

Sentencia T-1203/04

ACCION DE TUTELA-Elementos para que proceda

DEBIDO PROCESO DE COBRO COACTIVO-Aplicación

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no ejercicio oportuno de recursos/ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no ejercicio previo de recursos ordinarios

Concluye la Sala que la Gobernación demandante tenía un mecanismo de defensa judicial para oponerse a la actuación del Instituto demandado, cual era la oportunidad para alegar como excepción contra el mandamiento de pago la relativa a la existencia de un previo acuerdo de reestructuración de pasivos, mecanismo de defensa que no fue utilizado por ella. Adicionalmente, al momento de incoar la presente acción de tutela y aun ahora, la Gobernación tenía y aún tiene la oportunidad de oponerse a la Resolución que resolvió las excepciones que sí propuso, lo cual puede lograrse a través del ejercicio de la acción de nulidad interpuesta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En tal virtud, la existencia actual de este otro mecanismo de defensa judicial, sumada a la oportunidad pretermitida de alegar como excepción dentro del proceso coactivo la existencia de un acuerdo de pago, conducen, sin más, a considerar improcedente la presente demanda, pues el carácter subsidiario de la acción impide que sea utilizada para los propósitos con que fue incoada.

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Inexistencia de perjuicio irremediable

El sólo decreto de medidas cautelares, aunque éste recaiga sobre sumas cuantiosas de dinero y genere consecuencias de diversa índole, no puede ser estimado como un perjuicio irremediable.

Referencia: expediente T-976522

Peticionario: Gobernación del departamento de Bolívar

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil cuatro (2004)

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

En el proceso de revisión de la Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena el dos (2) de agosto de 2004.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Nueve de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. Solicitud

La doctora Esmeralda Prada Naranjo, abogada en ejercicio, actuando como apoderada especial de la Gobernación de Bolívar (en adelante la Gobernación), solicita al juez de tutela que proteja los derechos fundamentales “al debido proceso, defensa, igualdad, buena fe, confianza legítima y al de respeto de los derechos ajenos y por conexidad derecho al trabajo de las personas al servicio de la actora”, presuntamente vulnerados a la Gobernación y a sus trabajadores por el Instituto de Seguros Sociales (en adelante I.S.S.), al haber librado un mandamiento de pago de fecha 17 de marzo de 2004, por la suma de cuatro mil quinientos veintiocho millones ciento setenta y nueve mil quinientos cuarenta y siete pesos (\$ 4.528.179.547.00) y decretado el embargo de las sumas de dinero que la Gobernación tuviera en cuentas bancarias, o que se giraran por concepto de impuesto al consumo de cerveza y licor, tabaco y cigarrillo, estampilla pro Hospital Universitario, y de los dineros que administra la Fiduciaria Popular S.A.

Los hechos que fundamentan la demanda son los siguientes:

1. El Departamento de Bolívar, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 550 de 1999, presentó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitud de admisión al trámite de un acuerdo de reestructuración de pasivos.
2. El referido Ministerio aceptó la anterior solicitud y, mediante resolución expedida en el mes de junio de 2000, procedió a designar un promotor.
3. En el mes de diciembre de 2001, después de haberse agotado todo el trámite previsto en la Ley 550 de 1999, se celebró el Acuerdo de Reestructuración de pasivos entre el Departamento y sus acreedores, de obligatorio cumplimiento para ambas partes y también para quienes no hubieran participado en su negociación o no hubieran consentido en él, de conformidad con lo prescrito por el parágrafo 3° del artículo 34 de la mencionada Ley.
4. El ISS participó en la negociación del Acuerdo, por lo cual está obligado a cumplirlo durante su término de vigencia, que es de catorce años, de conformidad con la cláusula cuadragésima octava del acuerdo. No obstante, el 15 de marzo de 2004 el mencionado Instituto, por medio del Jefe del Departamento Financiero, certificó una deuda por autoliquidación de aportes correspondientes a los años 1996 a 2003, con los intereses correspondientes, por un valor total de cuatro mil quinientos veintiocho millones ciento setenta y nueve mil quinientos cuarenta y siete pesos (\$ 4.528.179.547.00), certificación enviada al Departamento de Cartera de esa entidad, con base en la cual el 17 de marzo de 2004 se libró mandamiento de pago y se procedió al embargo arriba mencionado.
5. El 19 de marzo siguiente, la Gobernación solicitó la nulidad de la anterior actuación, petición que fue denegada el 25 del mismo mes, argumentando que la deuda correspondía a aportes dejados de pagar con posterioridad al acuerdo de reestructuración, lo cual, en opinión del Departamento, no es cierto, pues la deuda que dio fundamento al embargo incluye períodos que debieron entrar dentro de tal acuerdo. La resolución que denegó la nulidad solicitada fue considerada como un acto de trámite contra el cual no cabían recursos.
6. La Gobernación, el mismo 25 de marzo, solicitó entonces que se suspendiera el proceso de cobro coactivo iniciado y que se levantaran las medidas cautelares, pero el ISS no accedió a tal solicitud, negando cualquier clase de recursos.

7. El 31 de marzo de 2004 la Fiduciaria Popular S.A. “terminó de hacer las consignaciones en el Banco Agrario de Colombia, en la cuenta del ISS-Coordinación Nacional de Cobro Coactivo, que cubrieron la totalidad del embargo, por un valor de siete mil ochocientos once millones ciento nueve mil setecientos dieciocho pesos (\$7.811.109.718.00), encontrándose en este momento el DEPARTAMENTO, en grave crisis, sin esos recursos que tanta falta le hacen para la consecución de los fines educativos, de salud, sociales, etc que le corresponden.”

8. Por Resolución de 29 de abril de 2004, el ISS declaró no probadas las excepciones presentadas por el apoderado del Departamento en contra el mandamiento de pago, y ordenó continuar con la ejecución.

Como argumento jurídicos que sustentan su solicitud de tutela, la Gobernación arguye lo siguiente:

1. Que desde el año 2000 viene afrontando una difícil situación financiera, que lo llevó a acogerse al régimen de reactivación empresarial previsto en la Ley 550 de 1999.

2. Que según lo prescrito por el artículo 58 de dicha Ley, durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración no puede haber lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni a embargos de los activos de la entidad. Durante este mismo término, se suspende la prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial.

3. Por lo anterior, la deuda del Departamento para con el ISS no podía ser cobrada por la vía ejecutiva por expresa prohibición de la ley, sino que debía entrar en el acuerdo de reestructuración que se celebró. Al haber procedido como lo hizo, el ISS incurrió en vía de hecho, abusando de su condición de juez y parte en el asunto.

4. De otro lado, el ISS violó flagrantemente el principio de buena fe y de confianza legítima, pues la Gobernación confiaba en que sus acreedores respetaran el Acuerdo de Reestructuración celebrado, y que no iniciaran procesos ejecutivos en su contra por deudas anteriores a la celebración de mismo.

5. Adicionalmente, la Gobernación arguye que los dineros retenidos eran administrados por la Fiduciaria Popular S.A. en virtud del contrato de fiducia suscrito con el Departamento, por

lo cual, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1227 del Código de Comercio, “no forman parte de la garantía general de los acreedores del fiduciario y solo garantizan las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida”, razón por la cual eran inembargables.

Con base en los anteriores hechos y fundamentos de derecho, el Departamento demandante solicita al juez de tutela que proteja sus derechos al debido proceso, defensa, igualdad, buena fe y confianza legítima, que estima fueron vulnerados por el ISS con la actuación descrita, y que por lo tanto “se ordene que no ha tenido ni tienen efecto ni valor alguno el mandamiento de pago dictado en contra de la GOBERNACIÓN, y en consecuencia se desembarguen los dineros que se encuentran retenidos a la misma, en el depósito judicial constituido por la Fiduciaria Popular S.A.”

Subsidiariamente se pide que, como mecanismo transitorio que evite la consumación de un perjuicio irremediable, se tutelen los derechos del Departamento mientras se presenta y decide la demanda contencioso administrativa respectiva. El perjuicio irremediable se configura, dice la Gobernación, pues la retención de los dineros necesariamente implica la paralización de las actividades del ente territorial.

Como medida provisional la Gobernación aquí demandante solicita que suspendan de manera inmediata los efectos del mandamiento de pago proferido en contra del Departamento, y se ordene al ISS la devolución del título judicial que se encuentra en el Banco Agrario.

2. Traslado de la demanda.

El Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena de Indias corrió traslado de la anterior demanda al Gerente de la Seccional Bolívar del ISS, quien se opuso a la misma con fundamento en los siguientes argumentos:

1. La acción de tutela no precede cuando quien la utiliza tiene a su disposición los recursos o medios judiciales de defensa ordinarios. En el presente caso, dijo el ISS, si bien el Departamento propuso excepciones en el proceso de cobro coactivo, “no presentó la de acuerdo de pago, que como taxativamente lo señala el artículo 831 del Estatuto Tributario es susceptible de excepcionarse, (sic) a pesar de que el Funcionario Ejecutor así se lo advirtiera

en las respuestas a las solicitudes de nulidad y suspensión de la actuación coactiva que no prosperaron”.

Adicionalmente, el ISS sostuvo que “tiene la Gobernación de Bolívar un medio de defensa judicial distinto de la acción de tutela, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en acción de nulidad y reestablecimiento del derecho de la resolución que le denegó las excepciones que sí propuso, como lo señala el artículo 835 del Estatuto Tributario.”

Por lo anterior, el ISS sostuvo que resultaba improcedente la tutela interpuesta, toda vez que el accionante había tenido otros medios de defensa procesales que no usó, y aún tenía otros que podía usar en el futuro, por lo cual la pretensión de la demanda excedía las competencias del juez de amparo

2. De otro lado, el ISS arguyó que en este caso no existía un perjuicio irremediable que debiera ser inmediatamente conjurado, puesto que no se presentaba ninguna violación ni amenaza de derechos fundamentales del Departamento. Para defender esta posición expuso lo siguiente:

“No existe nisiquiera (sic) un perjuicio cualquiera, toda vez que el mandamiento de pago y las medidas cautelares decretadas en contra del Departamento de Bolívar, se ajustaron a derecho, y una vez materializados los embargos hasta el límite de la medida decretada, se ordenó el desembargo de los bienes de propiedad del accionante, siendo ello de notorio y público conocimiento, y recayendo con posterioridad contra el mismo otros embargos de naturaleza laboral, lo cual también es de público y notorio conocimiento, pues la prensa hablada y escrita, dieron cuenta a la opinión pública de ambas situaciones.

“De hecho las consignaciones judiciales fueron el producto de un acuerdo entre el Departamento de Bolívar y el DR. LUIS MANUEL PADAUI ORTIZ, Agente Seccional de la firma 2-OA, contratista del ISS, a quien se le asignó el proceso, para efectos de proceder a levantar las medidas cautelares.”

3. En cuanto a la presunta inembargabilidad de los fondos públicos, el ISS citó jurisprudencia de esta Corporación en la que, dice, se aceptó la posibilidad de este tipo de embargos para

garantizar el pago de obligaciones laborales.

4. Destacó el ISS que los títulos judiciales se destinarán al pago de la deuda de aportes y cotizaciones del Departamento, deuda incompletamente cancelada a la fecha, con el consecuencial peligro los derechos fundamentales de los trabajadores de la Gobernación de Bolívar afiliados al ISS. Anota cómo a varios de ellos no ha sido posible reconocerles la pensión por esta causa.

5. Agregó que la Gobernación de Bolívar presenta una larga historia de morosidad frente a las deudas por traslado de cotizaciones. Sobre este particular indicó que desde febrero de 1999 tuvo retrasos en el cumplimiento de estas obligaciones; que ha suscrito varios convenios de pago de las mismas, todos los cuales ha incumplido, incluso los establecidos en el Acuerdo de Reestructuración de pasivos adoptado dentro del trámite seguido de conformidad con la Ley 550 de 1999.

6. Afirmó también el ISS que la deuda que está siendo cobrada coactivamente al Departamento, y que debe ser pagada con la aplicación de los depósitos judiciales existentes, es una “DEUDA DE EXTEMPORÁNEOS POR LIQUIDACIÓN ERRÓNEA CAUSADA EN EL AÑO 2003”. Explicando esta afirmación señaló que en el Acuerdo de reestructuración sólo se incluyeron las deudas por aportes en mora a favor del ISS causadas hasta junio de 2000, deuda que se debía pagar en tres años a partir de 2002; no obstante que lo anterior era de obligatorio cumplimiento, el Departamento no hizo ninguna cancelación en el año 2002, “y cuando empezó a pagar en el año 2003 abonó aportes de ciclos en mora antes del inicio del trámite de la Ley 550, pero no les liquidó intereses y sanciones que se generaron a su cargo desde el vencimiento hasta la fecha del pago a las tasas vigentes en este momento”, a pesar de que, conforme a lo dispuesto por el artículo 28 del Decreto 692 de 1994, en concordancia con el artículo 7° del Decreto 1406 del mismo año, tenía la obligación de liquidar tales intereses.

Explicó también el ISS que, de conformidad con las normas del Decreto 1406 de 1999, cuando un empleador como el Departamento de Bolívar hace un pago por concepto de cotizaciones, debe auto liquidar los intereses en mora a su cargo; y si lo hace erróneamente, como lo hizo el Departamento aquí demandante, se causa una deuda nueva por pagos extemporáneos, que produce otra vez intereses de mora desde el momento del pago

incompleto hasta la fecha en que se cancele.

La anterior deuda por liquidación errónea, afirmó el ISS, no estaba incluida en el acuerdo de reestructuración, porque fue posterior al mismo dado que se originó en el año 2003, mientras que el mencionado acuerdo sólo incluía deudas con corte a junio de 2000.

7. Sostuvo también el ISS que es la misma Ley 550 la que autoriza el cobro coactivo contra entidades sujetas al trámite previsto en ella, causadas con posterioridad al inicio de tal trámite. Para demostrar lo anterior transcribe el artículo 34 de es Ley, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 34. Efectos del acuerdo de reestructuración. Como consecuencia de la función social de la empresa los acuerdos de reestructuración celebrados en los términos previstos en la presente ley serán de obligatorio cumplimiento para el empresario o empresarios respectivos y para todos los acreedores internos y externos de la empresa, incluyendo a quienes no hayan participado en la negociación del acuerdo o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en él, y tendrán los siguientes efectos legales:

“...

“9. Los créditos causados con posterioridad a la fecha de iniciación de la negociación, al igual que la remuneración de los promotores y peritos causada durante la negociación, serán pagados de preferencia, en el orden que corresponda de conformidad con la prelación de créditos del Código Civil y demás normas concordantes, y no estarán sujetos al orden de pago que se establezca en el acuerdo. El incumplimiento en el pago de tales acreencias permitirá a los acreedores respectivos exigir coactivamente su cobro, y podrá dar lugar a la terminación de la negociación del acuerdo o del acuerdo mismo, a menos que el respectivo acreedor acepte una fórmula de pago según lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 35 de la presente ley.” (Negrillas fuera del original)

La norma anterior, dijo el ISS, constituye una excepción a la norma general contenida en el artículo 58 de la misma Ley, cuyo numeral 13 dispone que durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de

la entidad; y que de hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho.

Por ello, dijo, no le asistía razón a la Gobernación de Bolívar cuando pretendía la nulidad de la actuación y la revocatoria e inejecución de las medidas cautelares decretadas dentro del proceso de ejecución coactiva; y que el hecho de que tales pretensiones no fueran procedentes, no tenía el alcance de significar un desconocimiento del derecho de defensa. Lo que sucedía, dijo el ISS, es que el Departamento “confunde la referencia del período de cotización con la causación de la nueva deuda extemporánea que causó los pagos incompletos y que no tenía forma de relacionar en el inventario de acreencias en el año 2000, porque se causaron en el año 2003”. Agregó, para demostrar que no se ha desconocido el derecho de defensa, que la Gobernación, dentro del proceso de cobro coactivo, presentó excepciones contra el mandamiento de pago, pero entre ellas no incluyó la de existencia de un acuerdo de pago, excepción que era procedente de conformidad con lo reglado por el artículo 831 del Estatuto Tributario. Además, recordó que el Instituto interpuso el recurso de reposición contra la resolución que denegó las excepciones, y aún ahora puede acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en acción de nulidad y reestablecimiento del derecho incoada en contra de la resolución que denegó las excepciones.

Finalmente destacó que el Ministerio de Hacienda, y Crédito Público -Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social- vigila que el ISS adelante los cobros por las deudas extemporáneas de las entidades territoriales sujetas a acuerdos de reestructuración suscritos en desarrollo de la Ley 550 de 1999, teniendo en cuenta que los recursos del sistema de Seguridad Social tienen naturaleza parafiscal y, por lo tanto, destinación específica de naturaleza constitucional. El incumplimiento en el pago de tales deudas puede afectar la posibilidad de los afiliados de acceder a las prestaciones del sistema. De ahí la necesidad de exigir por la vía coactiva su pago, en la medida en que pueden encontrarse en juego derechos fundamentales y las reservas del sistema.

Por todo lo anterior, reiteró que la actuación del ISS Seccional Bolívar, lejos de constituir una vía de hecho, se ajusta plenamente a la ley y a la Constitución.

3. Pruebas obrantes dentro del expediente

Obran en el plenario, entre otras, las siguientes pruebas documentales.

1. Copia íntegra del Expediente N° 606, correspondiente al proceso de Cobro Coactivo Administrativo iniciado por el Seguro Social en contra del Departamento de Bolívar, dentro del cual se destacan las siguiente piezas:

a. Copia de la carta enviada el 1° de marzo de 2004 por la representante legal de la Fiduciaria Popular a la Dirección Jurídica del ISS -Seccional Bolívar-, con la cual se remiten copias de las consignaciones judiciales por un valor total de \$7´811.109.718.00, realizadas por esa Fiduciaria en el Banco Agrario de Colombia, a fin de dar cumplimiento a la orden de embargo impartida por ese Instituto.

b. Copia de la Resolución número 024/2004 expedida el por la Dirección Jurídica del ISS - Seccional Bolívar, mediante la cual, considerando que el monto de los depósitos judiciales efectuados por la Fiduciaria Popular S.A. en el Banco Agrario de Colombia cubrían el límite del embargo decretado por ese Despacho sobre las cuentas de la Gobernación de Bolívar en bancos y corporaciones, y sobre las sumas que por concepto de impuestos al consumo de licores, cerveza, cigarrillos y estampilla pro Hospital Universitario recauda el Departamento, ordena proceder al desembargo correspondiente.

c. Copia de la solicitud de nulidad de toda la actuación surtida dentro del proceso de ejecución coactiva seguido por el ISS contra el Departamento de Bolívar y la revocatoria e inejecución de las medidas cautelares decretadas dentro del él, elevada por el Departamento de Bolívar ante el ISS el día 19 de marzo de 2004.

d. Copia de las solicitudes de suspensión del proceso de cobro coactivo elevadas por el apoderado del Departamento de Bolívar ante Dirección Jurídica del ISS -Seccional Bolívar los día 25 y 29 de marzo de 2004.

e. Copia de la Resolución N° 116/2004, proferida el 25 de marzo por la Dirección Jurídica del ISS -Seccional Bolívar, mediante la cual se deniegan las solicitudes de suspensión del proceso de cobro coactivo impetrada por el Departamento, y se señala que contra tal decisión proceden los recursos por la vía gubernativa.

f. Copia de la Resolución N° 115/2004, proferida el 25 de marzo por la Dirección Jurídica del

ISS -Seccional Bolívar, mediante la cual se deniega la solicitud de nulidad de toda la actuación surtida dentro del proceso de ejecución coactiva seguido por el ISS contra el Departamento de Bolívar y la revocatoria e inejecución de las medidas cautelares decretadas dentro del él.

g. Copia de la resolución de marzo 17 de 2004, mediante la cual la Dirección Jurídica del ISS -Seccional Bolívar decretó el embargo y retención de las sumas de dinero hasta el límite de \$7'811.109.718.00, que de los impuestos de consumo de cerveza y de licor giran al Departamento de Bolívar las empresas Cervecería Águila S.A., Aguardiente Cristal y Aguardiente Antioqueño; así como el embargo y secuestro de las sumas de dinero del Departamento de Bolívar que administra la Fiduciaria Popular S.A. en virtud del contrato de fideicomiso suscrito con tal Departamento.

h. Copia de la Resolución de marzo 17 de 2004, mediante la cual la Dirección Jurídica del ISS -Seccional Bolívar decretó el embargo y retención de las sumas de dinero hasta el límite de \$7'811.109.718.00, que de los impuestos de consumo de tabaco y cigarrillos giran al Departamento de Bolívar las empresas PROTABACO, Compañía Nacional de Tabaco -COLTABACO- y BRITHISH AMERICAN TOBACCO COLOMBIA; así como el impuesto que recauda el Departamento de Bolívar denominado estampilla pro Hospital Universitario, a través de las empresas COMCEL, BELSOUTH, SURTIGAS Y TELECARTAGENA.

i. Copia de la Resolución de marzo 17 de 2004, mediante la cual la Dirección Jurídica del ISS -Seccional Bolívar decretó el embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en cuentas corrientes, de ahorros, CDTs o que a cualquier título bancario o financiero poseyera la Gobernación de Bolívar en establecimientos financieros, hasta por el límite de \$7'811.109.718.00.

j. Copia de las resoluciones por medio de las cuales, dentro del proceso de ejecución coactiva seguido por el ISS contra el Departamento de Bolívar, se avoca el conocimiento, se abre a período probatorio, y se libra mandamiento de pago, todas de fecha 17 de marzo de 2004.

k. Certificación expedida el 15 de marzo de 2004 por el Jefe Financiero Seccional del ISS Bolívar, sobre la deuda que por autoliquidación de períodos extemporáneos tenía en esa fecha el Departamento de Bolívar para con el ISS, por un valor de cuatro mil quinientos veintiocho millones ciento setenta y nueve mil quinientos cuarenta y siete pesos

(\$4.528.179.547.00 M/cte.), generada con posterioridad al Acuerdo de Reestructuración de Pasivos al cual se había acogido el Departamento.

I. Resolución 036 de abril 29 de 2004 mediante la cual la Dirección Jurídica del ISS -Seccional Bolívar declaró no probadas las excepciones propuestas por el apoderado del Departamento de Bolívar dentro del proceso de ejecución coactiva seguido por el ISS entra de ese Departamento y ordenó continuar la ejecución.

2. Copia de diversas sentencias proferidas por distintos juzgados y tribunales relacionadas con el tema de la embargabilidad de los recursos de los entes territoriales.

3. Copia de diversas resoluciones mediante las cuales el ISS ha denegado el reconocimiento de pensiones a servidores públicos, por mora de los empleadores en el pago de los aportes correspondientes.

II. ACTUACIÓN JUDICIAL

1. Sentencia proferida por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena de Indias el día 10 de junio de 2004.

Mediante Sentencia proferida el 10 de junio de 2004, el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena de Indias resolvió tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, la buena fe y la confianza legítima del Departamento de Bolívar, y en consecuencia ordenar al ISS que suspendiera definitivamente el proceso de ejecución coactiva que venía adelantando en su contra y levantar las medidas cautelares decretadas dentro del mismo, así como, en un plazo de 40 días, devolver al Departamento las sumas de dinero embargadas.

En sustento de esta decisión consideró que del material probatorio que obraba en el expediente se evidenciaba que el 13 de diciembre de 2001 el Departamento de Bolívar había celebrado con sus acreedores un acuerdo de reestructuración de pasivos bajo los lineamientos de la Ley 550 de 1999, Ley que en su artículo 34 prescribe que tal tipo de acuerdos son obligatorios para todos los acreedores de la entidad, y que tienen como efecto que se levanten todas las medidas cautelares vigentes que pesen sobre sus bienes, con excepción de las practicadas por la DIAN, a menos que esta consienta en su levantamiento.

Recordó entonces el fallo, que de conformidad con el artículo 58 de la misma Ley, las

disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que ella hace referencia son igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas.

Sostuvo entonces el fallador de primera instancia, que el numeral 13 del mencionado artículo 58 de la Ley 550 señala que, durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. Y que de hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho.

Se refirió entonces la Sentencia al argumento del ISS, según el cual la acreencia que generó el cobro coactivo era posterior al Acuerdo de Reestructuración, lo que le permitía hacer efectivo el pago de deuda. Al respecto indicó el fallo, que aunque no se discutían las facultades del ISS para ejercer el cobro coactivo de deudas en mora posteriores al Acuerdo, en el caso presente no se trataba de un crédito causado con posterioridad tal Acuerdo de Reestructuración, sino de los saldos en mora por concepto de aportes patrono-laborales, incluyendo intereses y sanción, como, dice, se desprende del mandamiento de pago de fecha 17 de marzo de 2004. En este sentido vertió las siguientes consideraciones:

“Asegura el ISS, que los intereses y las sanciones causadas por el pago incompleto por parte del Departamento de Bolívar, constituyen una nueva deuda, lo que el Despacho no comparte, por considerarlo de conformidad con lo dispuesto en el num. 3 del artículo 35 de la ley en mención, como un evento de incumplimiento, por lo que se debió proceder de conformidad los lo establecido en el parágrafo 1 del art. 35 de la Ley 550 de 1999.

“El expediente no hay prueba alguna de que demuestre de que se haya agotado tal procedimiento (sic).

“Tan no es un nuevo crédito lo que se está ejecutando coactivamente, que el ISS confiesa que en su proceso 606, igualmente están recaudando saldos por pagar que hacen parte del acuerdo de reestructuración, de donde se generan los intereses y sanciones, éstos últimos considerados por la accionada como el crédito posterior.

“Ahora, el hecho de que para el pago de los intereses moratorios, por liquidación errónea, tiene que hacerse un formulario de autoliquidación, ello no implica que constituya una nueva deuda extemporánea, por cuanto, tal como lo manifestamos en el párrafo anterior, es decir su origen deviene de una obligación cuyo pago se encuentra contemplado dentro del acuerdo de reestructuración y de dicha obligación es de donde se desprenden los montos cuyo cobro aduce el ISS son posteriores.

“...

“Tal conducta viola flagrantemente el artículo 58 num. 13 de la ley 550 citada, y constituye una vía de hecho, toda vez que siendo la finalidad de una reestructuración, el obtener la reactivación financiera de un ente territorial, el mismo legislador prohibió la embargabilidad de sus bienes, porque ello impedía obtener el fin perseguido.

“Además, si confrontamos la norma, en que se basó el ISS para ejercer la jurisdicción coactiva, art. 34 num. 9, con el artículo 58 del mismo texto (Ley 550 de 1999), veos que esta última es posterior y especial para las entidades territoriales, por lo cual sería de aplicación preferente teniendo en cuenta la aplicación de la hermenéutica jurídica (Ley 153 de 1887, modificada por la Ley 57 del mismo año).” (Negritas del original)

2. Impugnación de la Sentencia proferida por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena de Indias el día 10 de junio de 2004.

La anterior Sentencia fue oportunamente impugnada por el ISS, con fundamento en los siguientes argumentos:

a. Cuando el numeral 9° del artículo 34 de la Ley 550 de 199 establece que el incumplimiento en el pago de las acreencias causadas con posterioridad a la fecha de iniciación de la negociación permite al acreedor exigir coactivamente su cobro, cobija también los derechos laborales causados con anterioridad a dicho acuerdo. Al respecto cita la Sentencia C-1143 de 2001 emanada de esta Corporación, de la cual se desprende, dice, que los derechos laborales causados con anterioridad o posterioridad al inicio del trámite gozan de la misma prelación que los gastos administrativos. Como está demostrado que el pago incompleto de los aportes efectuado por el Departamento de Bolívar constituye un evento de incumplimiento, cabía, dice el ISS, la iniciación del cobro coactivo, sin perjuicio de que el

mismo incumplimiento constituya una causal de terminación del acuerdo de reestructuración, al tenor de dispuesto por el artículo 35 de la Ley 550.

b. En el expediente obraban pruebas suficientes que demostraban que el ISS realizó los requerimientos legales para que se cancelara la deuda dejada de cancelar.

c. El juez de tutela no valoró ni analizó los derechos constitucionales de los trabajadores de la Gobernación, como el de acceso al reconocimiento de las pensiones, que estaban siendo vulnerados e incluso estaban siendo amparados por vía de acciones de tutela en que se había ordenado al ISS actuar para recaudar los aportes en mora.

d. La existencia de un acuerdo de Reestructuración era una excepción que el Departamento, de acuerdo con lo reglado por el artículo 831 del Estatuto Tributario, podía haber presentado dentro del proceso coactivo y no lo hizo, aunque la misma no estaba llamada a prosperar. Por lo tanto, no era por la vía de la acción de tutela que la Gobernación debía haber alegado tal excepción. Así las cosas, el fallo de juez de tutela revive el término que la Gobernación tenía para presentar la excepción de acuerdo de pago, terminó que dejó pasar sin usar, y además, tal juez de tutela se abrogó el poder de fallar de fondo la mencionada excepción, desconociendo el principio de autonomía funcional de los jueces, y desvirtuando el carácter subsidiario en inmediato de la acción de amparo.

e. La tutela no procedía ni aun como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, pues, al estar legalmente permitido que el ISS cobre coactivamente a la Gobernación, se excluye lógicamente la configuración de un perjuicio injustificado por efectos de dicho cobro. No habiendo perjuicio injustificado, la tutela no puede estar llamada a prosperar como mecanismo transitorio destinado a evitarlo.

f. La jurisprudencia constitucional ha avalado la embargabilidad de los dineros públicos para garantizar el pago de obligaciones laborales, y además ha establecido que, ni aun dentro de los procesos de reestructuración, los recursos de la seguridad social pueden destinarse a fines distintos de ella.¹ El fallo del juez de tutela desconoce esta línea jurisprudencial.

g. De conformidad con la Sentencia C-1143 de 2001, el pago de aportes a la seguridad social

(entendidos tales aportes como derechos laborales, bien sea causados con anterioridad o posterioridad al inicio del trámite de reestructuración reglado por la ley 550 de 1999) goza de la misma protección constitucional que los pagos laborales y los gastos administrativos, y su incumplimiento permite el cobro coactivo.

h. En la regulación de la Ley 550 de 1999, el incumplimiento permite el cobro coactivo y también es causa de terminación del acuerdo de reestructuración. En el caso presente, contrariamente a lo que dice el juez de primera instancia, el ISS agotó todos los procedimientos legalmente requeridos para obtener el pago de lo adeudado.

3. Sentencia proferida por la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, el dos (2) de agosto de 2004.

Mediante sentencia proferida el dos (2) de agosto de 2004, la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena resolvió revocar la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena dentro de la acción de tutela instaurada por la Gobernación de Bolívar contra el ISS, y en su lugar no tutelar los derechos al debido proceso, defensa, igualdad, buena fe y confianza legítima del Departamento demandante, ni los derechos ajenos por conexidad.

En sustento de esa decisión, tal Sala del Tribunal recordó el carácter preferente, sumario y subsidiario o residual de la acción de tutela. Esta última nota característica, "impone al juez la obligación de analizar, dentro de la procedencia de la acción, si el desarrollo fundamental para el que se pide la protección sería defendible por otro medio".

Afirmado lo anterior, recordó el Tribunal que la jurisdicción coactiva es un privilegio exorbitante de la Administración que consiste en cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general.

Descendiendo al caso particular, advirtió que dentro del proceso coactivo seguido por el ISS en contra de la Gobernación de Bolívar, cuya copia obraba en el expediente, podía apreciarse cómo a dicho ente territorial se le había notificado oportunamente todas las actuaciones, así mismo, se le había dado trámite a todas las solicitudes presentadas en su defensa y además, en diversas oportunidades se le había requerido para que cancelara los dineros adeudados al

ISS. En tal virtud, no podía estimarse vulnerado el derecho al debido proceso, pues todas las garantías procesales habían sido otorgadas.

Adicionalmente, dentro de dicho proceso la Gobernación había presentado excepciones contra el mandamiento de pago, omitiendo la relativa a la existencia de un acuerdo de pago, que de conformidad con lo prescrito por el artículo 831 del Estatuto Tributario resultaba procedente.

Agregó entonces el Tribunal que la acción de tutela no tenía cabida cuando existieran otros medios de defensa judicial, y que en el caso concreto la Gobernación de Bolívar contaba con la acción de nulidad y reestablecimiento del derecho, interpuesta en contra de la resolución que le denegó las excepciones propuestas, de conformidad con lo reglado por el artículo 835 del Estatuto Tributario.

En cuanto a la posibilidad de que la acción de tutela prosperara como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el Tribunal estimó que al materializarse los embargos hasta el límite de la medida decretada, habían sido ordenados los desembargos de los bienes de la accionante, de donde se desprendía que no se configuraban los elementos que definen la presencia de un perjuicio irremediable.

Agregó que no cabía duda en cuanto a que para la resolución del conflicto planteado en la demanda, la parte presuntamente afectada tenía expedita la jurisdicción ordinaria para solicitar la definición de la controversia.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991. Además, se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2. La pretensión de la entidad territorial solicitante y la posición del instituto demandado.

2.1 Pretende la Gobernación de Bolívar debatir ante la jurisdicción constitucional la legalidad de la actuación efectuada por el Instituto de Seguros Sociales, dentro de un proceso de cobro coactivo iniciado en su contra, en el cual fue librado un mandamiento de pago por la suma de cuatro mil quinientos veintiocho millones ciento setenta y nueve mil quinientos cuarenta y siete pesos (\$ 4.528.179.547.00) y decretado el embargo de las sumas de dinero que la Gobernación tuviera en cuentas bancarias, o que se giraran por concepto de impuesto al consumo de cerveza y licor, tabaco y cigarrillo, estampilla pro Hospital Universitario, y de los dineros del departamento administrados por la Fiduciaria Popular S.A. Al parecer del ente territorial demandante, el Instituto demandado vulneró sus derechos al debido proceso, defensa, igualdad, buena fe, y confianza legítima, así como ciertos los derechos “por conexidad” de personas a su servicio, pues, por existir un previo acuerdo de reestructuración de pasivos tramitado de conformidad con lo prescrito por la Ley 550 de 1999, no era posible iniciar el referido proceso de jurisdicción coactiva para obtener el pago de una deuda incluida en él. En tal virtud, solicita al juez constitucional que “ordene que no ha tenido ni tienen efecto ni valor alguno el mandamiento de pago dictado en contra de la GOBERNACIÓN, y en consecuencia se desembarquen los dineros que se encuentran retenidos a la misma, en el depósito judicial constituido por la Fiduciaria Popular S.A.”²

2.2 El Instituto de demandado se opone a la anterior pretensión, arguyendo que la deuda que está siendo cobrada coactivamente al Departamento es una “DEUDA DE EXTEMPORÁNEOS POR LIQUIDACIÓN ERRÓNEA CAUSADA EN EL AÑO 2003”. Explica que en el Acuerdo de reestructuración sólo se incluyeron las deudas por aportes en mora a favor del ISS causadas hasta junio de 2000, deuda que se debía pagar en tres años a partir de 2002; no obstante que lo anterior era de obligatorio cumplimiento, el Departamento no hizo ninguna cancelación en el año 2002, “y cuando empezó a pagar en el año 2003 abonó aportes de ciclos en mora antes del inicio del trámite de la Ley 550, pero no les liquidó intereses y sanciones que se generaron a su cargo desde el vencimiento hasta la fecha del pago a las tasas vigentes en este momento”. Agrega que esta obligación del empleador de liquidar intereses y sanciones proviene de lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 28 del Decreto 692 de 1994, en concordancia con el artículo 7° del Decreto 1406 del mismo año⁵. Y que, de conformidad con las normas del mismo Decreto, si los intereses no se liquidan, o se liquidan erróneamente, se causa una deuda nueva por pagos extemporáneos.

2.3 Así pues, mientras que el Departamento estima que la deuda que le está cobrando coactivamente el ISS forma parte del acuerdo de reestructuración de pasivos tramitado de conformidad con las prescripciones de la Ley 550 de 1999, lo cual, según lo dispuesto por el artículo 58 de tal Ley⁶, impide su cobro coactivo, él Instituto demandando considera que no es así, pues se trata de una deuda nueva originada en la liquidación errónea llevada a cabo por la Gobernación cuando realizó pagos extemporáneos. Además, el no pago de esta deuda nueva o posterior al acuerdo de reestructuración hace posible su cobro coactivo, pues así lo autoriza el numeral noveno del artículo 34 de la Ley 550 de 1999⁷, de tal manera que su proceder no puede ser calificado de vía de hecho.

3. Presupuestos procesales de la acción de tutela en el presente caso

Como cuestión previa, debe la Corte abordar el asunto de la procedencia de la presente acción.

3.1 El primer presupuesto procesal de la acción de tutela exige que ella haya sido interpuesta para la defensa de un derecho fundamental y no de otra categoría de derechos. Al respecto, para lo que interesa para la definición del presente asunto, sea lo primero recordar que, conforme lo prescribe el inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política, “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Por tal razón, en los procesos de jurisdicción coactiva que adelantan las autoridades administrativas, debe observarse la plenitud de las formas previstas en la ley para tal clase de procedimientos, so pena de que se incurra en el desconocimiento del derecho al debido proceso⁸ y de las garantías que él comprende, entre ellas el derecho de defensa.

Así pues, en cuanto la acusación principal formulada en la demanda de tutela consiste en afirmar que el ISS desconoció los derechos al debido proceso y de defensa de la entidad territorial demandante, y otros cuya vulneración se derivaría de la de los dos que se acaban de mencionar⁹, desconocimiento de derechos que provendría de haber iniciado el cobro coactivo de una deuda sin tener facultades para ello, la Sala detecta que la presente acción efectivamente persigue la defensa de derechos fundamentales del actor, presuntamente vulnerados por la acción directa de la autoridad administrativa demandada, por lo cual el primer presupuesto de procedibilidad de la acción de amparo está cumplido.

3.2 El segundo presupuesto procesal que debe verificar la Sala para determinar la

procedencia de la presente acción es la inexistencia de otro medio de defensa judicial. En efecto, aunque como acaba de explicarse, es cierto que dentro de los procesos de cobro coactivo que adelanta la Administración puede darse el desconocimiento de las formalidades previstas en la ley, originándose con ello la violación del derecho al debido proceso y eventualmente del derecho de defensa y otros, también es cierto que ello, por sí sólo, no hace procedente la acción de tutela; lo anterior por cuanto el inciso tercero del artículo 86 superior prescribe que “esta acción sólo 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.” Así pues, aun antes de entrar a verificar si en el presente caso efectivamente se dio o no un desconocimiento de los derechos fundamentales que menciona la demanda, es necesario que la Sala precise si la Gobernación demandante tenía o tiene otros mecanismos de defensa judicial a su alcance, que desplacen a la acción de tutela para efectos de lograr la protección de derechos que impetra.

Ciertamente, el carácter subsidiario de la acción de tutela a que se refiere el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución, que se acaba de transcribir parcialmente, supone que ella no procede en lugar de otra acción existente para los mismos efectos, ni al tiempo con la misma, o después de ella. Solamente procede a falta de la otra acción. De ahí que la acción no pueda utilizarse para reemplazar otros medios de defensa, para adicionarse coetáneamente a ellos, como instancia posterior cuando han sido utilizados, como recurso contra providencias de otros procesos, o como recurso para resucitar términos procesales prescritos o caducados. La anterior la utilización de la acción para cualquiera de los mencionados propósitos llevaría al desconocimiento de ciertos principios constitucionales, tales como el del non bis in idem, el de cosa juzgada, el de independencia judicial, el de juez natural, o el de seguridad jurídica.

3.3 No obstante lo anterior, existen dos excepciones a la regla según la cual la existencia de otros mecanismos alternos de defensa judicial determinan la improcedencia de la acción de tutela. La primera de estas excepciones se presenta cuando la tutela se ha interpuesto como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La segunda, cuando el otro medio de defensa existe, pero en la práctica es ineficaz para amparar el derecho fundamental cuya protección se invoca, pues entonces no desplaza a la acción de tutela, que resulta siendo procedente. En efecto, la primera de estas excepciones está establecida por el mismo artículo 86 de la Constitución, arriba citado. La segunda ha sido introducida por la

jurisprudencia de esta Corporación.¹⁰

Pasa la Corte a establecer si en el caso sujeto a estudio existía o existe otro mecanismo de defensa judicial que desplace la acción de tutela, o si, de existir tal medio alternativo, se configura alguna de las dos excepciones anteriores, de manera que la presente acción resulte procedente.

3.4 Como se dijo en líneas anteriores, la Gobernación de Bolívar estima que el Instituto de Seguros Sociales le ha vulnerado varios derechos fundamentales, en especial el derecho al debido proceso, pues dentro del trámite de un proceso de cobro coactivo iniciado en su contra se libró mandamiento de pago y se procedió al embargo de dineros del ente territorial, sin que esto fuera posible dada la existencia de un acuerdo de reestructuración de pasivos tramitado y suscrito según lo previsto en la Ley 550 de 1999, acuerdo del cual es parte el Instituto demandado. La existencia de este acuerdo, dice la Gobernación, hacía que la deuda del Departamento para con el ISS no pudiera ser cobrada por la vía coactiva ejecutiva.

Así pues, el sustrato del presente conflicto jurídico radica en establecer si el Instituto demandado podía o no cobrar ejecutivamente, mediante proceso coactivo, una determinada deuda a la Gobernación de Bolívar. La Gobernación alega que como no era posible adelantar tal cobro, el Instituto incurrió en una vía de hecho que implica el desconocimiento del debido proceso administrativo y, de contera, de otros derechos.

No obstante, parece evidente que para oponerse a tal cobro la Gobernación tuvo y aun tiene diversos mecanismos de defensa judicial a su alcance, algunos de los cuales utilizó y otros no. En efecto, obra prueba en el expediente en cuanto a que, dentro del trámite administrativo de cobro coactivo, la Gobernación presentó excepciones contra el mandamiento de pago, pero entre ellas no alegó la relativa a la existencia de un acuerdo de reestructuración de pasivos convenido en los términos de la Ley 550 de 1999, acuerdo de pago que es la razón jurídica por la cual alega dentro de la presente acción de tutela que el Instituto demandado no podía proceder al cobro coactivo en la manera en que lo hizo. Esta excepción podía ser alegada dentro de proceso de cobro coactivo, pues así lo prescribe expresamente el artículo 831 del Estatuto Tributario, que al respecto dice lo siguiente:

“Artículo 831. Excepciones. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

1. El pago efectivo.
2. La existencia de acuerdo de pago.

...”

De otro lado, constata la Sala que contra la Resolución del ISS que denegó las excepciones propuestas, la Gobernación tenía y aun tiene expedita la acción de nulidad, pues así lo autoriza expresamente el artículo 835 del Estatuto Tributario, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 835. Intervención del contencioso- administrativo. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.”

3.5 Visto lo anterior, concluye la Sala que la Gobernación demandante tenía un mecanismo de defensa judicial para oponerse a la actuación del Instituto demandado, cual era la oportunidad para alegar como excepción contra el mandamiento de pago la relativa a la existencia de un previo acuerdo de reestructuración de pasivos, mecanismo de defensa que no fue utilizado por ella. De esta manera, en principio la presente acción no resulta ser procedente, pues, como arriba se dijo, ella no fue establecida como instancia posterior cuando los mecanismos ordinarios de defensa judicial no han sido utilizados, ni como recurso para resucitar términos procesales prescritos, caducados o no usados adecuadamente por su titular. Ciertamente, lo que la entidad territorial alega ante la jurisdicción constitucional (la existencia de un acuerdo de pago que impediría adelantar el cobro coactivo), hubiera podido ser planteado dentro del proceso administrativo que adelanta el ISS, pero esta oportunidad no fue aprovechada.

Adicionalmente, como se dijo, al momento de incoar la presente acción de tutela y aun ahora, la Gobernación tenía y aún tiene la oportunidad de oponerse a la Resolución que resolvió las excepciones que sí propuso, lo cual puede lograrse a través del ejercicio de la

acción de nulidad interpuesta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En tal virtud, la existencia actual de este otro mecanismo de defensa judicial, sumada a la oportunidad pretermitida de alegar como excepción dentro del proceso coactivo la existencia de un acuerdo de pago, conducen, sin más, a considerar improcedente la presente demanda, pues el carácter subsidiario de la acción impide que sea utilizada para los propósitos con que fue incoada. Ciertamente, sobre este carácter subsidiario la Corte ha dicho:

“Carácter subsidiario e inmediato de la acción de tutela

“El artículo 86 de la Constitución consagra la acción de tutela como un procedimiento preferente y sumario para la protección de los derechos constitucionales fundamentales cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de autoridades públicas o de particulares.

“La Corte ha señalado que dos de las características esenciales de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano son la subsidiariedad y la inmediatez: la primera por cuanto tan sólo resulta procedente instaurar la acción en subsidio o a falta de instrumento constitucional o legal diferente, susceptible de ser alegado ante los jueces, esto es, cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable (artículo 86, inciso 3°, de la Constitución); la segunda, puesto que la acción de tutela ha sido instituída como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza.¹¹ Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales.

“En otros términos, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la

protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental. De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, 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...

(...)

“La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

“Se comprende, en consecuencia, 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 definitivo 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. Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso y a las posibilidades de impugnación del fallo que le otorgaba el sistema jurídico en obediencia a claros principios constitucionales (artículos 29 y 31 de la Carta), el interesado se abstuvo de utilizar los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción. Sobre el tema ha declarado la Corte Constitucional a propósito de casos concretos:

“Quien no ha hecho uso oportuno y adecuado de los medios procesales que la ley le ofrece para obtener el reconocimiento de sus derechos o prerrogativas se abandona voluntariamente a las consecuencias de los fallos que le son adversos. De su conducta omisiva no es responsable el Estado ni puede admitirse que la firmeza de los proveídos sobre los cuales el interesado no ejerció recurso constituya transgresión u ofensa a unos derechos que, pudiendo, no hizo valer en ocasión propicia. Es inútil, por tanto, apelar a la tutela, cual si se tratara de una instancia nueva y extraordinaria, con el propósito de resarcir los daños causados por el propio descuido procesal”¹²

Vistas así las cosas, en nuestro sistema pugna con el concepto mismo de esta acción la idea de aplicarla a procesos en trámite o terminados, ya que unos y otros llevan implícitos mecanismos pensados cabalmente para la guarda de los derechos, es decir, constituyen por definición “otros medios de defensa judicial” que, a la luz del artículo 86 de la Constitución, excluyen por regla general la acción de tutela”¹³

3.6 No obstante lo anterior, la Sala estudiará si, a pesar de haber mediado mecanismos de defensa judicial no utilizados oportunamente, y de existir otros actuales a disposición del Departamento demandante, la acción de tutela pudiera llegar a ser procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o como mecanismo definitivo por la ineficacia comprobada del mecanismo judicial alterno.

Para este propósito estudiará en primer lugar la eficacia del mecanismo alterno existente, a fin de establecer si la presente acción podría llegar a ser procedente como mecanismo definitivo, por la acusada ineficacia de aquel con el que todavía cuenta. A este efecto, reitera lo dicho en la Sentencia C-162 de 1998, en donde la Corte afirmó que “la efectividad del medio alternativo de defensa frente a la acción de tutela debe ser examinada en concreto. En otras palabras, no basta que el otro medio de defensa se encuentre plasmado, en forma abstracta, en el ordenamiento jurídico, sino que debe, además, ofrecer la posibilidad de que, por su conducto, sea posible el restablecimiento cierto y actual de los derechos fundamentales que el demandante considera han sido amenazados o vulnerados.”

3.7 En el presente caso, el mecanismo de defensa judicial alterno de que dispone la Gobernación de Bolívar se encuentra consagrado en el artículo 835 del Estatuto Tributario, antes transcrito¹⁴, que indica que dentro del proceso de cobro coactivo es demandable ante

la jurisdicción contencioso administrativa la resolución que falla las excepciones. La disposición no menciona a través de qué acción puede acudirse ante dicha jurisdicción, por lo cual debe entenderse que cabrían tanto la acción de nulidad, como la de nulidad y reestablecimiento del derecho. Las dos permitirían cuestionar la validez de la resolución que falló las excepciones dentro del proceso de cobro coactivo, pero la segunda, además, permitiría reclamar la indemnización de perjuicios que la expedición de la aludida resolución hubiera podido irrogarle al Departamento.

Destaca la Corte que para el momento de interposición de la presente acción de tutela, esto es para el 14 de mayo de 2004, habían transcurrido pocos días de proferida la Resolución por medio de la cual se resolvieron las excepciones dentro del proceso de cobro coactivo, pues dicha Resolución es del 29 de abril del mismo año¹⁵. Esta circunstancia pone en evidencia que, de conformidad con lo prescrito por el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo¹⁶, para la fecha en que se intentó la presente acción la Gobernación tenía la posibilidad de incoar no sólo la acción de nulidad, sino también la de nulidad y reestablecimiento del derecho, esta última con vocación indemnizatoria. Y que, a la presente, conserva la posibilidad de incoar la primera. No obstante, optó por acudir ante la jurisdicción constitucional por la vía de la acción de tutela.

Adicionalmente, la Corte encuentra que, aunque dentro de las excepciones que propuso la Gobernación en proceso de cobro coactivo no incluyó expresamente la de existencia de un previo acuerdo de pago, sí propuso, entre otras, la de “prescripción de la acción de cobro”, excepción que fundamentó alegando que la deuda cobrada no era una deuda “nueva”, como lo sostiene el ISS para proceder al cobro coactivo. En efecto, al respecto sostuvo que pese a que la certificación de la deuda suscrita por el Jefe del Departamento Financiero del Seguro Social, con base en la cual se inició el proceso, da cuenta de períodos extemporáneos correspondientes a los años 1996 y 1998, dicho funcionario recalca también que tales períodos fueron dejados de pagar a partir del mes de agosto de 2000, según lo convenido en el acuerdo de reestructuración. Por lo cual, sostiene la Gobernación, no se trata de una deuda generada con posterioridad a dicho acuerdo, es decir de una deuda “nueva”, y con fundamento en esa consideración propone la excepción de prescripción de la acción de cobro.

Lo anterior demuestra que el asunto de si la deuda cobrada es nueva o no, está planteado

dentro del escrito de excepciones, y fue abordado por el ISS a resolver sobre las mismas. Así las cosas, dado que la Resolución que decidió tales excepciones puede ser atacada por la Gobernación a través de la acción de nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, el nudo del presente conflicto -si la deuda es nueva o no y si por ello da lugar o no a su cobro coactivo- puede ser abordado ante el juez natural del asunto.

Así pues, para la Sala no cabe duda de que la entidad territorial actora contaba, y aun ahora cuenta, con otro mecanismo de defensa judicial para debatir el asunto que aquí plantea, y para obtener la satisfacción de sus pretensiones.

3.8 Ahora bien, sobre la eficacia de este otro mecanismo de defensa judicial en el caso concreto, no pasa a la Corte desapercibido que, conforme a lo dispuesto por el artículo 835 del Estatuto Tributario, la acción de nulidad intentada ante el contencioso administrativo no tendría la virtualidad de suspender el proceso de cobro, pues así lo prescribe expresamente dicha norma. No obstante, la aplicación definitiva al pago de la deuda de los depósitos judiciales hechos en el Banco Agrario por la Gobernación¹⁷ quedaría en suspenso, hasta que se produjera el pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción. La anterior conclusión es la única que puede obtenerse de la lectura de la mencionada disposición, cuyo texto una vez más se recuerda:

“Artículo 835. Intervención del contencioso- administrativo. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.”

Por lo anterior, la Sala estima que la posibilidad de demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa la Resolución que resolvió las excepciones dentro del proceso de ejecución coactiva, aunque no suspendería dicho proceso, sí constituye un mecanismo de defensa judicial eficaz de que dispone actualmente la Gobernación, que por lo tanto desplaza en el presente caso la procedencia de la presenta acción como mecanismo definitivo de defensa judicial.

3.9. Finalmente, debe evaluar la Sala si, a pesar de haber existido medios de defensa judicial no utilizados oportunamente por el Departamento, y de existir aun ahora otros mecanismos

de la misma naturaleza, efectivos para la defensa de los intereses de la Gobernación, la acción de tutela puede llegar a tener cabida en el presente asunto, utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Para hacer el anterior análisis, recuerda la Sala su reiterada jurisprudencia relativa al concepto de perjuicio irremediable, perjuicio que determina la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio :

“Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados. Con respecto al término “amenaza” es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral.

“Al examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente:

“A).El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado

empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

“B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señal de la oportunidad de la urgencia.

“C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

“D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

“De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay

ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio.”¹⁸

Vista la anterior jurisprudencia, corresponde a la Corte determinar si la situación fáctica en la que se encuentra actualmente el Departamento accionante corresponde a la de inminencia de sufrir un perjuicio irremediable, entendido en los términos arriba transcritos, que haga impostergable una acción del juez de tutela tendiente a suspender la causa del mismo.

Al explicar las razones por las cuales se consumaría un perjuicio irremediable, en el libelo de la demanda la Gobernación se limita a manifestar que “como quiera que el ISS ha librado mandamiento de pago en contra de LA GOBERNACIÓN, en los términos arriba indicados, y encontrándose en la actualidad tanto dinero retenido, necesariamente implica la paralización de las actividades que el Departamento, como entidad territorial tiene a cargo, así como el pago de la nómina de empleados, pensionados entre otras.” (sic) Es decir, para el Departamento demandante el perjuicio irremediable consiste en la retención de dineros causada por el embargo decretado, y en las consecuencias que se derivan del mismo. ¹⁹

Al parecer de la Sala, la anterior explicación no es suficiente para demostrar la presencia de un perjuicio irremediable que se revista de las características que han sido señaladas por la jurisprudencia de esta Corporación. En efecto, el sólo decreto de medidas cautelares, aunque éste recaiga sobre sumas cuantiosas de dinero y genere consecuencias de diversa índole, no puede ser estimado como un perjuicio irremediable. A esta realidad jurídica ya se ha referido esta Corporación en los siguientes términos, que ahora se reiteran:

“En efecto, existen en el expediente, fotocopias de las medidas cautelares que profirió la administración municipal, ... estas sumas, a pesar de lo alto que puedan ser, por sí mismas, no permiten al juez de tutela deducir el perjuicio irremediable, no sólo por carecer de parámetros de comparación, sino porque se llegaría al extremo de que toda medida cautelar, sobre sumas que puedan ser considerables, conducirían, necesariamente, al concepto de irremediable. Con argumentos como éste, las medidas cautelares, concebidas en los ordenamientos Civil, Laboral, Administrativo, Tributario, para hacer efectivos los créditos,

estarían llamadas a desaparecer.”

Ciertamente, si llegara a admitirse que las medidas cautelares adoptadas dentro de cualquier proceso judicial, por el sólo hecho de involucrar derechos económicamente cuantiosos y generar traumatismos en el desenvolvimiento de las actividades de la persona afectada, deben ser consideradas en sí mismas como constitutivas de un perjuicio irremediable, la acción de tutela estaría llamada a prosperar para evitar la aplicación de tales medidas en cualquier trámite que las prevea. Lo cual resulta a todas luces irrazonable, y conduce a desfigurar tanto el objetivo propio de las medidas cautelares, como el fin constitucional de la acción de tutela. En efecto, las medidas cautelares son garantías de satisfacción de las obligaciones, y como tales son medios para otorgar seguridad en el resultado de un proceso ejecutivo. Obviamente, ellas pueden ser excesivas, o haber sido decretadas en forma ilegal, caso en el cual su imposición puede ser debatida dentro del mismo proceso en el que se impusieron. Sin embargo, prima facie gozan de presunción de legalidad, por lo cual su sólo decreto no puede ser tenido como un perjuicio irremediable.

Por lo anterior, la Sala descarta la procedencia de la presente acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, pues el sólo decreto de medidas cautelares que el demandante presenta como configurativo de esa clase de daño, en el presente caso no puede ser tenido como tal.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: Confirmar la Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena el dos (2) de agosto de 2004.

Segundo: Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista por el artículo 36 del

Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cita al respecto las sentencias C-867 de 2001 y C-1143 del mismo año.

2 Recuérdese que a fin de lograr el desembargo de las rentas departamentales inicialmente embargadas dentro del proceso de cobro coactivo, la Gobernación, a través de la fiduciaria Popular, constituyó un título de depósito judicial en el Banco Agrario, afectado al pago de la deuda, con lo cual logró el decreto de desembargo de los demás recursos del Departamento.

3 Ley 100 de 1993. ARTICULO 23. Sanción Moratoria. Los aportes que no se consignen dentro de los plazos señalados para el efecto, generarán un interés moratorio a cargo del empleador, igual al que rige para el impuesto sobre la renta y complementarios. Estos intereses se abonarán en el fondo de reparto correspondiente o en las cuentas individuales de ahorro pensional de los respectivos afiliados, según sea el caso.

4 Decreto 692 de 1994. Artículo 28. Sin perjuicio de las demás sanciones que puedan imponerse por la demora en el cumplimiento de la obligación de retención y pago, en

aquellos casos en los cuales la entrega de las cotizaciones se efectuó con posterioridad al plazo señalado, el empleador deberá cancelar intereses de mora a la tasa que se encuentre vigente por mora en el pago de impuesto sobre la renta y complementarios. Dichos intereses deberán ser auto liquidados por el empleador, sin perjuicio de las correcciones o cobros posteriores a que haya lugar”.

5 Decreto 1406 de 1999. Artículo 7º. “Declaraciones de autoliquidación y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral. Los aportantes al Sistema deberán presentar, con la periodicidad, en los lugares y dentro de los plazos que corresponda conforme a su clasificación, una declaración de autoliquidación de los aportes correspondientes a los diferentes riesgos cubiertos por aquél, por cada una de las entidades administradoras. Dicha declaración deberá estar acompañada con el pago íntegro de los aportes autoliquidados, bien sea que tal pago se haga conjuntamente con el formulario de autoliquidación o mediante comprobante de pago. Sin el cumplimiento de esta condición, la declaración de autoliquidación de aportes al Sistema no tendrá valor alguno...”

6 Ley 550 de 1999. Artículo 58. Acuerdos de reestructuración aplicables a las entidades territoriales. Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades, de conformidad con las siguientes reglas especiales:

...

13. Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho.

7 “Artículo 34. Efectos del acuerdo de reestructuración. Como consecuencia de la función social de la empresa los acuerdos de reestructuración celebrados en los términos previstos en la presente ley serán de obligatorio cumplimiento para el empresario o empresarios

respectivos y para todos los acreedores internos y externos de la empresa, incluyendo a quienes no hayan participado en la negociación del acuerdo o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en él, y tendrán los siguientes efectos legales:

“... ”

“9. Los créditos causados con posterioridad a la fecha de iniciación de la negociación, al igual que la remuneración de los promotores y peritos causada durante la negociación, serán pagados de preferencia, en el orden que corresponda de conformidad con la prelación de créditos del Código Civil y demás normas concordantes, y no estarán sujetos al orden de pago que se establezca en el acuerdo. El incumplimiento en el pago de tales acreencias permitirá a los acreedores respectivos exigir coactivamente su cobro, y podrá dar lugar a la terminación de la negociación del acuerdo o del acuerdo mismo, a menos que el respectivo acreedor acepte una fórmula de pago según lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 35 de la presente ley.” (Negrillas fuera del original)

8 Cf. Sentencia C-1725 de 2002, M.P Fabio Morón Díaz

9 Los otros derechos que la demanda estima vulnerados, son los de igualdad, buena fe, confianza legítima y derechos de terceros “por conexidad”.

10 Cf, entre otras, las sentencias T-414 de 1992 y SU-961 de 1999.

11 Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia N° T-1. Abril 3 de mil novecientos noventa y dos (1992)

12 Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Fallo No. T-520. 16 de Septiembre de 1992.

13 Sentencia C - 543 de 1992, M. P. José Gregorio Hernández

14 “Artículo 835. Intervención del contencioso- administrativo. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.”

15 Ver folio 78 del cuaderno principal.

16 “Artículo 136. Caducidad de las acciones.

1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

...”

17 Recuérdese que a fin de lograr el desembargo de las rentas departamentales inicialmente embargadas dentro del proceso de cobro coactivo, la Gobernación constituyó un título de depósito judicial en el Banco Agrario, afectado al pago de la deuda, con lo cual logró el decreto de desembargo de los demás recursos del Departamento.

18 Sentencia T-225 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

19 Dentro del proceso de ejecución coactiva que motiva la presente acción de tutela, se decretó el embargo de ciertas rentas departamentales. No obstante, posteriormente dichos embargos fueron levantados, cuando la Gobernación constituyó unos títulos de depósito judicial en el Banco Agrario, que garantizan el pago de la deuda que cobra el ISS. Esta posibilidad tiene respaldo normativo en lo dispuesto por el segundo inciso del artículo 519 del Código de Procedimiento Civil, conforme al cual “si las medidas cautelares ya se hubieren practicado, el demandado podrá solicitar la cancelación y levantamiento de la misma previa consignación de la cantidad de dinero que el juez estime suficiente para garantizar el pago del crédito y las costas, la cual se considerará embargada para todos los efectos”, lo que es perfectamente aplicable en el evento de procesos de jurisdicción coactiva, donde el CPC, es norma supletoria para casos de vacío legal (Artículo 267 del Código Contencioso Administrativo).