

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-198/24

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia por no cumplir con el requisito de subsidiariedad por cuanto accionante contaba con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

(...) la solicitud de amparo sub judice carece de subsidiariedad. Esto, por cuanto la accionante (i) podía acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para satisfacer sus pretensiones; (ii) no acreditó la configuración de perjuicio irremediable alguno, y (iii) no demostró dificultad alguna para acceder a la administración de justicia.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Reglas jurisprudenciales

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Séptima de Revisión

SENTENCIA T-198 de 2024

Referencia: Expediente T-9.869.678

Acción de tutela interpuesta por Rosalba Franco Agudelo, en contra del Inspector Séptimo Urbano de Policía, la Alcaldía Municipal, la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas, la Tesorería General y la Secretaría de Gobierno, todas del municipio de Dosquebradas, Risaralda

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D. C., cuatro (04) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela dictados el 25 de septiembre y el 1 de noviembre, ambos de 2023, por el Juzgado Primero Civil Municipal de Dosquebradas y el Juzgado Primero Civil del Circuito de Dosquebradas, respectivamente.

1. 1. Síntesis de la decisión. El 28 de julio de 2023, Rosalba Franco Agudelo, a nombre propio y en su calidad de representante legal suplente de Moduplast S.A.S. (Moduplast), presentó

acción de tutela en contra del inspector Séptimo de Policía, la Alcaldía Municipal, la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas, la Tesorería General y la Secretaría de Gobierno, todas del municipio de Dosquebradas, Risaralda. En su escrito, advirtió que el inspector de policía accionado había incurrido en una serie de irregularidades procesales en el marco de una diligencia de entrega de un inmueble rematado dentro de un proceso de cobro coactivo. Asimismo, consideró que dicha diligencia vulneraba los derechos al trabajo y al mínimo vital de los trabajadores de Moduplast y de sus familias.

2. El Juzgado Primero Civil Municipal de Dosquebradas declaró improcedente la acción de tutela, al no satisfacer el requisito de subsidiariedad. Sin embargo, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Dosquebradas revocó la sentencia de instancia, declaró la nulidad de todo lo actuado en el trámite de cobro coactivo y ordenó la restitución del inmueble a su propietario original. Esto, porque, al parecer, el municipio de Dosquebradas había incurrido en diferentes irregularidades procesales en el marco del proceso de cobro coactivo.

3. En el caso sub examine, la Corte Constitucional no encontró acreditados los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela sub judice. Lo anterior, por dos razones. Primero, concluyó que no se satisface el requisito de legitimación en la causa por activa, respecto de la solicitud de amparo de los derechos al trabajo y al mínimo vital de los empleados de Moduplast. Esto, en la medida en que no se acreditaron los requisitos para promover la acción de tutela en ejercicio de la agencia oficiosa. Segundo, la Sala Séptima de Revisión encontró que la solicitud de amparo no satisface el requisito de subsidiariedad. Lo anterior, en tanto que la accionante (i) podía acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para satisfacer sus pretensiones, (ii) no demostró la configuración de un perjuicio irremediable y (iii) no acreditó que existieran barreras para el acceso a la administración de justicia.

I. I. ANTECEDENTES

4. El inmueble objeto de disputas. El 23 de septiembre de 1985, José Carlos Santacoloma Villegas (JCSV) adquirió un inmueble denominado Lote 3, ubicado en la zona industrial La Macarena de Dosquebradas, Risaralda. Este inmueble “fue objeto de desenglobe en dos menores porciones denominadas Lote 1 y Lote 2, mediante la Escritura Pública No. 2812 del 12 de junio de 1996”. A partir de lo anterior, al Lote 2 le correspondió la matrícula inmobiliaria 294-43471. Sin embargo, el 13 de noviembre de 2013, el IGAC “modificó el área restringida y la matrícula inmobiliaria del Lote 2, asignándole el número de matrícula 296-54985”. La empresa Moduplast S.A.S. (Moduplast) desarrollaba sus actividades comerciales en el referido inmueble.

5. El proceso coactivo en contra de JCSV. En noviembre de 2004, la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas del municipio de Dosquebradas (el municipio) inició un trámite de cobro coactivo en contra de JCSV por omisiones en el pago del impuesto predial del Lote 2. En este contexto, por medio del Oficio 354 de 2004, el municipio “decretó como medida cautelar el embargo del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 294-43471 de la [oficina de registro e instrumentos públicos] ORIP de Dosquebradas”. De manera posterior, mediante la Resolución TA1298-885552 de 28 de diciembre de 2004, la Oficina de Ejecuciones Fiscales “concedió [a JCSV] un acuerdo de pago, consistente en un plazo de 60 meses” para saldar su

deuda. Sin embargo, JCSV “incumplió el acuerdo de pagos [sic] y no realizó el pago total del impuesto predial causado en los años 2005 y 2006”. Por lo tanto, la administración municipal expidió la Resolución 7003 de 11 de octubre de 2007, constituyendo así un título ejecutivo en contra de JCSV. El municipio expidió constancia de su ejecutoria el 14 de agosto de 2008.

6. Con base en lo anterior, el 14 de agosto de 2008, el municipio profirió mandamiento de pago en contra de JCSV. Luego, envió dos citaciones al interesado para surtir la notificación personal; una de ellas fue “recibida en la dirección ‘ZONA INDUSTRIAL LA MACARENA VARIANTE TURÍN LA POPA’”. Sin embargo, el “contribuyente no formuló excepciones en contra del mandamiento de pago”. Luego, por medio de (i) la Resolución 644 de 22 de noviembre de 2012, “la entidad territorial declaró en firme el mandamiento de pago y ordenó seguir con la ejecución”; (ii) el Oficio 1201 de 14 de mayo de 2013, el municipio ordenó el secuestro del inmueble; (iii) el auto de 9 de septiembre de 2013, ordenó el avalúo del bien; (iv) la diligencia de remate de 14 de marzo de 2014, adjudicó el inmueble rematado a Carlos Julián Cano Salazar; (v) el auto de 19 de marzo de 2014, el municipio aprobó la diligencia de remate, y (vi) la Resolución 7003 de 11 de octubre de 2014, ordenó la terminación y archivo del proceso.

7. El proceso de tutela en contra del municipio. El 15 de mayo 2014, JCSV interpuso acción de tutela en contra del municipio por la presunta vulneración de su derecho fundamental al debido proceso. En particular, indicó que el municipio había agotado todas las etapas del proceso de jurisdicción coactiva sin haberle notificado del mismo. Por lo anterior, en sentencia de 3 de julio de 2014, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Dosquebradas amparó el derecho fundamental de JCSV al debido proceso. En consecuencia, “dej[ó] sin efectos la actuación surtida por [el municipio], en el proceso que por jurisdicción coactiva adelantó en contra del señor [JCSV], a partir de la Resolución 644 del 22 de noviembre de 2012, inclusive”. Es decir, dejó sin efectos los actos administrativos que ordenaron (i) seguir adelante con la ejecución, (ii) el secuestro del predio, (iii) el avalúo del bien objeto del remate, así como (iv) el acto que aprobó el remate, entre otros actos de trámite. En todo caso, el juez de tutela ordenó al municipio dictar “un nuevo acto administrativo que ordene seguir adelante la ejecución [...] y lo notifique al interesado [...] para que éste pueda interponer la acción contenciosa de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del término previsto”.

8. El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Con ocasión de la sentencia de tutela de 3 de julio de 2014, el municipio dictó la Resolución EF-499 de 21 de julio de 2014. Luego, JCSV y Moduplast presentaron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos administrativos que ordenaron (i) seguir adelante con la ejecución y (ii) el avalúo del bien objeto del remate. Asimismo, demandó (iii) el acto que aprobó el remate y (iv) la Resolución EF499 de 21 de julio de 2014. En su demanda, JCSV pretendió que el juez contencioso administrativo declare “la nulidad de todo el proceso coactivo tramitado por el municipio [...] a partir de la Resolución 7003 de 11 de octubre de 2014”. A título de restablecimiento del derecho, solicitó la restitución del inmueble, el pago de perjuicios morales y el reintegro de los valores pagados por el rematante.

9. JCSV señaló cinco razones para afirmar que el trámite coactivo debía ser declarado nulo

por vulnerarle su derecho fundamental al debido proceso. Primero, hubo una falta de notificación “del título ejecutivo, del mandamiento de pago, de la liquidación de crédito, del embargo, del secuestro, del remate del bien y de la adjudicación del mismo”. Segundo, el municipio aplicó normas del Código de Procedimiento Civil (CPC) en el proceso coactivo, “cuando debían aplicarse las normas del Estatuto Tributario” (ET). Tercero, existe una incongruencia en el “número de matrícula inmobiliaria y ficha catastral identificados en el proceso de cobro coactivo y el aviso de remate publicado por el municipio”. Cuarto, el avalúo está viciado por haber tenido en cuenta el valor catastral, que no el comercial. Quinto, “al no haberse realizado la publicación del remate del bien inmueble en los términos establecidos en la ley”.

10. Sentencia de primera instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Por medio de la Sentencia de 7 de febrero de 2019, la Sala Tercera del Tribunal Administrativo de Risaralda declaró la nulidad de los actos por medio de los cuales el municipio (i) dejó en firme el mandamiento de pago y ordenó seguir adelante con la ejecución, (ii) ordenó el avalúo, (iii) aprobó el remate y (iv) dio “cumplimiento a un fallo de tutela y se ordena seguir adelante con la ejecución”. Como consecuencia, ordenó al municipio restituir el inmueble a JCSV. En criterio del tribunal, “el cobro coactivo tuvo como fundamento la Resolución N° 7003 del 11 de octubre de 2007, acto administrativo que como se evidenció no adquirió firmeza al no ser notificado en debida forma” a JCSV. Por lo tanto, “dicho acto administrativo no constituye título idóneo para ser exigible a través del proceso administrativo de cobro coactivo” que se adelantó. En este contexto, el tribunal advirtió que “las actuaciones adelantadas en dicho proceso de cobro coactivo, así como el embargo, secuestro y posterior remate y adjudicación efectuada [...] perdieron su sustento al no existir una obligación clara, expresa y exigible de la que se puedan mantener dichas medidas”. Luego, en criterio de esa autoridad judicial, el municipio había desconocido el derecho al debido proceso de JCSV, “razón por la cual será innecesario pronunciarse respecto de los demás cargos de violación”.

11. Sentencia de segunda instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Por medio de la Sentencia de 9 de julio de 2021, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia, y en su lugar negó las pretensiones de la demanda. Por una parte, el Consejo de Estado indicó que, si bien “la notificación por correo fue irregular”, lo cierto es que “cualquier error en la notificación del mandamiento de pago no tiene como consecuencia la nulidad de los actos administrativos proferidos en el procedimiento de cobro coactivo”. Por el contrario, esa sanción es procedente cuando la referida irregularidad “amenace el derecho al debido proceso del ejecutado”. En el caso concreto, esa autoridad judicial constató que JCSV “obtuvo copia de todo el expediente de cobro coactivo el 10 de abril de 2014. Es decir, antes de que presentara la solicitud de amparo de tutela”. Es más, al recibir el expediente, “el actor no hizo ninguna salvedad en relación con el mandamiento de pago”. Por lo tanto, el referido mandamiento de pago “fue notificado por conducta concluyente el 10 de abril de 2014”.

12. Por otra parte, el Consejo de Estado señaló que el título ejecutivo fue notificado, a su vez, por conducta concluyente el 10 de abril de 2014. Por lo anterior, JCSV “pudo proponer la excepción de falta de título ejecutivo. Pero, se reitera, esto no ocurrió, por lo que no puede alegar este hecho como causal de nulidad del acto que ordenó seguir adelante con la

ejecución”. Luego, “le asiste razón al [municipio] al afirmar [que] estaba habilitad[o] para continuar con el procedimiento de cobro”. Por lo demás, afirmó que, respecto a las irregularidades en el embargo, el secuestro y el avalúo, “el Tribunal, al admitir la demanda, rechazó las pretensiones de nulidad de los actos que el demandante identificó relacionados con esos puntos”, por lo que “no puede ser objeto de análisis” por el Consejo de Estado. Asimismo, en relación con el remate, esa autoridad judicial indicó que “la sentencia de tutela del 3 de julio de 2014 dejó sin efectos el auto del 19 de marzo del mismo año, que aprobó el remate. Debido a esto, y a que retrotrajo el procedimiento de cobro hasta el acto que ordena seguir adelante con la ejecución, el análisis de este acto administrativo no hace parte del objeto del litigio”.

13. A partir de este fallo, (i) JCSV presentó una acción de tutela en contra de la sentencia del Consejo de Estado y (ii) el municipio continuó con el proceso de cobro coactivo.

14. La acción de tutela en contra de la sentencia del Consejo de Estado. El 6 de enero de 2022, JCSV presentó acción de tutela en contra de la Sentencia de 9 de julio de 2021, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. En su criterio, la autoridad judicial había incurrido en los defectos (i) “sustantivo por desconocimiento del precedente”, (ii) sustantivo por la no aplicación del artículo 841 del ET, (iii) “sustantivo por indebida interpretación de una norma jurídica” y (iv) “sustantivo por falta de aplicación del párrafo 1° del artículo 565 y el artículo 826” del ET. Lo primero, porque “considerar que la obtención de las copias del proceso ejecutivo, cuando este ya se encuentra terminado, habilita al ejecutado para revivir términos” desconocería el precedente de la sentencia T-081 de 2009. Lo segundo, toda vez que no se levantaron las medidas cautelares decretadas al haber suscrito el acuerdo de pago en 2004. Lo tercero, en la medida en que el Consejo de Estado había tergiversado las normas que regulan la notificación por conducta concluyente. Asimismo, afirmó que este defecto “resulta ostensible [...] por cuanto el obligado jamás hizo manifestación verbal o escrita en momento procesal alguno, mucho menos al retirar las copias del expediente coactivo, con el claro objetivo de formular acción de tutela”. Lo cuarto, y último, habida cuenta de que “si la dirección [de notificación] no correspondía, fueron inaplicados el párrafo 1 del art. 565 y el art. 826 del ET, sin que pudiera expedirse constancia de ejecutoria del título ejecutivo”.

15. Sentencia de primera instancia en el trámite de tutela en contra de la sentencia del Consejo de Estado. El conocimiento de esta solicitud le correspondió, en primera instancia, a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Por medio de la Sentencia de 10 de febrero de 2022, esa autoridad judicial declaró improcedente la acción de tutela respecto de los defectos por (i) desconocimiento del precedente judicial al carecer de relevancia constitucional y (ii) la falta de aplicación del artículo 841 del ET, porque tales argumentos no fueron presentados “ante el juez natural de la causa”. Asimismo, negó la solicitud de amparo en relación con la presunta configuración de los defectos por (iii) la interpretación errada de las normas relacionadas con la notificación por conducta concluyente y (iv) la inaplicación de los artículos 565, párrafo 1, y 826 del ET. Por una parte, el juez colegiado indicó que “era razonable entender que como el actor conoció el acto cuestionado, había lugar a aplicar la figura de la notificación por conducta concluyente”. Por otra parte, en criterio de la sección, aunque “las normas que el actor aduce no fueron aplicadas, sí fueron tenidas en cuenta por la autoridad judicial demandada, asunto distinto es

que resolvió aplicar lo dispuesto” en otras normas específicas de cobro coactivo y del mismo ET.

16. Sentencia de segunda instancia en el trámite de tutela en contra de la sentencia del Consejo de Estado. Por medio de la Sentencia de 22 de abril de 2022, la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado modificó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declaró la improcedencia de la acción de tutela. Esto porque “las presuntas deficiencias alegadas respecto de la decisión adoptada dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, responden, en realidad, a una mera discrepancia valorativa sobre el resultado desfavorable del proceso”. En criterio del juez de segunda instancia, ese tipo de argumentos no son susceptibles “de admitirse como una causal de procedibilidad especial, pues siempre que se trate de interpretaciones diversas y razonables, es el juez natural el llamado a fijar los criterios de la sana crítica y en virtud de su autonomía e independencia”.

17. Continuación del proceso de cobro coactivo contra JCSV. Habiéndose surtido el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, “y teniendo en cuenta que el Consejo de Estado no declaró la nulidad del procedimiento de cobro coactivo”, la Secretaría de Hacienda del municipio “continuó con la orden de entrega material del inmueble objeto de la diligencia de remate a favor” del rematante comprador. Por lo tanto, comisionó al inspector Séptimo Municipal de Policía de Dosquebradas, quien, el 31 de agosto de 2021 se trasladó al inmueble en el que, para esa fecha, Moduplast desempeñaba sus actividades comerciales. Sin embargo, en el marco de dicha diligencia Rosalba Franco Agudelo, representante legal suplente de dicha sociedad, “manifestó oponerse a la diligencia [...] señalando que no p[odía] hacer entrega del inmueble porque ahí funciona la empresa en cita”.

18. De manera posterior, el 15 de marzo de 2023, la referida sociedad allegó un documento en el que “presentó oposición legal a la diligencia de entrega física del inmueble”, con base en el artículo 309 del Código General del Proceso (CGP). En el escrito, la empresa informó que había presentado una “demanda de pertenencia [...] a través del [sic] cual se solicitó la declaratoria de prescripción adquisitiva del dominio sobre el predio identificado con matrícula inmobiliaria número 294-43471”. Como medida cautelar en ese proceso, pidió la inscripción de la demanda en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. Asimismo, adujo que, en el marco de un proceso penal por falsedad ideológica en documento público, prevaricato por acción y otros, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Dosquebradas decretó una “orden preventiva de suspender la facultad dispositiva del señor Carlos Julián Cano Salazar”. Por lo tanto, solicitó “la suspensión de todas las actuaciones, impulsos procesales y demás actos procesales relacionados al proceso coactivo citado [...], entre ellos de manera especial la orden de entrega material del inmueble” al rematante comprador.

19. Respuesta a la oposición. Por medio de la Resolución 1141 de 10 de mayo de 2023, la Tesorería General del municipio (i) declaró improcedente las oposiciones presentadas el 31 de agosto de 2021 y el 15 de marzo de 2023, (ii) ordenó al inspector Séptimo de Policía de Dosquebradas “continuar con la diligencia de entrega real y material del bien inmueble”, (iii) facultó a la autoridad de policía para designar “un auxiliar de la justicia (secuestre) [...] para el recibo del inmueble” y (iv) ofició a algunas entidades territoriales para que “brinden el apoyo y acompañamiento que resulte necesario para el cumplimiento efectivo de la

entrega". En particular, el municipio afirmó que el artículo 309 del CGP no era aplicable, toda vez que "estamos frente a un inmueble que ya fue rematado y, por consiguiente, deberá aplicarse el artículo 456" (énfasis original) ibidem. Respecto de las medidas cautelares, la entidad territorial señaló que tanto la inscripción de la demanda, como la medida preventiva penal, "no constituye[n] una prohibición para efectuar la entrega" al señor Carlos Julián Cano Salazar. Por el contrario, la primera "tiene como finalidad dar publicidad a terceros ajenos al proceso". La segunda, por cuanto "la entrega del bien inmueble a su propietario en nada altera o modifica la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo" en cabeza del rematante comprador.

20. Diligencia de entrega del bien inmueble. El 28 de julio de 2023, el inspector Séptimo de Policía de Dosquebradas, junto con funcionarios de la Secretaría Jurídica, la Tesorería General, la Personería Municipal del municipio, practicaron la diligencia de entrega del bien inmueble. En el marco de esa diligencia, Rosalba Franco Agudelo y su apoderado solicitaron dejar constancia en el acta de que (i) "no se identificó previamente [la] ubicación, linderos y área respectiva del bien inmueble objeto de la entrega"; (ii) a pesar de haber solicitado "oír la oposición a [la] entrega con base en el art. 309 del CGP en nombre de la señora Rosalba Franco Agudelo como representante de la Sociedad MODUPLAST[,] no se atendió en lo más mínimo", y (iii) "sin ser una diligencia de secuestro[,] se dispuso la [e]ntrega del bien a un secuestre ante la no presencia del rematante" comprador. En todo caso, los funcionarios públicos presentes en la diligencia no advirtieron una vulneración al debido proceso de la señora Franco Agudelo, la empresa Moduplast o de JCSV.

21. Solicitud de tutela sub examine. Por medio de escrito de 28 de julio de 2023, Rosalba Franco Agudelo presentó acción de tutela en contra del inspector Séptimo de Policía, la Alcaldía Municipal, la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas, la Tesorería General Municipal y la Secretaría de Gobierno, todos de Dosquebradas, Risaralda. Esto, por dos razones. Primero, las autoridades accionadas vulneraron los derechos fundamentales "a la administración de justicia, el debido proceso [...], y demás que sean concomitantes con los artículos 25, 29 y 229 de la Constitución". En particular, la accionante reprochó que el inspector hubiera (i) continuado con la diligencia "sin atender la comedia oposición proveniente de [su] parte como tercero con derechos a la oposición"; (ii) realizado "la entrega del inmueble a un secuestre como auxiliar de la justicia [...] sin tener en cuenta que no se trata de una diligencia de secuestro", y (iii) ordenado el desalojo de los empleados de Moduplast que se encontraban en el inmueble. Lo anterior, en cumplimiento de la Resolución 1141 de 10 de mayo de 2023 (ver párr. 19 supra). En este contexto, solicitó que ampararan los derechos fundamentales reclamados. Para estos efectos, solicitó ordenar al inspector de policía "fijar fecha y hora para la diligencia de entrega [...] [y] escuchar [su] oposición como tercero poseedor del inmueble".

22. Segundo, en criterio de la accionante, la "orden arbitraria proveniente del Inspector Séptimo Urbano de Policía de Dosquebradas [...], en el sentido de desalojar los empleados de la empresa Moduplast S.A.S" (énfasis original) vulneró el "derecho al trabajo de más o menos 40 empleados entre directos e indirectos". Es más, advirtió que el referido desalojo desconoció el "derecho al mínimo vital" de las familias de los trabajadores. Por lo demás, pidió que se le conceda una medida provisional, consistente en "ordenar la suspensión inmediata de los efectos derivados de la irregular diligencia de entrega practicada [el] 28 de

julio de 2023”.

23. Auto de admisión, vinculación y medida provisional. Por medio del auto de 1 de agosto de 2023, el Juzgado Primero Civil Municipal de Dosquebradas admitió la acción de tutela de la referencia. Además, vinculó a Pedro Pablo Flórez López, el secuestre designado en la diligencia de entrega de 28 de julio de 2023. Asimismo, negó la medida provisional solicitada, por cuanto (i) “no se está ante un caso en que la vida de alguna persona relacionada con los hechos de la tutela esté en riesgo”, (ii) no es claro que “se esté ante una situación que dé lugar a un perjuicio irremediable” (énfasis original) y (iii) “tampoco hay evidencia o claridad con relación a la presunta vulneración del derecho al trabajo de los trabajadores de la empresa Moduplast”. Esta decisión fue recurrida por la actora; recurso declarado improcedente por medio del auto de 3 de agosto de 2023.

24. Contestación de las accionadas. Por medio de un mismo escrito, el inspector Séptimo de Policía, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas y la Tesorería General se opusieron a la acción de tutela, “por cuanto se evidencia [su] improcedencia”. En concreto, las accionadas afirmaron que la actora, “de manera temeraria, instaura una acción constitucional en aras de evitar una orden judicial”. Asimismo, indicaron que “el [d]espacho no admitió la oposición presentada durante la diligencia de entrega, por tratarse de un inmueble anteriormente rematado por el municipio”. Por lo tanto, la accionante pretende que “por medio de la acción de tutela se resuelva la procedencia de la oposición dentro del trámite de entrega de bienes inmuebles rematados”, decisión que había sido adoptada por la autoridad competente con base en el artículo 456 del CGP. En todo caso, recordaron que la “acción de tutela no puede ser comprendida como una segunda instancia para que el actor reviva inconformidades respecto a una decisión proferida” por una autoridad competente. Por lo demás, señalaron que la demandante “no demostró en ningún momento un perjuicio grave, necesario urgente e inminente requerido con el fin de ejercer la presente acción”.

25. Pedro Pablo Flórez López, el secuestre vinculado por medio del auto de 1 de agosto de 2023, guardó silencio.

26. Sentencia de tutela declarada nula. El 16 de agosto de 2023, el Juzgado Primero Civil Municipal de Dosquebradas declaró improcedente la acción de tutela sub examine por carecer del requisito de subsidiariedad. Sin especificar, el referido juzgado afirmó que “la accionante puede defenderse con otros medios de defensa lo suficientemente idóneos para la protección de sus intereses”. Asimismo, advirtió que “no se aportó ninguna prueba, tan siquiera sumaria, de la posible existencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales de la señora Rosalba Franco Agudelo o de la sociedad Moduplast” (énfasis original). Adicionalmente, el juzgado señaló que JCSV y la accionante, “a nivel personal y como representante de [Moduplast], han venido promoviendo múltiples acciones judiciales y administrativas que tienen su génesis en la misma situación jurídica, [...] y todas ellas han sido resueltas de manera adversa, por lo que ahora acuden a este mecanismo constitucional, pretendiendo que este estrado judicial retrotraiga los efectos de debates judiciales que se han desatado conforme a la Ley pero con consecuencias negativas patrimonialmente para ellos” (énfasis original).

27. Providencia que decretó la nulidad de la sentencia de 16 de agosto de 2023 y auto de vinculación. Por medio de la providencia de 6 de septiembre de 2023, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Dosquebradas declaró la nulidad “de lo actuado dentro de este trámite de tutela”. En particular, el juzgado advirtió que el juez de primera instancia omitió integrar, en debida forma, el contradictorio. En criterio de esa autoridad judicial, debió haber vinculado a (i) Mauricio Enrique Castro Zuluaga, secuestre del inmueble en 2013; (ii) Carlos Julián Cano Salazar, rematante comprador; (iii) Fresnedy Mosquera Córdoba, apoderado del rematante comprador; (iv) Yeison Antonio Quiroga Henao, delegado de la Personería Municipal de Dosquebradas que asistió a la diligencia de entrega, y (v) JCSV, por ser la parte pasiva del proceso de cobro coactivo. En consecuencia, mediante el auto de 7 de septiembre de 2023, el a quo ordenó estarse a lo resuelto en el auto del día 6 del mismo mes y año y, en consecuencia, vincular a dichas personas al trámite de tutela.

28. Contestación de la Personería Municipal de Dosquebradas. El 14 de septiembre de 2023, la Personería de Dosquebradas respondió a la acción de tutela. En su criterio, la solicitud de amparo carecía de subsidiariedad, “por existir otros mecanismos de defensa” para acceder a las pretensiones de la actora. Al respecto, indicó que “el escenario para discutir sobre la identificación del lote de terreno, ocupaciones de hecho y la posible comisión de delitos son los procesos ordinarios y no la acción de tutela”. Asimismo, la personería manifestó que carecía de legitimación en la causa, “toda vez que no [son] los instructores del proceso y [su] intervención en el mismo se fundamenta en ser garantes de derechos en la diligencia precitada”. Es más, afirmó que estos derechos “se han garantizado por la inspección séptima, la cual se encuentra acatando la orden impartida por la administración [m]unicipal”. Por lo demás, señaló que “[n]o se han vulnerado derechos fundamentales, por cuanto no se ha probado la ocurrencia de los hechos esgrimidos”.

29. Contestación de Mauricio Enrique Castro Zuluaga. El 22 de septiembre de 2023, Mauricio Enrique Castro Zuluaga allegó contestación a la acción de tutela. En su escrito, el señor Castro Zuluaga indicó que se desempeñó “como secuestre dentro del proceso de cobro coactivo iniciado por la Alcaldía de Dosquebradas en contra de [JCSV] en el año 2013”. Señaló que, en el marco de la diligencia de secuestro de 2013, “se autorizó de manera expresa por los empleados que se realizara la diligencia sin presentar ningún tipo de oposición a la misma” (énfasis original). Asimismo, afirmó que, (i) cuando tuvo el bien bajo su custodia, este “no generaba cánones de arrendamiento”, y (ii) en el 2014 el municipio le notificó que sus “funciones habían cesado y se [le] orden[ó] hacer entrega del bien inmueble al nuevo propietario. A quien se le hizo entrega” del inmueble.

30. Carlos Julián Cano Salazar, Fresnedy Mosquera Córdoba y JCSV guardaron silencio.

31. Sentencia de primera instancia en el trámite de tutela sub examine. Por medio de la Sentencia de 25 de septiembre de 2023, el Juzgado Primero Civil Municipal de Dosquebradas negó “por improcedente la presente acción de tutela”. En la referida providencia, el juzgado advirtió que el “verdadero dilema realmente subyace en el hecho de que la señora Rosalba Franco Agudelo como [r]epresentante [l]egal de Moduplast [...] y a través de apoderado, presentó oposición durante la diligencia de entrega del inmueble ya citado”. Asimismo, indicó que “en lo que respecta a la oposición presentada por la señora Rosalba Franco Agudelo [...], ella sí debía ser tenida en cuenta en aquella diligencia”. En todo caso, el juzgado encontró

probado que, por medio de la Resolución 1141 de 10 de mayo de 2023, el municipio tramitó la solicitud. Por lo tanto, no advirtió la “existencia de una vulneración del debido proceso, si se constató del material probatorio aportado, que todo el asunto estuvo a los lineamientos legales del caso” concreto. Por lo demás, el juez reiteró los argumentos expuestos en la Sentencia de 16 de agosto de 2023 (ver párr. 25 supra).

33. En criterio del juez de segunda instancia, el proceso de cobro coactivo estuvo viciado desde su inicio, por lo que no era procedente el remate, la adjudicación y la entrega del inmueble. Esto, por siete razones. Primero, la administración municipal no decretó el embargo con ocasión del proceso coactivo que se pretende ejecutar. En efecto, el juzgado advirtió que, por medio del Oficio 354 de 23 de abril de 2004, el municipio decretó la referida medida cautelar, en el marco del “proceso fiscal [r]adicado 2879-2004”. Sin embargo, habida cuenta del desenglobe del inmueble, el proceso coactivo que se reprocha corresponde al de radicado “2124/2011 que aunque sean las mismas partes, son procesos diferentes, porque han debido ser y deben ser, obligaciones diferentes”. Luego, “no existe embargo del bien inmueble para el proceso adelantado en contra” de JCSV.

34. Segundo, al no existir embargo, la “diligencia de secuestro también se tornaba ilegal”. Es más, en esa ocasión, “el predio fue identificado y determinado con cabida y ubicación totalmente diferente a la que figuraba en el folio de [matrícula inmobiliaria] correspondiente”. Tercero, por lo anterior, “se remató un bien con inconsistencias desde su secuestro e identificación del predio”. Cuarto, “usurpando funciones de la Oficina de Catastro”, la Secretaría de Hacienda “adecuó los linderos, cabida e identificación del predio, para adecuarlos [sic] a la necesidad del Registrador de instrumentos Públicos, para poder registrar la venta en pública subasta”. Quinto, la referida adecuación de los linderos no fue comunicada a JCSV. Sexto, la oposición a la diligencia de entrega era procedente, de conformidad con el artículo 309 del CGP. Séptimo, y último, “no se puede considerar que haya diligencia de entrega a través de secuestre”, como sucedió en la diligencia de 28 de julio de 2023.

35. Selección del expediente por la Corte Constitucional. Por medio del auto de 30 de enero de 2024, la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y el magistrado Vladimir Fernández Andrade, quienes integraron la Sala de Selección Número Uno, seleccionaron el expediente T-9.869.678. Por sorteo, dicho expediente fue asignado a Sala Séptima de Revisión, presidida por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera.

36. Documentos aportados en sede de revisión. Los días 20 y 21 de marzo 2024, la accionante y JCSV remitieron pruebas documentales para ser valoradas por la Corte. Por una parte, enviaron copia de (i) sus documentos de identidad; (ii) del certificado de existencia y representación de la sociedad Moduplast; (iii) el auto de 19 de marzo de 2014, por medio del cual el municipio aprobó el remate, y (iv) la Resolución EF P-256 de 2014, por medio de la cual el municipio aclaró el acta de la diligencia de remate y el auto de su aprobación.

37. Por otra parte, la actora y JCSV allegaron un escrito en el que se “pronuncia[n] sobre los hechos que motivaron la sentencia de tutela de segunda instancia”. Al respecto, afirmaron que “el procedimiento administrativo adelantado por la Secretaría de Hacienda y la Tesorería Municipal de Dosquebradas [...] está plagado de irregularidades y de conductas delictuales

que han sido denunciadas por los suscritos ante la Fiscalía General de la Nación”. En particular, reprocharon (i) el presunto error en la identificación del predio; (ii) la cuantía en el avalúo del inmueble; (iii) la práctica del remate “sin que [el] inmueble estuviera secuestrado”; (iv) la omisión de notificar, de manera personal, a JCSV que implicó que este fuera ejecutado “a espaldas del contribuyente propietario del inmueble objeto de remate”, y (v) el rechazo de plano a la oposición a la diligencia de entrega material del bien inmueble de 28 de julio de 2023. En este contexto, recordaron que los jueces constitucionales tienen facultades para fallar ultra y extra petita. Con base en lo anterior, concluyeron que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Dosquebradas “estaba revestido de todas las facultades y además tenía el deber de revisar el fondo del procedimiento administrativo que con múltiples irregularidades [...] condujo al remate irregular ya denunciado y al desalojo ilegal de la sociedad poseedora Moduplast”.

. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

38. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferido en el presente asunto, según lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

2. Problemas jurídicos y metodología de la decisión

39. Problemas jurídicos. Corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

39.1 ¿La acción de tutela sub examine satisface los requisitos de procedibilidad, a saber, (i) legitimación en la causa, (ii) subsidiariedad y (iii) inmediatez?

39.2 ¿Las accionadas vulneraron el derecho al debido proceso de la accionante y de Moduplast, al ordenar la práctica de la diligencia de entrega del bien inmueble rematado, sin escuchar aparentemente una oposición en los términos del artículo 309 del CGP?

39.3 ¿Las accionadas vulneraron los derechos al trabajo y al mínimo vital de los trabajadores de Moduplast y de sus familias, al ordenar el desalojo de dichos empleados de las instalaciones de la empresa en el marco de una diligencia de entrega de bien inmueble rematado?

40. Metodología. La Sala (i) examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de las acciones de tutela y, en caso de ser procedente, (ii) estudiará si las autoridades accionadas vulneraron los referidos derechos fundamentales.

3. Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela

41. A continuación, la Sala examinará si la acción de tutela presentada por la accionante satisface los requisitos de procedibilidad. Al respecto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional advierte que la acción de tutela sub iudice es improcedente porque (i) no satisface, de manera parcial, el requisito de legitimación en la causa por activa y (ii) no acredita el requisito de subsidiariedad. En razón al principio de economía procesal, la Sala limitará su análisis al incumplimiento de los referidos requisitos.

3.1. Requisito de legitimación en la causa por activa

42. Regulación constitucional y legal. El artículo 86 de la Constitución Política prevé que “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces [...], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”. Asimismo, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, dispone que la acción de tutela “podrá ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante”. En ese sentido, la legitimación en la causa por activa se acredita cuando la ejerce el titular de los derechos fundamentales, de manera directa, o por medio de “(i) representante legal (...); (ii) apoderado judicial; (iii) agen[te] oficios[o], ‘cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa’ o (iv) (...) los personeros municipales”.

43. En este contexto, la Corte Constitucional ha afirmado que el requisito de legitimación por activa consiste en la “titularidad para promover la acción, con el cual se busca garantizar que la persona que acude a la acción de tutela tenga un interés directo y particular respecto de la solicitud de amparo que eleva ante el juez constitucional, de manera que pueda establecerse sin dificultad, que lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro”. Por tanto, el referido requisito “exige que la tutela sea presentada por quien tenga un interés cierto, directo y particular en la solución de la controversia”.

44. La agencia oficiosa en el trámite de tutela. El artículo 10 de Decreto 2591 de 1991 prevé que “se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa”, circunstancia que deberá manifestarse en la solicitud de tutela. Al respecto, la Corte ha establecido tres requisitos para que proceda la agencia oficiosa. A saber, “(i) el agente manifiesta o por lo menos se infiere de la tutela que actúa en tal calidad; o (ii) el titular del derecho es una persona en situación de vulnerabilidad, que por sus condiciones físicas o mentales no pueda ejercer la acción directamente y (iii) el agenciado ha manifestado su voluntad de solicitar el amparo constitucional”. En todo caso, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “si el juez constitucional no encuentra acreditada la imposibilidad del agenciado de acudir a la tutela no podrá conceder la protección invocada salvo que exista una ratificación oportuna por parte del agenciado de los hechos y de las pretensiones consignadas en el escrito de tutela”.

45. La acción de tutela satisface, de manera parcial, el requisito de legitimación en la causa por activa. En el presente asunto, Rosalba Franco Agudelo interpuso acción de tutela por la presunta vulneración de los siguientes derechos fundamentales: (i) el debido proceso de Moduplast y de la accionante, por unas presuntas irregularidades en la diligencia de entrega del inmueble de 28 de julio de 2023, y (ii) “el derecho al trabajo de más o menos 40 empleados entre directos e indirectos, y sus correspondientes familias, viéndose privadas del derecho al mínimo vital”. Al respecto, la Corte encuentra satisfecho el requisito de legitimación por activa respecto del primer reproche. En efecto, la Sala advierte que la señora Franco Agudelo actúa en su calidad de representante legal de Moduplast, con la finalidad de que el juez de tutela ampare su derecho fundamental al debido proceso. De un lado, la Corte constata que, de conformidad con el certificado de existencia y representación legal de Moduplast, así como con la información reportada ante el Registro Único Empresarial y Social (RUES), la actora ostenta la calidad de representante legal suplente de la referida

empresa. De otro lado, por cuanto la solicitante (i) afirmó que “como representante legal de la mencionada sociedad ejerce la posesión material sobre el inmueble objeto de entrega”; (ii) advirtió que es “un tercero en representación de la sociedad Moduplast S.A.S con derecho a ser oída en la oposición conforme lo regula el artículo 309 del CGP” (énfasis original), y (iii) solicitó el “restablecimiento de los derechos vulnerados en [la] calidad o condición ya expuestas, así como de los trabajadores de la sociedad que represento Moduplast S.A.S” (énfasis agregado). Es más, (iv) en los documentos allegados en sede de revisión, la actora indicó estar “actuando en nombre y representación de la sociedad Moduplast SAS, en [su] calidad de representante legal de la misma”.

3.2. Requisito de subsidiariedad

47. Regulación constitucional y legal. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela procede cuando el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Además de reiterar dicha regla, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 prevé que “la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, atendiendo las circunstancias en las que se encuentre el solicitante”. De existir otros mecanismos judiciales, la Corte ha resaltado que existen “dos excepciones [que] justifican la procedibilidad de la tutela”, a saber: “(i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo ni eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado y (ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio”.

48. Perjuicio irremediable y procedencia transitoria de la acción de tutela. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la verificación del perjuicio irremediable exige que el accionante demuestre: (i) una afectación inminente del derecho presuntamente vulnerado, es decir, que el daño “está por suceder en un tiempo cercano”; (ii) la urgencia de las medidas para conjurar la afectación, para efectos de “brindar una solución adecuada frente a la proximidad del daño”; (iii) la gravedad del perjuicio, esto es, que sea “susceptible de generar un detrimento trascendente en el haber jurídico de una persona” y (iv) el carácter impostergable de las órdenes para la efectiva protección de los derechos amenazados o vulnerados, es decir, que sea indispensable una respuesta “oportun[a] y eficien[te]”, para “la debida protección de los derechos comprometidos”. Cuando se acredite la ocurrencia de perjuicio irremediable, la acción de tutela procederá como mecanismo transitorio de protección de derechos.

49. Procedencia de la acción de tutela en contra de actos administrativos. La jurisprudencia constitucional ha señalado que los actos administrativos “pueden ser controvertidos con otros mecanismos, tanto administrativos como judiciales, para conseguir la protección de los derechos fundamentales, principalmente al debido proceso”. Luego, por regla general, la acción de tutela “resulta improcedente para dirimir conflictos que involucren derechos de rango legal, específicamente cuando se trata de controversias legales que surgen con ocasión a la expedición de actos administrativos”. Esto, en atención a “i) los mecanismos judiciales ordinarios para controvertir las actuaciones de la administración establecidos en el ordenamiento jurídico; ii) la presunción de legalidad que las reviste; y, iii) la posibilidad de

que, a través de las medidas cautelares, se adopten remedios idóneos y eficaces de protección de los derechos en ejercicio de los mecanismos ordinarios”. Así las cosas, “la vía gubernativa o la vía judicial ordinaria constituyen medios idóneos para la defensa de los derechos fundamentales con ocasión de procedimientos administrativos, no así la acción de tutela”. Por consiguiente, la Corte ha resaltado que, “conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas”.

50. La acción de tutela no satisface el requisito de subsidiariedad. En el presente asunto, la accionante reprochó las actuaciones adelantadas por el inspector de Policía, en el marco de la diligencia de entrega del Lote 2. En particular, cuestionó que la autoridad de policía hubiera (i) continuado con la diligencia “sin atender la comedida oposición proveniente de [su] parte como tercero con derechos a la oposición”; (ii) realizado “la entrega del inmueble a un secuestre como auxiliar de la justicia [...] sin tener en cuenta que no se trata de una diligencia de secuestro”, y (iii) ordenado el desalojo de los empleados de Moduplast que se encontraban en el inmueble (ver párr. 20 supra). Por lo anterior, solicitó “el restablecimiento de los derechos vulnerados en [su] contra en calidad o condición ya expuesta, así como de los trabajadores de la sociedad que represento”. Para estos efectos, pretendió que el juez de tutela ordene al inspector de policía “fijar fecha y hora para la diligencia de entrega [...] [y] escuchar [su] oposición como tercero poseedor del inmueble”.

51. Al respecto, la Corte advierte que, si bien la accionante parece cuestionar la actuación del inspector, lo cierto es que ese funcionario se limitó a ejecutar la Resolución 1141 de 10 de mayo de 2023. En efecto, en dicho acto administrativo, el municipio (i) declaró improcedente las oposiciones presentadas el 31 de agosto de 2021 y el 15 de marzo de 2023, (ii) ordenó al inspector Séptimo de Policía de Dosquebradas “continuar con la diligencia de entrega real y material del bien inmueble” y (iii) facultó a la autoridad de policía para designar “un auxiliar de la justicia (secuestre) [...] para el recibo del inmueble”, entre otras. Es más, en el acta de la diligencia de entrega de 28 de julio de 2023, el inspector precisó que “constituy[ó] en audiencia pública a fin de dar trámite a la orden legalmente emanada de la autoridad administrativa municipio de Dosquebradas[,] a través de su Tesorería General ‘[c]omo funcionaria ejecutora de las obligaciones fiscales del municipio’. Orden clara, concreta y específica, yacente [r]esuelve de la Resolución 1141 de [10] de mayo de 2023” Por lo tanto, en criterio de esta Sala, los argumentos de la actora están dirigidos a cuestionar la decisión que, en sede administrativa, adoptó el municipio.

52. En este contexto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional advierte que la solicitud de amparo sub iudice carece de subsidiariedad. Esto, por cuanto la accionante (i) podía acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para satisfacer sus pretensiones; (ii) no acreditó la configuración de perjuicio irremediable alguno, y (iii) no demostró dificultad alguna para acceder a la administración de justicia.

53. La accionante podía acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En particular, la actora podía demandar la Resolución 1141 de 10 de mayo de 2023, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “el procedimiento de cobro coactivo es susceptible de ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativ[o], como lo son todas las

actuaciones desplegadas por la administración que se reputan ilegítimas”. En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha precisado que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el mecanismo idóneo para cuestionar los actos administrativos dictados en los procesos de administrativos, como lo es el de jurisdicción coactiva. La Sala reconoce que, de conformidad con lo previsto por los artículos 833-1 y 835 del ET, en principio solo serían demandables “las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución”. Sin embargo, el Consejo de Estado ha indicado que el control judicial de los actos administrativos dictados en el marco de procesos de jurisdicción coactiva “no se limita al indicado acto administrativo, como parecería surgir del texto legal, sino que se extiende a todos los que se presenten en el curso del cobro coactivo, los cuales son demandantes por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”.

54. En ese contexto, la Sala considera que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho era el mecanismo idóneo y eficaz en el caso concreto. Lo primero, porque, como se indicó, es el medio de control apto para que se estudien los reproches de la accionante. En particular, los cuestionamientos sobre las decisiones de la administración municipal respecto a las oposiciones, las órdenes al inspector de policía de continuar con la diligencia de entrega real y material del Lote 2, la facultad de designar un secuestre, y las derivadas de dichos mandatos. En efecto, la Sala insiste en que estas decisiones fueron adoptadas por medio de la Resolución 1141 de 2023. Por lo demás, la Corte reitera que la acción de tutela no es un mecanismo idóneo para tramitar asuntos de carácter eminentemente económico, como lo es la suspensión de operaciones de una empresa. Lo segundo, en tanto que, según lo previsto por los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, en el marco de dicho procedimiento judicial, la actora podía solicitar medidas cautelares. Este tipo de medidas deben resolverse en un término de 10 días. Por lo demás, la Sala advierte que la accionante no puso de presente si, en contra de la Resolución 1141 de 2023, adelantó actuación alguna. Lo anterior, a pesar de que en el referido acto administrativo, la tesorera general del municipio de Dosquebradas ordenó comunicarlo a las partes interesadas, entre ellas a la actora, “para los fines que estimen pertinentes”. De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, dicha resolución fue enviada el 14 de junio de 2023.

55. La accionante no acreditó la configuración de perjuicio irremediable alguno. Esto, por tres razones. Primero, la Sala no encuentra una afectación inminente de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Al respecto, la actora advierte que el inspector de policía desconoció los referidos derechos en la medida en que, en el marco de la diligencia de entrega, (i) no identificó de manera correcta el inmueble, (ii) no escuchó la oposición de la accionante y (iii) entregó el bien a un secuestre, que no al rematante comprador. Sin embargo, la Sala constata que, por medio de la Resolución 1141 de 10 de mayo de 2023, el municipio resolvió las oposiciones presentadas por la señora Franco Agudelo y por Moduplast el 31 de agosto de 2021 y el 15 de marzo de 2023, respectivamente. Es más, la Corte resalta que el delegado de la Personería Municipal de Dosquebradas afirmó que la diligencia de entrega de 28 de junio de 2023 “transcurrió dentro de los presupuestos normales, dando cumplimiento a la orden emitida” por el municipio. Asimismo, indicó que “no observa en la diligencia [...] violación a derechos humanos o al debido proceso por cuanto el inmueble fue entregado a satisfacción al secuestre designado”. Esto resulta relevante, máxime si, de conformidad con el material probatorio que obra en el

expediente, Moduplast, por medio de sus representantes legales, presentó sendas oposiciones y adelantó distintas actuaciones en contra de las decisiones emitidas en el marco del proceso de jurisdicción coactiva.

56. Segundo, la accionante no demostró la urgencia y el carácter impostergable de las medidas que solicita en su tutela para brindar una solución adecuada frente a la afectación alegada. En efecto, la actora no explicó por qué existe una urgencia de proteger sus derechos fundamentales, así como tampoco desarrolló los motivos por los que considera que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es un mecanismo eficaz en el caso concreto para acceder a sus pretensiones. Tercero, la solicitante tampoco probó la gravedad, en el sentido de acreditar un detrimento trascendente en el haber jurídico de una persona. Por el contrario, se limitó a afirmar que la actuación del inspector terminó “afectando [...] el funcionamiento normal de la industria que allí se desarrolla, constituye[ndo] una afectación del derecho al trabajo de más o menos 40 empleados entre directos e indirectos, y sus correspondientes familias, viéndose privadas del derecho al mínimo vital”. También manifestó que esta situación “afecta los contratos celebrados con clientes diversos, generando un incumplimiento en esas relaciones comerciales por la paralización total del objeto de la empresa”. Sin embargo, no aportó prueba siquiera sumaria para fundamentar sus afirmaciones. Por todo lo anterior, en criterio de la Sala Séptima de Revisión, en el asunto sub examine no se configura un perjuicio irremediable que torne procedente la acción de tutela.

57. La accionante no demostró dificultad alguna para acceder a la administración de justicia. Al respecto, la Corte constata que la actora, Moduplast y JCSV han contado con el acompañamiento de un abogado durante los diversos trámites judiciales que han adelantado. En efecto, la Sala advierte que (i) la accionante es abogada con tarjeta profesional vigente; (ii) en la diligencia de entrega de 28 de julio de 2023, la señora Franco Agudelo y Moduplast estuvieron representados por el abogado Orlando Meneses Mena; (iii) el artículo 160 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé que, quienes acudan a un medio de control, lo deben hacer por medio de abogado, por lo que se presume que JCSV y Moduplast tuvieron apoderado judicial en dicho trámite, y (iv) JCSV contó con apoderado judicial en el proceso de tutela que instauró en contra de la sentencia de segunda instancia de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo tanto, la Corte insiste en que no está probado que la actora, Moduplast o JCSV hayan sufrido alguna barrera para acceder a la administración de justicia. Por el contrario, han contado con constante asesoría legal en las actuaciones relacionadas con el proceso de cobro coactivo y, en particular, la entrega del bien inmueble.

58. En este contexto, la Corte Constitucional concluye que la solicitud de amparo sub iudice no satisface el requisito de subsidiariedad. Esto, porque (i) la accionante cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para acceder a sus solicitudes, (ii) no está acreditada la ocurrencia de un perjuicio irremediable y (iii) no se probó la configuración de una barrera para acceder al sistema de administración de justicia. Por lo tanto, si bien los argumentos expuestos por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Dosquebradas están encaminados a advertir presuntos yerros en el trámite del proceso de cobro coactivo, lo cierto es que estas alegadas inconsistencias debían ser analizadas en el marco de un proceso

ante el juez de lo contencioso administrativo, que no ante el juez constitucional. En consecuencia, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional revocará la sentencia de tutela de 1 de noviembre de 2023, dictada por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Dosquebradas, y, en su lugar, declarará la improcedencia de la acción de tutela, por las razones expuestas.

4. Cuestión final