

10/217



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN No. 02
SENTENCIA No. 027/2019

SIGCMA

Radicado: 13001-33-33-010-2019-00103-01

Cartagena de Indias D. T. y C., ocho (8) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	TUTELA
Radicado	13001-33-33-010-2019-00103-01
Accionante	SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A
Accionada	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP
Magistrada Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Procede la Sala Fija N° 02 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver la impugnación presentada por la parte accionante, contra la sentencia de fecha veintisiete (27) de mayo de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, que declaró improcedente la acción de tutela impetrada por la SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1 Hechos relevantes planteados por la accionante.

1.1.1 El 3 de abril de 2018 la UGPP generó liquidación oficial por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de Protección Social del año 2013, por la suma de \$28.450.800, a cargo de la SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP.

1.1.2 El 18 de julio de 2018, presentó recurso de reconsideración contra la liquidación oficial, el cual fue inadmitido por auto No.ADC-2018-01376 de 07 de septiembre de 2018, por ser extemporáneo.

1.1.3 Contra la decisión anterior interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto por la UGPP mediante Resolución No. RDC-2018-01299 de fecha 17 de octubre de 2018, confirmando en todas sus partes el referido auto, y ordenando remitir el expediente a la subdirección de cobranzas de la Dirección de parafiscales de la UGPP.

1.1.4 EL 16 de noviembre de 2018, presentó derecho de petición ante la UGPP en el que le solicitó pronunciarse respecto de su situación en particular, pues al ser una sociedad con ánimo de lucro, es exonerada del pago del impuesto a la renta para la equidad-CREE.

1.1.5 El 7 de febrero de 2019, la UGPP dio respuesta a su derecho de petición, manifestando que "las objeciones presentadas por el aportante al ser de fondo no pueden ser resueltas a través del derecho de petición", por ende, debe solicitarse la revocatoria directa del acto administrativo.





Radicado: 13001-33-33-010-2019-00103-01

- 1.1.6** El 13 de febrero de 2019 presentó ante la UGPP la solicitud de revocatoria directa de la liquidación oficial, manifestándole que dicha sociedad estaba exenta de hacer los pagos de parafiscales correspondiente al año 2013, por ser una sociedad comercial, con ánimo de lucro.
- 1.1.7** El 25 de febrero de 2019, envió a la UGPP la constancia de pago de los aportes de seguridad social, donde se corregían las inexactitudes encontradas y el 26 de febrero de 2019, recibió comunicación de la UGPP, donde le manifiesta que aún quedaba pendiente la suma de \$ 27.897.700 por concepto de aportes pendientes de pago más los intereses correspondientes y la suma de \$ 4.744.258 por sanción.
- 1.1.8** El 24 de abril de 2019, la UGPP le informó que evidenciaba un pago total de la sanción, pero persistía la obligación de \$26.565.50 por concepto de aportes, liquidando intereses hasta el mes de diciembre de 2019, por la suma de \$43.933.200.

1.2. Pretensiones

Solicita se ampare el derecho fundamental al debido proceso y en consecuencia, se ordene a la UGPP tener en cuenta lo establecido en los artículos 20 y 25 de la Ley 1607 de 2012, reglamentado por el Decreto 0862 de 2013 y Decreto 1828 de 2013(vigente a la época), ya que, es una sociedad con ánimo de lucro, no como erróneamente lo afirma la referida entidad, que es sin ánimo de lucro.

En consecuencia, ordenar a la UGPP exonerar a la Sociedad Portuaria Transmarsyp S.A de hacer el pago de los aportes parafiscales correspondientes al año 2013, de conformidad con lo ordenado en el artículo 25 de la ley 1607 de 2012.

2. Actuación procesal relevante

2.1 Admisión y notificación

La solicitud de amparo fue admitida mediante auto de fecha catorce (14) de mayo de dos mil diecinueve (2019)¹, en el que se dispuso tener en calidad de accionada a la UNIDAD ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES- U.G.P.P. De igual manera, se le solicitó rendir un informe completo y detallado sobre los hechos de la solicitud, concediéndosele el término de dos (2) días.

3. Respuesta de la accionada

3.1 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- U.G.P.P²

¹ Folio 115

² Folios 138-146





Radicado: 13001-33-33-010-2019-00103-01

Solicita que se declare la improcedencia de la acción constitucional, teniendo en cuenta que no se vulneraron derechos fundamentales a la accionante y por no acreditarse la ocurrencia de un perjuicio irremediable, por cuanto, de los hechos que se citan no se deduce que la situación fáctica descrita tenga la calidad de inminencia, gravedad y urgencia, que amerite la impostergabilidad de los mecanismos ordinarios de defensa, más aún, cuando ejerció el mecanismo de revocatoria directa contemplado en los artículos 736 y 737 del Estatuto Tributario.

En ese sentido, señala que la acción de tutela no es un mecanismo instaurado para desplazar la competencia de los jueces por la falta de diligencia de los contribuyentes, sus representantes o apoderados, al no hacer uso oportuno de las acciones ordinarias, o de los recursos durante la actuación administrativa, debido a que, la accionante a partir de la notificación de la liquidación oficial No. RDO-2018-00652 del 25 de marzo de 2018, llevada a cabo el 3 de abril de 2018, contaba con cuatro (4) meses para acudir directamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de los actos administrativos proferidos dentro del proceso de determinación, mecanismo que no ejerció.

Así mismo, señala que la acción de tutela es un mecanismo de carácter residual y subsidiario encaminado a la protección de los derechos fundamentales cuando estos resulten amenazados, siendo procedente excepcionalmente, aun cuando existan otros medios de defensa judicial, en atención a las circunstancias en que se encuentre el solicitante. La causal de improcedencia surge como se plantea en el presente caso, cuando existan otros medios de defensa judicial para reclamar el derecho que se pretende, salvo que la acción "*se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*" que en el asunto de la referencia no se ha causado, no es inminente, ni mucho menos se ha consolidado.

Finalmente, manifiesta respecto de la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, alegado por la accionante, que no existe nexo causal entre la presunta vulneración y la actuación adelantada por esta entidad, toda vez que, los actos administrativos objeto de la presente acción se notificaron en debida forma conforme lo reglado por el artículo 563 y 565 del estatuto tributario, aunado a concederles todas las oportunidades legales previstas para ejercer su derecho de defensa y contradicción.

4. Sentencia de primera instancia³

Mediante sentencia de fecha veintisiete (27) de mayo de dos mil diecinueve (2019), el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena declaró la improcedencia de la acción de tutela incoada por la SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A, por considerar que, no existe en el caso sub judice prueba siquiera sumaria que acredite la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

³ Folios 181-185 reverso.





Radicado: 13001-33-33-010-2019-00103-01

Como fundamento de su decisión, el A quo adujo en síntesis que, la accionante pretende que se defina una controversia legal con el fin que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: **i)** la liquidación oficial No.RDO-2018-00652 del 25 de marzo de 2018, por medio de la cual se profiere a SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A., liquidación oficial por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social y se sanciona por inexactitud; **ii)** el Auto No. ADC-2018-01376 del 7 de septiembre de 2018, por medio del cual se inadmite el recurso de reconsideración interpuesto contra la liquidación oficial No. RDO-2018-00652 del 25 de marzo de 2018; y **iii)** la Resolución No. RDC-2018-01299 del 17 de octubre de 2018, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra el Auto No. ADC-2018-01376 del 7 de septiembre de 2018.

Al respecto, sostuvo que la accionante pudo acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo durante los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial No.RDO-2018-00652 del 25 de marzo de 2018, o en su defecto durante el mismo plazo, contado a partir de la notificación de la Resolución No. RDC-2018-01299 del 17 de octubre de 2018. Además, que se encuentra en curso el trámite de la solicitud de revocatoria directa de la liquidación oficial No.RDO-2018-00652 del 25 de marzo de 2018.

Agrega que, el control ejercido por el juez administrativo es un control pleno e integral, que se efectúa a la luz de las disposiciones de la Constitución Política y de la ley aplicable, que busca garantizar el pleno apego al orden jurídico de la facultad sancionadora de las entidades estatales como garantía de la legitimidad de estas potestades públicas. En ese sentido, no se cumplieron los requisitos de inminencia y urgencia.

En cuanto a la gravedad, como requisito para configurar el perjuicio irremediable, alega que no se encuentra cumplida dicha condición, al no identificarse supuesto de hecho constitutivo del perjuicio, pues sin entrar a debatir sobre la legalidad de los referidos actos administrativos, facultad que le corresponde única y exclusivamente al juez contencioso administrativo, lo único que se evidencia es el trámite de una actuación administrativa surtida de conformidad con la norma aplicable, cuyo resultado fue la imposición de una sanción proporcional a una falta presuntamente cometida por la accionante que no ha podido ser desvirtuada en sede administrativa. Frente al requisito de impostergabilidad, sin que exista inminencia, urgencia o gravedad, es claro que no hay necesidad para adoptar un fallo de fondo en sede de tutela, por ausencia del supuesto perjuicio alegado por la accionante.

Concluyó que, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la parte accionante dispone de las medidas cautelares de que trata el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, dentro de la cual se encuentra, entre otras, la suspensión provisional del acto administrativo objeto de controversia, por lo que, no solo la acción de tutela sería improcedente como medio principal de defensa de su derecho fundamental, por las razones expuestas en los acápites precedentes, sino también como instrumento transitorio, dada la disponibilidad de las medidas cautelares en mención.





5. Impugnación⁴

La parte actora impugnó la decisión proferida por la Juez de primera instancia, solicitando que sea revocada y que se ampare su derecho fundamental al debido proceso, por considerar que en el sub judice resulta claro el carácter de inminencia, gravedad y el perjuicio irremediable en el que se encuentra.

Manifiesta que, presentó revocatoria directa contra la Liquidación Oficial No. RDO-2018-00652 el día 13 de febrero de 2019 y hasta la fecha han transcurrido más de tres (3) meses y la UGPP, tal como lo manifestó, no ha dado respuesta. Por lo que el término de dos (2) meses está más que superado, lo que le genera inquietud, toda vez que, una de las razones por la que no se tuteló el derecho fundamental al debido proceso, es por encontrarse pendiente la contestación de la solicitud de revocatoria directa.

Aunado a lo anterior, alega que la UGPP al parecer tiende a dar contestaciones fuera de los términos de ley, ya que presentó derecho de petición ante dicha entidad el 16 de noviembre de 2018 y no recibió respuesta alguna, procediendo a requerirla el 23 de enero de 2019, para que se pronunciara al respecto y solo hasta el 7 de febrero de 2018, dio respuesta al mismo, manifestando que *"las objeciones presentadas por el aportante al ser de fondo no pueden ser resueltas a través de derecho de petición"* y que por ello, debía solicitarse la revocatoria directa del acto administrativo. En consecuencia, dicha entidad no dio el trámite que correspondía al derecho de petición, por el contrario, lo procesó como una "objeción", lo cual considera es un grave error, pues al no saber interpretar el concepto de derecho de petición, decidió no contestar de fondo una simple petición de información.

Indica que, la referida entidad se ha empeñado en evadir las peticiones que han presentado, en hacer caso omiso a todas las anotaciones que se le han hecho, indicándole que la sociedad accionante no está obligada a pagar los parafiscales del año 2013 por ser beneficiario del impuesto CREE, sin embargo, no ha dicho nada al respecto. Aclara que, lo que solicita con la acción de tutela es que se dé importancia a la norma, ordenando a la UGPP que actúe en derecho, en cumplimiento de sus funciones y obligaciones, no a su capricho como ha sido hasta ahora.

Por otro lado, sostiene que la referida entidad ha podido reconocer su error de interpretación y aplicación de la ley, procediendo a corregirlo, pero por el contrario, insiste en que se debe hacer el pago de los parafiscales del año 2013, lo que conlleva a que se recurra a la justicia, ocasionando un desgaste innecesario si se recurre al juez contencioso administrativo, puesto que, acarrearía un proceso de varios años que harían más gravosa la situación de la sociedad.

Considera que, sí existe un peligro inminente porque mientras que la administración representada por la UGPP no rectifica el error cometido, sigue vigente la sanción y en consecuencia, dará aplicación a las medidas

⁴ Folios 189-193





Radicado: 13001-33-33-010-2019-00103-01

cautelares que afectaran gravemente a la empresa, pues estas son totalmente infundadas, son caprichosas y no es lógico cobrar lo que por ley no se debe pagar.

5.1 Trámite de la impugnación

A través de auto de fecha treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019)⁵, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena concedió la impugnación interpuesta por la accionante contra el fallo de tutela de fecha veintisiete (27) de mayo de dos mil diecinueve (2019), siendo repartida al Despacho 003 de este Tribunal el 7 de junio de 2019⁶.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. La competencia

Conforme lo establecen el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto Ley 2591 de 1991 y el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para resolver la impugnación presentada contra la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena.

2. Legitimación en la Causa

2.1 Por Activa

La SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A se encuentra legitimada por activa para reclamar la protección de su derecho fundamental al debido proceso, por ser la titular del mismo.

2.2 Por Pasiva

La UGPP como entidad accionada está legitimada en la causa por pasiva, conforme al artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, al ser la entidad a la que se le endilga la presunta vulneración del derecho fundamental invocado por la accionante.

3. Problemas jurídicos

De la lectura de las pretensiones de la solicitud de amparo, la sentencia de primera instancia y la impugnación, evidencia la Sala que los problemas a dilucidar en el asunto bajo estudio son los siguientes:

¿Se debe confirmar, revocar o modificar la sentencia de primera instancia?

En aras de resolver el problema jurídico principal planteado, habrá de determinar la Sala si:

⁵ Folio 201

⁶ Folio 206





¿Resulta procedente la acción de tutela en el caso concreto contra actos administrativos expedidos por la UGPP, en los cuales se profirió liquidación oficial a la sociedad accionante por mora e inexactitud en la presentación de las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social por el año de 2013 y se impuso sanción por inexactitud?

En caso de ser procedente la presente acción de tutela, se determinará si:

¿La accionada vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la accionante, al sancionarla por las supuestas irregularidades en la liquidación y pago de los aportes al Sistema de la protección Social, sin tener en cuenta lo estipulado en la ley 1607 de 2012?

4. Tesis de la Sala

La Sala sostendrá como tesis que, la sentencia de primera instancia se debe confirmar, como quiera que, la acción de tutela resulta improcedente al no cumplirse con el requisito de subsidiariedad, toda vez que, la entidad accionante contaba con otros medios de defensa judicial que resultan idóneos y eficaces para ventilar las peticiones aquí señaladas, tales como, el recurso de reconsideración en sede administrativa –que fue ejercido de manera extemporánea- y el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en sede judicial en el cual es factible discutir la legalidad de los actos administrativos que considera le han causado un perjuicio y que dispone de las medidas cautelares de que trata el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, dentro de las que se prevé la suspensión provisional de los referidos actos administrativos objeto de controversia. Adicionalmente, la parte accionante no logró acreditar la configuración de la existencia de un perjuicio irremediable, que haga procedente de manera excepcional esta acción constitucional.

5. Marco jurídico y jurisprudencial

5.1 Generalidades de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales de toda persona cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos taxativamente señalados en la ley, siempre y cuando el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo el caso que de no proceder el juez, se configure un perjuicio irremediable.

De lo anterior, se tiene como características de esta acción las siguientes:

- Está instituida para proteger derechos fundamentales.

-La subsidiariedad, por cuanto solo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable, supuesto que debe probarse.



Radicado: 13001-33-33-010-2019-00103-01

- La inmediatez, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso disponer la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental objeto de vulneración o amenaza.

5.2 Procedencia de la acción de tutela frente a actos administrativos

Atendiendo el carácter subsidiario de la acción de tutela, se concluye que en principio resulta improcedente esta acción para controvertir la legalidad de actos administrativos, pues para hacer efectivo ese tipo de pretensión se previeron los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de los cuales se deben discutir los vicios de ilegalidad que se predicán contra dichos actos. No obstante, es de señalar que en reiterados pronunciamientos jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha considerado que la acción de tutela puede resultar procedente para controvertir actos administrativos, siempre que se acredite sumariamente la existencia o inminencia de un perjuicio irremediable, en virtud del cual no sea viable someter a la persona al ejercicio de los medios ordinarios instituidos para la defensa de sus derechos fundamentales. En ese sentido, se ha expresado:

" ...

En consonancia con lo anterior, esta Corporación en la sentencia T-514 de 2003, estableció que no es, en principio, la acción de tutela el medio adecuado para controvertir los actos administrativos proferidos por las entidades públicas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Atendiendo entonces al carácter subsidiario de la acción de tutela, la misma sólo procederá como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales invocados, cuando en la misma se demuestra la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En este sentido la sentencia en cita preceptuó lo siguiente:

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

Quiere decir lo anterior, que el juez constitucional para determinar la procedencia de la acción, lo primero que debe entrar a analizar es si para el caso concreto, existen otros medios ordinarios de defensa, pues de ser así, deberá declarar la improcedencia de la acción de amparo y solo en el evento de resultar esos medios ineficaces o de acreditarse un perjuicio irremediable, procederá a conocer del amparo solicitado, como mecanismo transitorio, pudiendo suspender la aplicación de los actos administrativos, hasta tanto se surte el proceso ordinario respectivo.

⁷ Ver sentencia T-175 de 2011.





Radicado: 13001-33-33-010-2019-00103-01

Respecto de la idoneidad de los medios ordinarios existentes en la ley para controvertir los actos administrativos definitivos, la Corte Constitucional en sentencia T- 031 de 2013 señaló:

"En efecto, la ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", contempla en el artículo 138 que "Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se restablezca el derecho (...)". Por su parte, el literal B, del numeral 4º, del artículo 231 del mismo código, consagra la procedencia de la suspensión provisional cuando "existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios".

2.1.3 Ahora bien, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ha sido considerada, prima facie, como un mecanismo idóneo y eficaz para resolver conflictos jurídicos entre la administración y sus administrados. Aunado a ello, las posibles demoras en el tiempo debido al trámite normal de esa clase de procesos, fueron previstas y solventadas por el constituyente cuando estableció la posibilidad de solicitar la suspensión provisional del acto administrativo controvertido.

En efecto, el artículo 238 de la Carta dispone que "La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial". Sobre el particular, en la sentencia T-1204 de 2001, esta Corporación indicó lo siguiente: "Sin desconocer que en la práctica los procesos contencioso administrativos pueden resultar prolongados en el tiempo, la Corte estima que, en todo caso, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho sí constituye un mecanismo apto, jurídica y materialmente, para asegurar la protección de los derechos de las personas frente a eventuales excesos de la administración. Y ello ocurre, precisamente, porque la misma Constitución (artículo 238) contempla la posibilidad de decretar la suspensión provisional de los actos administrativos, que es resuelta desde el momento mismo de admitirse la demanda (Artículos 152 y siguientes del C.C.A.) (...)"

En materia de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto, la Corte constitucional en sentencia T -236 de 2019 estipuló:

"la excepcionalidad del recurso se torna especialmente estricta, debido a que no es el mecanismo idóneo para atacarlos, ya que el interesado cuenta con un medio judicial idóneo y eficaz como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, mediante el cual se puede lograr la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerado por una entidad, más aun cuando en esa instancia se puede solicitar y obtener la suspensión de ciertos actos administrativos desde el momento mismo de la admisión de la demanda. La suspensión provisional es un mecanismo no menos importante y efectivo que la acción de tutela, el cual se concibe como medida cautelar cuando una entidad vulnera en forma manifiesta los derechos del administrado.

La acción de tutela, no procede como mecanismo principal para la protección de los derechos fundamentales que resulten vulnerados o amenazados con ocasión de la expedición de actos administrativos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, evento en el cual el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo mientras se surte el respectivo proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991)".

No obstante considerarse idóneos los medios ordinarios previstos por el legislador para controvertir los actos administrativos, se reiteró que la procedencia excepcional de la tutela está determinada por la existencia de un perjuicio





Radicado: 13001-33-33-010-2019-00103-01

irremediable el cual debe caracterizarse por "(i) (...) ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad." De allí que, el juez constitucional deba esclarecer los supuestos fácticos que rodean la situación que se le pone en conocimiento, a fin de determinar si se halla ante una circunstancia de la que pueda predicarse la aludida inminencia, gravedad, urgencia y la consecuente necesidad del amparo.

6. Caso Concreto

6.1 Hechos relevantes probados

6.1.1 El subdirector de determinación de obligaciones de la UGPP profirió Liquidación Oficial No. RDO-2018 -00652 de fecha 25 de marzo de 2018 a la SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A con NIT 806016841-1, por mora e inexactitud en las liquidaciones y pagos de aportes al Sistema de Seguridad Social correspondiente al año 2013 (Folios 21 - 29).

6.1.2 Contra la anterior liquidación oficial, el 16 de julio de 2018 la SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A presentó recurso de reconsideración, por mora e inexactitud en las liquidaciones y pagos de aportes al Sistema de Seguridad Social correspondiente al año 2013 (Folios 30-41).

6.1.3 Mediante Auto No. ADC-2018-01376 de fecha 7 de septiembre de 2018, la UGPP dispuso inadmitir el recurso de reconsideración interpuesto por la referida Sociedad contra la liquidación oficial No. RDO-2018-00652 del 25 de marzo de 2018, por ser extemporáneo (folios 43-45).

6.1.4 Contra el auto anterior, la SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A. presentó recurso de reposición el 2 de octubre de 2018, anexando constancia a la UGPP de los pagos de los aportes realizados el 28 de septiembre y el 01 de octubre de 2018 por las correcciones realizadas y objeciones e inexactitudes determinadas en su investigación (folios 47-56). Dicho recurso fue resuelto mediante Resolución No. RDC-2018-01299 de fecha 17 de noviembre de 2018, confirmando el Auto No. ADC-2018-01376 de fecha 07 de septiembre de 2018, por considerar que, el término que tenía el aportante para interponer el mencionado recurso feneció el 5 de junio de 2018 y en consecuencia, el efecto que se surte es el de no haberlo presentado (folios 58-64).

6.1.5 El 16 de noviembre de 2018 la SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A. presentó derecho de petición ante la UGPP, en el que le solicitó expresar si a pesar de ser exonerada del pago de aportes parafiscales y salud de acuerdo a la ley 1607 del año 2012, por responder extemporáneamente la liquidación oficial debe liquidar y pagar los aportes parafiscales que iniciaron su vigencia a partir del 01 de mayo de 2013 para SENA e ICBF (folios 65-68).





Radicado: 13001-33-33-010-2019-00103-01

6.1.6 El 22 de enero de 2019, a través de correo electrónico, la UGPP da cuenta a la SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A de su obligación, la cual se encuentra en proceso de cobro coactivo, solicitándole cancelarla y remitir fotocopia con el fin de proceder a verificar los pagos realizados(folio 82).

6.1.7 Mediante requerimiento de fecha 28 de enero de 2019, la SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A. indica a la UGPP, haber efectuado los pagos requeridos por dicha entidad y no recibir respuesta alguna al derecho de petición que presentó el 16 de noviembre de 2018. En ese sentido, solicita suspender dicho proceso, hasta tanto no se aclare la situación y se le informe si los pagos efectuados fueron tenidos en cuenta (Folios 78-81).

6.1.8 El 6 de febrero de 2019 la UGPP, dio respuesta al anterior requerimiento, informándole a SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A, que procederá a suspender las acciones de cobro cuando se haya cancelado la totalidad de la obligación junto con los intereses de mora correspondiente (folios 83 reverso)

6.1.9 El 13 de febrero de 2019, la SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A presentó ante la UGPP, solicitud de revocatoria directa contra la liquidación oficial No. RDO-2018 -00652 de fecha 25 de marzo de 2018, alegando que, se encuentra exonerada del pago de aportes parafiscales del año 2013, por ser una sociedad con ánimo de lucro(folios 84-93).

6.1.10 Mediante oficio de fecha 11 de abril de 2019, la UGPP informa a la SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A. que se procedió a realizar actualización de la obligación y/o la aplicación de los pagos y a la fecha presenta un saldo de capital por concepto de aportes pendientes de pago por valor de \$27.897.700, más los intereses de mora que se causen a la fecha de pago, los cuales deben ser liquidados a través de su operador de información de PILA (folios 107 reverso).

6.2 Valoración de los hechos probados de cara al marco jurídico y jurisprudencial

De una valoración de los hechos probados de cara al marco jurídico y jurisprudencial, procede la Sala a resolver los problemas jurídicos que fueron planteados con anterioridad.

En cuanto al primero de ellos, relacionado con la procedencia de la acción de tutela para controvertir actos administrativos, esta Sala encuentra que la acción de tutela resulta improcedente como acertadamente lo sostuvo el juez de primera instancia, toda vez que, no aparecen demostrados los supuestos de hecho y de derecho que desdibujen la naturaleza subsidiaria del mecanismo tutelar e impongan la intervención del juez constitucional dirigida a prevenir la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En efecto, tal como se desprende de los antecedentes expuestos, la parte accionante hace consistir la presunta violación a su derecho fundamental al debido proceso, en los actos administrativos expedidos por la UGPP, estos son, i) la liquidación oficial No. RDO-2018-00652 del 25 de marzo de 2018 por mora e





Radicado: 13001-33-33-010-2019-00103-01

inexactitud en las liquidaciones y pagos de aportes al Sistema de Seguridad Social y se sanciona por inexactitud; ii) el Auto No. ADC-2018-01376 del 7 de septiembre de 2018, por medio del cual, se inadmite el recurso de reconsideración interpuesto contra la referida liquidación; y iii) la Resolución No. RDC-2018-01299 del 17 de noviembre de 2018, por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra el referido auto.

Conforme a lo anterior, la petición del actor debió ser canalizada a través de los medios ordinarios de defensa judicial previstos en el ordenamiento jurídico, cuya idoneidad y eficacia no se controvierte en el presente caso. Así, los argumentos contra la liquidación oficial expedida por la UGPP debieron ser expuestos en sede administrativa, interponiendo de manera oportuna el recurso de reconsideración contra dicho acto administrativo, lo cual no se hizo en este caso. Adicionalmente, tal como lo sostuvo el A quo, la parte accionante pudo acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se constituye en un mecanismo judicial idóneo para garantizar la protección de su derecho fundamental al debido proceso, máxime, cuando a través de dicho mecanismo dispone de las medidas cautelares de que trata el artículo 229 de la ley 1437 de 2011, dentro de la cual se encuentra, entre otras, la suspensión provisional de los referidos actos administrativos objeto de controversia.

Aunado a lo anterior, debe indicarse que no se encuentra acreditado la ocurrencia de un perjuicio irremediable, para que la solicitud de amparo se torne procedente como mecanismo transitorio con las características que exige la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁸, es decir: "**(i) que sea inminente**, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño; **(ii) la gravedad**, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona; **(iii) se requieran medidas urgentes** para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, atender las circunstancias particulares del caso; y **(iv) las medidas de protección deben ser impostergables**, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable".(subraya fuera del texto). Al respecto, la parte accionante no logró acreditar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, en la medida que, si bien está acreditado que le fue impuesta una sanción por parte de la UGPP, la misma en la actualidad no ha conllevado a que se decreten medidas cautelares en su contra o que el pago de la misma signifique una pérdida económica irreparable para la sociedad.

En ese sentido, y como quiera que la accionante contaba con mecanismos idóneos tanto en sede administrativa como en sede judicial, para debatir la legalidad de los actos administrativos que le impusieron la sanción que se discute, al no haber acudido a ellos, no puede el juez de tutela entrar a resolver de fondo el asunto planteado, pues ello significaría un desplazamiento de competencia del juez natural, que es el de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

⁸ Ver Sentencia T-236 de 2019





Radicado: 13001-33-33-010-2019-00103-01

En conclusión, al no encontrarse acreditado la ocurrencia de un perjuicio irremediable, se procedera a confirmar la sentencia de primera instancia que declaró improcedente la acción incoada.

Con fundamento en los razonamientos fácticos y Constitucionales, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha veintisiete (27) de mayo de dos mil diecinueve (2019) proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Comuníquese la presente providencia al Juzgado de origen y, remítase el expediente dentro de los diez (10) días siguientes a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión de la fecha.

Los Magistrados,

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

Medio de control	TUTELA
Radicado	13001-33-33-010-2019-00103-01
Accionante	SOCIEDAD PORTUARIA TRANSMARSYP S.A
Accionada	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP
Magistrada Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE