

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO TREINTA LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

Radicación: 110013105030-20210027600

Accionante: Blanca Leonor Tórres Parra

Accionado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y  
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP -

Bogotá D.C., 6 de julio de dos mil veintiuno (2021)

**I. OBJETO A DECIDIR**

Acción de tutela instaurada por la señora Blanca Leonor Tórres PArRa, en contra de Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP -, por la presunta vulneración del derecho fundamental de petición.

**II. RESEÑA FÁCTICA**

Manifestó la señora Blanca Leonor, que se le profirió en contra la Liquidación Oficial No. RDO-2017-01349 del 22 de junio de 2017 por omisión en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en el subsistema de salud por los periodos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014; la accionada UGPP en la Liquidación Oficial menciona que la conducta por omisión e inexactitud por la cual se le sanciona, tiene que ver con que: “(...)Para el periodo enero de 2014, el ajuste disminuyó dado que para este mes el obligado hizo el aporte con base en el IBC del año 2013 y no con el ingreso percibido en enero de 2014 (...);” motivo por el cual presenta revocatoria directa en contra la Liquidación Oficial; la Unidad, luego de hacer el estudio, revoca parcialmente las decisiones tomadas en la Liquidación No. RDO-2017-01349 el 22 de junio de 2017, mediante la Resolución N° RDC-2019-02433 del 12 de noviembre de 2019; afirma que debido a la emergencia sanitaria mundial la UGPP, suspende términos desde el 2 de abril por medio de la resolución 385 del

2020; a pesar de ello, en reiteradas ocasiones ha solicitado la aplicación de presunción de costos de su actividad económica, la cual hasta la fecha no ha tenido respuesta “El día 27 de marzo de 2020 a las 11:42 horas, se radico el siguiente documento a la unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social-UGPP: No. 2020400300703472 con P á g i n a 2 | 7 asunto: SOLICITO APLICAR LA RESOLUCION 209 DEL 12 DE FEBRERO DE 2020 EXPEDIDA POR LA UGPP; el día 04 de febrero de 2021 a las 16:23 horas, radicó el siguiente documento a la unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social-UGPP: No. 2021400300197922 con asunto: DERECHO DE PETICIÓN APLICACIÓN RESOLUCION 209 DEL 12 DE FEBRERO DE 2020 EXPEDIDA POR LA UGPP; el día 18 de abril de 2021 a las 12:27 horas, se radico el siguiente formulario a la unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social-UGPP: No. 2021400300728072 con asunto: FORMATO AUTORIZACION EPC, para aplicación de la presunción de costos”; finalmente solicita al Despacho se exhorte a la unidad a atender de manera oportuna la solicitud de la aplicación de presunción de costo y a su vez del beneficio tributario.

Señaló la petente que la entidad accionada vulnera sus derechos de petición, igualdad y debido proceso, al no dar una respuesta de fondo a su solicitud.

### **III. PRETENSIONES**

Solicitó la accionante se ampare el derecho fundamental de petición, y como consecuencia de ello se ordene a la UGPP, dar una respuesta de fondo a la solicitud presentada.

### **IV. ANTECEDENTES PROCESALES**

El 23 de junio de 2021, se admitió la acción de tutela ordenándose correr traslado de la demanda de tutela a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP -para que en el término de dos (2) días hábiles, a partir del recibo de

la comunicación presentara las excepciones respecto de los fundamentos fácticos de la citada demanda.

## **V. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA**

### **5.1. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -**

Pese haber sido notificada en debida forma del escrito de demanda de tutela, anexos y auto admisorio, guardó silencio. Como consecuencia de ello, el Despacho dará aplicación a la presunción de veracidad contemplada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, la cual reza Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.

## **VI. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

### **6.1 COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y reglas de reparto del Decreto 1382 de 2000, este Juzgado es competente para emitir el fallo correspondiente dentro de este asunto en atención al factor territorial y a la naturaleza jurídica de la entidad demandada.

### **6.2 PROBLEMA JURÍDICO**

Determinar si la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP - está vulnerando el derecho fundamental de petición de la ciudadana Blanca Leonor Tórres Parra ante la presunta omisión de respuesta a las solicitudes presentadas el 4 de febrero y 4 de junio de 2021.

### **6.3 MARCO JURÍDICO**

La acción de tutela está consagrada con el objeto de proteger de manera inmediata los derechos constitucionales fundamentales cuando resulten vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad mediante un procedimiento preferente y sumario.

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional se ha referido al derecho de petición, precisando que el contenido esencial de este derecho comprende: (i) la posibilidad efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo; (iii) una respuesta de fondo o contestación material, lo que implica una obligación de la autoridad a que entre en la materia propia de la solicitud, según el ámbito de su competencia, desarrollando de manera completa todos los asuntos planteados y excluyendo fórmulas evasivas o elusivas.

Conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el ejercicio del derecho de petición en Colombia está regido por las siguientes reglas y elementos de aplicación:

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

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

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

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

*5) El derecho de petición fue inicialmente dispuesto para las actuaciones ante las autoridades públicas, pero la Constitución de 1991 lo extendió a las*

*organizaciones privadas y en general, a los particulares.*

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

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

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

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

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

## **EXTREMOS FÁCTICOS DEL DERECHO DE PETICIÓN**

Según la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, las entidades públicas y privadas están obligadas a responder las solicitudes presentadas por los ciudadanos dentro del término establecido en la Ley. El no otorgar dicha respuesta constituye una violación al Derecho Fundamental de Petición y permite acceder a la acción de tutela. Sin embargo, la prosperidad de la acción de tutela está supeditada a la existencia de dos extremos fácticos que deben estar claramente demostrados: de una parte, la solicitud con fecha cierta de presentación ante la autoridad a la cual se dirige, y de otra, el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que la respuesta se haya comunicado al solicitante.

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

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

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

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

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

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

circunstancias de modo, tiempo y lugar que acompañaron la petición, a fin de que el juez pueda ordenar la verificación.

## **CASO CONCRETO**

Partiendo de las consideraciones expuestas y de la documental allegada, observa el Despacho que la aquí accionante, presentó peticiones los días 4 de febrero y 4 de junio de 2021, en las que solicitó lo siguiente:

**“PRIMERA:** Que se *MODIFIQUE* la decisión tomada dentro de la Liquidación oficial y demás actos administrativos. **SEGUNDA:** Que se *RELIQUIDE* la Liquidación Oficial proferida por la unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social – UGPP **TERCERA:** Que se *APLIQUE EL ESQUEMA DE PRESUNCIÓN DE COSTOS*, toda vez que la resolución determina que la aplicación del esquema puede realizarse en cualquier momento dentro del proceso de fiscalización.

**PRIMERO:** Solicito amable y respetuosamente a la UGPP, se me aplique el beneficio tributario conforme al artículo 123 de la ley 2063 del 28 de noviembre de 2020”.

En efecto se tiene que la entidad accionada Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP –, No dio respuesta dentro de los términos contenidos en la Ley Estatutaria 1755 de 2015 y el artículo 5° del Decreto Legislativo 491 de 2020, dejándolo en una situación de incertidumbre, lo que constituye una clara vulneración del derecho fundamental de petición.

Ahora bien, en lo que respecta a la respuesta a las solicitudes relacionadas con la aplicación de presunción de costo y a su vez del beneficio tributario, observa el Despacho que, en efecto, la accionante presentó derecho de petición los días 2 de febrero y 4 de junio de 2021, debidamente radicadas ante la accionada, tal y como se evidencia de la documental vista dentro del expediente digital, y, que a la fecha la accionada no ha dado respuesta de fondo a las mismas, además, no existe dentro del plenario prueba alguna con la cual se pueda acreditar este hecho, vulnerando de esta forma con su conducta omisiva y tardía el Derecho Fundamental de petición de la

tutelante, de que trata el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia. Además, no obra dentro del plenario prueba fehaciente, con la cual se acredite la existencia de alguna causal que justifique la conducta asumida por la accionada; así las cosas, el Despacho procederá a amparar el Derecho Fundamental de Petición del accionante, señora BLANCA LEONOR TORRES PARRA ordenando a la accionada que, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a resolver de fondo las peticiones elevada.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO TREINTA LABORAL DEL CIRCUITO DEL DISTRITO DE BOGOTÁ D.C.**, en nombre de la República y por Autoridad de la Ley,

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO. - TUTELAR** el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la constitución, en favor de la señora **BLANCA LEONOR TORRES PARRA** identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.455.786, en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -** para que, a través de su Representante Legal, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia resuelva de fondo las solicitudes elevadas por la señora Blanca Leonor Tórres Parra, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: ADVERTIR** a la entidad accionada, en cabeza de su Director, que el incumplimiento a lo ordenado en el presente fallo dará lugar a la imposición de las sanciones establecidas en los artículos 52 y 53 del decreto 2591 de 1991.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** esta decisión en los términos estipulados por el

artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO:** Si el presente fallo no fuere impugnado remítanse las diligencias a la Honorable Corte Constitucional para una eventual revisión, de regresar el expediente excluido de revisión, archívese el mismo sin nuevo auto que lo ordene.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**FERNANDO GONZÁLEZ  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**NANCY JOHANA TELLEZ SILVA  
SECRETARIO CIRCUITO  
JUZGADO 030 LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**056a15d27e75e3e980f0add748ddd29b0b954fce2827f9fb62d5bbdef44e9  
9de**

Documento generado en 08/07/2021 12:29:24 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**