comunidad serán sujetos pasivos del gravamen los respectivos propietarios, cada cual en proporción a su cuota, acción o derecho del bien indiviso (...)

Actualmente dichas obligaciones se encuentran vigentes e insolutas, motivo por el cual se solicita dar cumplimiento a la declaración y pago de dichas vigencias.

Que teniendo en cuenta que la Oficina de Cobro Especializado registró medidas cautelares de embargo de los dineros existentes en bancos, corporaciones y demás entidades a nombre de la contribuyente LADY ESMERALDA GUZMAN SANABRIA identificado con C.C. 23434185 y como consecuencia de las mismas, se constituyó el título de depósito judicial relacionado a continuación:

N. IDENTIFICACION	Nombre	No Título	Fecha	Valor
23434185	LADY ESMERALDA GUZMAN SANABRIA	400100008330820	31/12/2021	3.390.000,00

Para que el valor retenido en títulos de depósito judicial sea aplicado al saldo de su(s) obligación(es), usted deberá hacer solicitud expresa, autorizando a este despacho para que sean aplicados; para ello, adjuntamos el formato correspondiente. Una vez aplicado, le informaremos el estado final de sus obligaciones, que, en caso de cubrir la totalidad del saldo adeudado, se procederá con la terminación del proceso de cobro y el levantamiento de las medidas cautelares. En caso de llegar a presentarse saldos a favor, se procederá a la devolución respectiva mediante auto de trámite, como lo menciona el manual de Administración y Cobro de la Cartera mediante Resolución SDH-000247 del 07/07/2022.

En caso de persistir saldos pendientes de pago, lo(a) invitamos a ponerse al día con sus obligaciones. Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente mencionar, que **para que este Despacho pueda decretar el levantamiento de las medidas cautelares decretadas se requiere que el contribuyente o responsable de las obligaciones tributarias no tenga obligaciones insolutas exigibles a su cargo; de existir obligaciones se debe mantener las medidas de embargo o librar un nuevo mandamiento de pago con concurrencia de medidas cautelares, lo cual garantizará el pago de las obligaciones insolutas.**

Respecto al levantamiento de las medidas cautelares el instructivo del procedimiento de Gestión administrativa de cobro coactivo 110-P.01 de la Secretaría Distrital de Hacienda, perteneciente al proceso de gestión de cobro CPR-110, señala lo siguiente:

“(...) independientemente que las medidas cautelares hayan sido registradas en la etapa de cobro perjudico (sic) o en la etapa de cobro coactivo, al momento de levantarlas se debe verificar que el deudor o el responsable del pago de las obligaciones tributarias y no tributarias no tenga ninguna obligación insoluta exigible a su cargo; así mismo, si las medidas cautelares fueron registradas en la etapa de cobro coactivo, se deben tener en cuenta las circunstancias particulares que se presentan en cada uno de los procesos administrativos de cobro coactivo, como por ejemplo, el haber sido canceladas las costas procesales, las solicitudes de remanentes, etc. (...)”

Por lo anterior, le invitamos a ponerse al día con el pago de las obligaciones, de lo contrario se proseguirá con el proceso administrativo de cobro coactivo, con las implicaciones que este conlleva, como son: la del secuestro y remate de los bienes, hasta obtener la recuperación del saldo de la deuda. (...)” (Negrillas fuera del texto)

Conforme a las pruebas aportadas con la contestación, la respuesta fue remitida el 02 de septiembre de 2022 al correo electrónico: guzmanlady610@gmail.com²⁵ previamente autorizado por la accionante para recibir dicha comunicación²⁶.

Como se puede notar, la petición fue presentada el 12 de abril de 2022, mientras que la respuesta fue notificada el 02 de septiembre de 2022, es decir, por fuera del término de 30 días hábiles previsto en el artículo 5° del Decreto 491 de 2020.

En todo caso, la respuesta atendió de fondo el derecho de petición, en tanto que, le puso de presente a la accionante las razones por las cuales no era posible ordenar el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en su contra, ni acceder a la devolución del saldo embargado y que excede la suma por la cual se libró el mandamiento de pago; así como también se le informó que, para cancelar la deuda podía solicitar la aplicación del título de depósito judicial y/o acceder a una facilidad para el pago y quedar a paz y salvo.

En este punto es menester recordar que, el hecho de que la respuesta no colme el interés del peticionario no afecta el derecho fundamental de petición, pues su núcleo esencial no se contrae a que se otorgue una respuesta que acoja los pedimentos formulados, sino a que se otorgue una respuesta que resuelva de fondo el asunto solicitado. Si la respuesta no accede a las pretensiones, es un asunto ajeno a la acción de tutela que deberá resolverse a través de los mecanismos ordinarios.

Así las cosas, como la accionante no manifestó de forma precisa, ni acreditó cuál fue la petición que presentó ante la entidad y respecto de la cual se configuró el silencio administrativo; y tampoco aportó pruebas que permitan establecer que fue la petición del 12 de abril de 2022 a la que se hace alusión en el escrito de tutela; habrá de **negarse** el amparo de este derecho fundamental.

²⁵ Página 13 ibidem

²⁶ Conforme a lo indicado en el hecho 7 del escrito de contestación, visible en la página 3 ibidem

Establecido lo anterior, procede el Despacho a resolver el segundo problema jurídico, relativo a la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho fundamental al debido proceso y, en consecuencia, para ordenar a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA**: (i) levantar las medidas cautelares decretadas en la Resolución DC0036667 del 16 de septiembre de 2020, (ii) abstenerse de iniciar el cobro únicamente en contra de la accionante, al existir 35 propietarios del inmueble objeto del impuesto predial, y (iii) devolverle el excedente que fue embargado por el Banco de Occidente.

Al respecto, lo primero que debe decirse es que, la naturaleza de la tutela como mecanismo subsidiario, exige que se adelanten todas las acciones judiciales o administrativas ordinarias para la protección de los derechos invocados y que, por lo tanto, no se pretenda instituir a esta acción como medio principal e idóneo. Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que no es una elección del accionante acudir al mecanismo previsto por el ordenamiento jurídico o interponer la acción de tutela, pues, de ser así, respondería a un carácter opcional y no subsidiario como el que le es propio.

De acuerdo con los hechos y las pretensiones, se advierte que la acción de tutela fue impetrada para resolver una controversia administrativa surgida entre las partes, con ocasión de la expedición de la Resolución No. DC0036667 del 16 de septiembre de 2020, por medio de la cual la Oficina de Cobro Especializado de la Subdirección de Cobro Tributario de la Dirección Distrital de Cobro de la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA**, libró mandamiento de pago en contra de la accionante, dentro del proceso de cobro coactivo No. 202002600101040965 y decretó medidas cautelares.

No obstante, tal como se expuso en el marco normativo, un conflicto de tal naturaleza no puede ser analizado ni resuelto por la vía constitucional, a menos que se evidencie la vulneración o amenaza de alguna garantía *iusfundamental*. Además, es imprescindible acreditar que no se cuenta con otros medios de defensa judicial, o que, teniéndolos, éstos no resultan idóneos y eficaces para lograr la protección de los derechos fundamentales.

Al respecto, conviene resaltar que para este tipo de controversias existe en el ordenamiento jurídico un mecanismo ordinario de defensa. En efecto, el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006²⁷, prevé:

“ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o

²⁷ “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.”

caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. (...)
(Subrayas fuera del texto)

A su turno, el Decreto 624 de 1989 “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, prevé en sus artículos 823 a 843-2 el procedimiento administrativo que debe seguirse para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos. Para el presente asunto, importa traer a colación las siguientes etapas procesales:

“ARTICULO 826. MANDAMIENTO DE PAGO. El funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos. Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. (...)

Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.

PARAGRAFO. *El mandamiento de pago podrá referirse a más de un título ejecutivo del mismo deudor.
(...)*

ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS. *Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:*

- 1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*
- 2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.*
- 3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y*
- 4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.*

ARTICULO 830. TERMINO PARA PAGAR O PRESENTAR EXCEPCIONES. Dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor deberá cancelar el monto de la deuda con sus respectivos intereses. Dentro del mismo término, podrán proponerse mediante escrito las excepciones contempladas en el artículo siguiente.

ARTICULO 831. EXCEPCIONES. *Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:*

- 1. El pago efectivo.*
- 2. La existencia de acuerdo de pago.*
- 3. La de falta de ejecutoria del título.*
- 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.*
- 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*
- 6. La prescripción de la acción de cobro, y*

7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió. (...)

PARAGRAFO. *Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán, además, las siguientes excepciones:*

1. La calidad de deudor solidario.
 2. La indebida tasación del monto de la deuda.
- (...)

ARTICULO 832. TRAMITE DE EXCEPCIONES. *Dentro del mes siguiente a la presentación del escrito mediante el cual se proponen las excepciones, el funcionario competente decidirá sobre ellas, ordenando previamente la práctica de las pruebas, cuando sea del caso.*

ARTICULO 833. EXCEPCIONES PROBADAS. *Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.* (...)

ARTICULO 837. MEDIDAS PREVENTIVAS. *Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.*

Para este efecto, los funcionarios competentes podrán identificar los bienes del deudor por medio de las informaciones tributarias, o de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas, que estarán obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a la Administración, so pena de ser sancionadas al tenor del artículo 651 literal a). (...)" (Subrayas fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, y teniendo en cuenta la información que la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA** le suministró a la señora **GUZMÁN SANABRIA** en la comunicación No. 2022EE39072201 del 01 de septiembre de 2022, por medio de la cual resolvió la petición del 12 de abril de 2022, se tiene que:

Luego de revisar el Estado de Cuenta del aplicativo SITII y SAP, la accionada evidenció que la accionante tenía obligaciones insolutas "como propietaria de parte del inmueble identificado con chip AAA0219ESSK y por el impuesto de Industria y Comercio vigencia 2016-1", pues, al revisar el sistema de información tributario se encontró que los pagos realizados por la contribuyente para las vigencias 2013, 2014, 2015, 2016 y 2018 e ICA periodo 2016-1, no cumplían con las cargas tributarias correspondientes a esa propietaria.

Por ello, mediante la Resolución No. DCO036667 del 16 de septiembre de 2020, la Oficina de Cobro Especializado de la Subdirección de Cobro Tributario, libró mandamiento de pago en contra de la señora **LADY ESMERALDA GUZMÁN SANABRIA**, por concepto de los impuestos Predial Unificado y de Industria y Comercio Avisos y Tableros, respecto de los inmuebles identificados con chip AAA0219ESSK y 23434185, correspondientes a los periodos 2013, 2014, 2015, 2016, 2018 y 2016-1. Lo anterior, por valor de \$679.000 por concepto de *Impuesto* y \$777.000 por concepto de *Sanción*, para un total de \$1.456.000.

Que en el mismo acto administrativo se ordenó el embargo de bienes muebles o inmuebles, o sumas de dinero que posea o llegare a poseer en entidades financieras o de seguros.

Que la accionante fue notificada del mandamiento de pago el 01 de febrero de 2021, pero no presentó escrito de excepciones.

Que, con ocasión del decreto de medidas cautelares se constituyó el Título Judicial No. 400100008330820 por valor de \$3.390.000 el 31 de diciembre de 2021, pero que no es posible, a la fecha, ordenar el levantamiento de las medidas cautelares, ni devolverle suma alguna de los valores retenidos, en tanto que no existe prueba de que la contribuyente haya terminado de cumplir con la obligación tributaria, en virtud de lo señalado en el artículo 8 del Acuerdo 649 de 2011²⁸:

“ARTÍCULO 8° Sujeto pasivo. Es sujeto pasivo del impuesto predial unificado, el propietario o poseedor de predios ubicados en la jurisdicción de Bogotá Distrito Capital. Responderán solidariamente por el pago del impuesto, el propietario y el poseedor del predio.

(...)

Cuando se trate de predios sometidos al régimen de comunidad serán sujetos pasivos del gravamen los respectivos propietarios, cada cual en proporción a su cuota, acción o derecho del bien indiviso. (...)”

Debe resaltarse en este punto, que la accionada en su comunicación No. 2022EE39072201 subrayó este último inciso, lo que permite evidenciar que no ha desconocido que la accionante no es la única propietaria del bien inmueble sobre el cual recae la obligación, lo que se acentúa cuando la entidad le pone de presente que, tras revisar sus sistemas de información, observa que la actora “como propietaria de parte del inmueble identificado con chip AAA0219ESSK...” presenta saldos insolutos por tales obligaciones.

En todo caso, si la accionante presentaba alguna inconformidad respecto de los conceptos y/o montos por los cuales fue librado el mandamiento de pago, podía hacer uso de las excepciones previstas en el artículo 831 del Estatuto Tributario Nacional, para atacar la decisión, bien fuera respecto del cobro y/o del decreto de las medidas cautelares; ello, dentro de los 15 días siguientes a la notificación, lo cual no ocurrió.

De tal manera que, pretender que se le ordene a la accionada abstenerse de iniciar el cobro únicamente en su contra, al existir otros 35 propietarios sobre el inmueble objeto del impuesto predial, resulta improcedente, en tanto que la accionante tuvo la oportunidad de alegar dicha circunstancia dentro del proceso de cobro coactivo y no lo hizo, lo que conlleva a concluir que la acción de tutela está siendo utilizada como una instancia adicional para revivir términos concluidos.

²⁸ "Por el cual se establecen medidas especiales de Pago de Tributos en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

Ahora bien, respecto de las pretensiones dirigidas a que se ordene a la accionada levantar las medidas cautelares decretadas en la Resolución DC0036667 del 16 de septiembre de 2020, y devolverle el excedente que fue embargado por el Banco de Occidente en atención a que los conceptos por los cuales se libró mandamiento de pago suman \$1.456.000 mientras que la suma retenida asciende a \$3.390.000, debe decirse que, resultan igualmente improcedentes a través del mecanismo constitucional.

En primer lugar, conforme a lo informado por la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA** en su comunicación del 01 de septiembre de 2022, para que la entidad pueda proceder con el levantamiento de las medidas cautelares se hace necesario que la accionante no tenga obligaciones insolutas, pues, de existir, se deben mantener las cautelas hasta garantizar el pago de lo adeudado. Y puso de presente que, en atención a lo dispuesto en el instructivo del procedimiento de gestión administrativa de cobro coactivo 110-P.01, perteneciente al proceso de gestión de cobro CPR-110, independientemente de la etapa procesal en la que se hubieran decretado, al momento de ordenar el levantamiento de las medidas cautelares, se debe verificar que el deudor no registre ninguna obligación insoluta, inclusive por concepto de costas procesales, solicitud de remanentes, entre otros.

El Despacho considera que la anterior determinación no se torna excesiva ni contraria a derecho, habida cuenta que, materializa el inciso 2° del artículo 833 del Estatuto Tributario según el cual, el levantamiento de las medidas preventivas (cautelares) procede “si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones”.

En ese orden, debe ser en el marco del proceso de cobro coactivo No. 202002600101040965, que la accionante presente los soportes que acrediten el pago de los montos por los cuales fue librado el mandamiento de pago, a efectos de que sea la accionada quien determine si la deuda se encuentra satisfecha y, en consecuencia, proceda a ordenar el levantamiento de las medidas cautelares decretadas al inicio de la actuación.

Así entonces, existiendo una vía ordinaria eficaz e idónea a través de la cual la accionante puede obtener lo que aquí persigue, la acción de tutela solo sería procedente como mecanismo transitorio de protección en caso de que se comprobara que la peticionaria se encuentra sometida a la posible materialización de un *perjuicio irremediable*.

Sin embargo, en el *sub examine* no hay prueba alguna de la afectación inminente, urgente, grave e impostergable de los derechos fundamentales invocados por la actora, que requiera de la intervención inmediata del Juez constitucional.

En efecto, nótese que la tercera y última pretensión de la accionante, va dirigida a que se ordene a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA** devolverle el excedente del valor embargado en el Banco de Occidente, toda vez que, con la suma embargada (\$3.390.000) se satisfacía la obligación (\$1.456.000), debiéndosele entregar la diferencia (\$1.934.000).

Sin embargo, dicha pretensión se funda en un derecho de carácter económico que escapa al radio de acción de garantías superiores afín a la acción de tutela y que, según las particularidades del caso, no tiene trascendencia iusfundamental pues, no se adujo ni se probó por la accionante que la determinación de la accionada de mantener en firme el decreto de las medidas cautelares o la de no realizar la devolución del saldo excedente, le ocasionara, por ejemplo, una afectación inminente y grave a su mínimo vital.

En otras palabras, la señora **GUZMÁN SANABRIA** no acreditó cuál es la afectación urgente, inminente y grave que representa para sus derechos fundamentales la decisión de la accionada de decretar medidas cautelares sobre sus bienes, o que mantener el monto total de \$3.390.000 retenido, le haya generado un detrimento en su patrimonio que afecte su congrua subsistencia o la de su núcleo familiar.

A dicha circunstancia hay que añadir que, según se lee en la *certificación de embargo* emitida por el Banco de Occidente el 04 de enero de 2022, y aportada como anexo, la medida de embargo fue materializada el **28 de diciembre de 2021** y el 29 de diciembre de 2021 se realizó la constitución del depósito judicial a favor de la accionada²⁹. Así entonces, el tiempo transcurrido entre el momento en que el Banco atendió la orden de embargo y la presentación de la acción de tutela (30 de agosto de 2022), descarta el carácter apremiante del amparo y evidencia que la accionante no se encuentra en una situación de inminente urgencia que le impida continuar con el proceso de cobro coactivo y esperar sus resultados. Lo anterior, por cuanto una situación de apremio habría provocado un ejercicio previo de esta acción constitucional a efectos de conjurar la eventual vulneración de sus derechos.

Valga resaltar que, según ha sostenido la jurisprudencia³⁰, para la procedencia de la acción de tutela, si quiera de forma transitoria, es imperativo que el perjuicio alegado por el peticionario sea real y cierto, y que, además, se encuentre probado, pues no es suficiente con la afirmación de la presencia o hipotético acaecimiento del mismo, sino que está en cabeza del promotor de la acción de tutela explicar en qué consiste el perjuicio y aportar "*mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar (su) existencia*"; acreditación que brilla por su ausencia en el presente asunto.

²⁹ Página 13 del archivo pdf "001. AcciónTutela"
³⁰ Sentencias T-702 de 2008 y T-381 de 2017.

Con todo, importa destacar, que la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA** en su comunicación No. 2022EE39072201 del 01 de septiembre de 2022, le informó a la accionante que, habiéndose constituido el depósito judicial No. 400100008330820 por valor de \$3.390.000, si su intención es acreditar el pago de las obligaciones con tales dineros, se requiere que medie su autorización expresa para que la entidad pueda aplicar el valor del depósito al saldo adeudado; advirtiéndole que, una vez efectuado dicho trámite, le será informado el saldo final de las obligaciones, de modo que, si con el valor retenido se cubre la totalidad de la deuda, se procederá con la terminación del proceso y el levantamiento de las medidas cautelares, y, en caso de presentar saldos a favor, se realizará la devolución de la suma respectiva mediante auto de trámite.

Como se puede observar, la entidad le indicó a la accionante el trámite que debe seguirse para, dar por terminado el proceso de cobro coactivo, y obtener lo que pretende con esta acción constitucional, a saber, el levantamiento de las medidas cautelares, y la devolución de los excedentes retenidos. Lo que corrobora que la administración no ha desconocido el derecho fundamental al debido proceso de la accionante, sino que ha seguido el trámite correspondiente para el recaudo de los impuestos a su cargo y, en tal medida, deberá la actora sujetarse a dicho trámite para recibir el aval a sus pedimentos.

Conforme a ello, es claro que, a la fecha no ha concluido el proceso administrativo dentro del cual la accionante puede obtener lo que pretende por este medio. No accionar los medios ordinarios de defensa, o activarlos pero presentar la acción de tutela de manera paralela, implica su desnaturalización como un mecanismo subsidiario y lo convierte en principal, lo cual no es admisible, pues la acción de tutela no está concebida para sustituir a los jueces naturales, ni como un mecanismo supletorio o alternativo de los procedimientos ordinarios, ni para reemplazar las decisiones adoptadas dentro de esas actuaciones, ni para hacer las veces de instancia adicional a las existentes³¹.

En suma, en el presente asunto:

- (i) Existe una vía idónea para ventilar la controversia suscitada entre las partes, que aún no ha culminado, y cuya eficacia no quedó desvirtuada;
- (ii) Al analizar las condiciones particulares de la señora **LADY ESMERALDA GUZMÁN SANABRIA** se tiene que no carece de resiliencia, esto es, *de capacidad para esperar la finalización* del proceso administrativo de cobro coactivo que se está surtiendo;
- (iii) No se percibe la ocurrencia de un perjuicio irremediable, o una situación que revista tal gravedad, de manera que amerite la intervención del juez constitucional; y
- (iv) La pretensión de la accionante se funda en un derecho de carácter económico que no tiene trascendencia *iusfundamental*.

³¹ Sentencia C-543 de 1992

En consecuencia, concluye el Despacho, que la presente acción de tutela es **improcedente** por no satisfacer el requisito de subsidiariedad.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR el amparo del derecho fundamental de petición invocado por **LADY ESMERALDA GUZMÁN SANABRIA** en contra de la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA**, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela de **LADY ESMERALDA GUZMÁN SANABRIA** en contra de la **SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA**, frente a las restantes pretensiones.

TERCERO: Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y expedito, advirtiéndoles que cuentan con el término de tres (3) días hábiles para impugnar esta providencia, contados a partir del día siguiente de su notificación.

Por motivos de salud pública, y en acatamiento de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación del coronavirus Covid-19, la impugnación deberá ser remitida al email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

CUARTO: En caso que la presente sentencia no sea impugnada, por Secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ