

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ CARRERA 57 No. 43 – 91, PISO 4o

Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Expediente No.:	11001-33-34-006-2021-00077-00
ACCIONANTE:	SINERGIA LABORAL S.A.S.
ACCIONADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGPP
Acción:	TUTELA
Sentencia de primera instancia	

Procede el Despacho a emitir fallo en la acción de tutela promovida por la sociedad **SINERGIA LABORAL S.A.S.**, por conducto de su representante legal, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGPP**, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de petición y debido proceso.

I. ANTECEDENTES

1.1 HECHOS EN QUE SE FUNDA LA ACCIÓN

Los hechos expuestos por la sociedad accionante y relevantes para el fondo del asunto, se sintetizan así:

- Dice que el día 10 de diciembre del 2019 le fue notificada la Resolución No. RDO-2019-04163 del 9 de diciembre del 2019, por medio de la cual se profiere liquidación oficial por omisión en la afiliación y/o vinculación, mora en el pago de los aportes e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social y se sanciona por no declarar por la conducta de omisión e inexactitud.

- Señala que el día 27 de diciembre del 2019 el Gobierno Nacional promulgó la Ley 2010 del 2019, por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan

otras disposiciones, en la cual se establece que para poder acceder a los beneficios tributarios se deben cumplir con los presupuesto del artículo 119.

- Sobre el primer requisito dice que se encuentra satisfecho como quiera que el 10 de diciembre de 2019 se notificó el acto administrativo que contiene la liquidación oficial. Sobre el segundo requisito también lo cumple, debido a que el día 30 de enero del 2020 elevó solicitud para acogerse a los beneficios tributarios la cual fue resuelta el 12 de febrero de 2020, a través de la cual se informa que la solicitud de terminación será presentada al Comité de Conciliación, además se explican los requisitos generales que deben cumplir los aportantes. En lo que tiene que ver con el tercer requisito relacionado con el pago del 20% del valor de la sanción, dice que el 29 de diciembre de 2020 intentó realizarlo por transferencia electrónica sin embargo fue devuelto y por la plataforma PSE, el sistema no lo validaba, finalmente se logró hacer el pago de la sanción por valor de \$19.400.128, correspondiente al 50% de la sanción acogiéndonos al beneficio estipulado en el artículo 640, numeral 3 del Estatuto Tributario.

- Agrega que frente al pago del 100% de los intereses causados con destino al Sistema General de Pensiones o del cálculo actuarial y el pago del 20% de los intereses causados con destino a los demás subsistemas, se realizaron diferentes llamadas al Call Center de la UGPP solicitando informaran al operador de información ARUS, del acuerdo por terminación por mutuo acuerdo, y habilitaran junto con la correspondiente liquidación las planillas tipo "O" con el beneficio tributario al que considera tienen derecho y poder realizar el pago, así mismo, el día 5 noviembre de 2020 se realizó la solicitud vía derecho de petición, reiteradas el día 9 y 29 de diciembre del 2020, donde dieron respuesta hasta el día 21 de enero del 2021 informando que será presentada la solicitud ante el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Entidad, sin responder ninguno de los derechos de petición de fondo, ya que no manifestaron nada frente a la habilitación de las planillas tipo "O" con beneficio tributario, que de acuerdo con lo informado desde el 12 de febrero del 2020 se habilitarían en el menor tiempo posible pero nunca se habilitó.

- Sostiene que el pago del 100% de los aportes determinados, parte de este valor se canceló en las Planillas tipo "N" mencionadas a continuación, vale indicar que, esto fue antes de la solicitud de la terminación por mutuo acuerdo, ya que esta solicitud permitiría realizar los pagos faltantes a través de las planillas tipo "O"

con beneficios tributarios que debían ser habilitadas oportunamente en tiempo y lugar por parte de la UGPP, sin embargo, ello no fue posible, debido a que la UGPP no habilitó las planillas para realizar los pagos faltantes.

- El día 12 de enero del 2021 llegó una notificación de verificación del pago expediente de cobro No. 113109, a través del cual manifestaron que no se cumplió con los requisitos para acceder a los beneficios, desconociendo que no se canceló por una causa atribuible a la UGPP, toda vez que nunca informaron al operador de información ARUS, sobre la terminación por mutuo acuerdo, para que se habilitaran las planillas “O” con beneficios tributarios y poder realizar el pago, aun cuando se realizaron múltiples requerimientos para que se hiciera dicha habilitación.

1. 2. PRETENSIONES

Solicita la sociedad accionante se protejan los derechos fundamentales al debido proceso y petición. Como consecuencia de lo anterior pretende:

“Con fundamento en los hechos narrados y en las consideraciones expuestas, respetuosamente solicito al señor Juez TUTELAR a mi favor el derecho constitucional fundamental de DEBIDO PROCESO invocado ORDENANDO (sic) a la autoridad accionada que ordene al operador de información habilitar las planillas tipo “O” con beneficios tributarios y con ello cancelar los pagos faltantes, y me permita acceder a los beneficios tributarios contenidos en la ley 2010 de 2019 por cumplir los requisitos exigidos y TUTELAR a mi favor el derecho constitucional fundamental de DERECHO DE PETICIÓN invocado ORDENANDO a la autoridad accionada conteste de fondo los derechos de petición, dando una respuesta clara, precisa y congruente del objeto de la solicitud, referente a la habilitación de las planillas tipo “O” con beneficios tributarios.”

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La acción de tutela fue presentada el 4 de marzo de 2021 a través de la plataforma dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura, y admitida por este Juzgado en la misma fecha, donde se dispuso notificar a la entidad accionada, solicitando a la misma un informe sobre los hechos que motivaron la acción.

III. INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Previa referencia a la creación y funciones de la entidad, precisa que con radicado No. 2020400302529212 del 29 de diciembre de 2019 el accionante solicitó habilitación de la planilla “O” y mediante radicado 2021150000138981 del 27 de enero de 2021, informó que los beneficios tributarios estaban habilitados hasta el 30 de noviembre de 2020 y actualmente se encuentra reportado con indicador 1 Planilla “O”.

Mediante radicado 2020500500197192 del 30 de enero de 2020, el accionante solicitó acogerse al beneficio Tributario, el cual fue resuelto mediante Radicado 2020112000445041 del 12 de febrero de 2020 a través del cual se indicó que el aportante debía cumplir con todos los requisitos exigidos por el artículo 119 de la Ley 2010 de 2019 y en lo que respecta al pago de aportes al Sistema de la Protección Social, el aportante deberá verificar que las sumas pagadas correspondan a las discutidas con la UGPP, sin que en ningún caso se pueda imputar la responsabilidad a un tercero, esto es, a los operadores de información.

Aclara que el parágrafo 11 del artículo 119 de la ley 2010 de 2020, respecto del estudio de la terminación por mutuo acuerdo, señala que será el Comité de Conciliación el que decidirá sobre estas solicitudes, igualmente, que esta norma no establece un término para ello, por lo que, el accionante no puede por derecho de petición pretender que se realice en 15 días la procedibilidad de su solicitud, sino que debe sujetarse a los procedimientos.

Precisa que aunque la norma no estipuló el término para resolver las solicitudes de Beneficio Tributario (parágrafo 11 del artículo 119 de la Ley 2010 de 2019), lo anterior no indica que no se hayan contestado las peticiones radicadas por el accionante, ya que como quedó probado se atendieron las mismas y se indicó el procedimiento que se debe realizar para el trámite de la solicitud, peticiones que si bien no tienen un término para resolver, no puede entenderse como que no se otorgó respuesta a la petición, o que el comité deba contestar dentro de los 15 días la solicitud, puesto que, como ya se explicó, el trámite de estas solicitudes lo realiza el Comité de Conciliación y se encuentra reglamentada en una norma especial sin que esta señale un término para ello, situación que le fue comunicada al accionante, por lo que este deberá sujetarse al procedimiento.

Informa que mediante Resolución 385 de abril 1° de 2020, la UGPP ordenó la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones parafiscales y público dicho acto en su página WEB los cuales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, o hasta la fecha que en virtud de las órdenes impartidas por el Gobierno Nacional ello sea procedente, sin embargo, en el mismo acto de suspensión de términos se estableció en el parágrafo 2° del artículo 1° de la Resolución 385 del 1 de abril de 2020, que los aportantes podrán solicitar la continuidad de los procesos.

Menciona que en el presente caso el accionante nunca solicitó la reanudación de términos por lo que su solicitud se encontraba suspendida en el trámite. Así mismo, con Resolución 1039 del 4 de diciembre de 2020, la UGPP ordenó la reanudación de términos para gestionar los trámites que son de competencia del Comité de Conciliación y Defensa Judicial relacionados con la terminación por mutuo acuerdo y conciliación administrativa en materia de parafiscales, frente a ello, dentro de los siguientes días se estará dando trámite a la solicitud del accionante de acuerdo a la llegada de radicación en la Entidad.

Alude que con radicado 2021153000037141 del 12 de enero de 2021, el Subdirector de Cobranzas de esta Unidad, informó que se encontraba realizando el proceso de verificación de pagos y le indicó que si el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad encuentra que no cumplió con los requisitos para acogerse al beneficio tributario o que la solicitud no es procedente, el pago de aportes y de sanción será aplicado a la obligación sin lugar a la exoneración que hace referencia la Ley 2010 de 2019. También menciona que con radicado 2021112000098881 del 21 de enero de 2021, se emitió respuesta a los radicados No. 2020400302111352 del 05 de noviembre, 2020400302401162 del 9 de diciembre de 2020 y 2021200500023992 del 8 de enero de 2021, informando que la solicitud de terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo de determinación de obligaciones No. 20181520058000970 será presentada ante el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Entidad y frente a los soportes de pago de aportes y sanción que allega en esta oportunidad serán remitidos a la Subdirección de Cobranzas, que es el área encargada de verificar la completitud de los mismos para su posterior presentación ante el Comité.

Con radicado 2021153000465331 del 5 de marzo de 2021, el Subdirector de Cobranzas emitió informe de verificación de pagos y con radicado 2021153000466811 del 5 de marzo de 2021, el Subdirector de Cobranzas le informa al accionante el resultado de la verificación de pagos y le aclara que esta información será remitida al Comité de Conciliación quienes validarán el cumplimiento de requisitos para otorgar el beneficio.

Finalmente, menciona que en el presente caso no se evidencia un perjuicio irremediable, razón por la cual la acción de tutela es improcedente atendiendo que a través de ella se pretende controvertir el proceder adelantado por la UGPP. Así mismo, precisa que no existe un nexo causal entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales y la actuación adelantada por la UGPP. Solicita se declare la improcedencia de la acción de tutela teniendo en cuenta que no se vulneraron los derechos fundamentales del accionante y la petición fue absuelta.

IV. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Este Despacho es competente para conocer de esta acción según lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el Decreto 1983 de 2017 *“Por el cual se modifican los artículos [2.2.3.1.2.1](#), [2.2.3.1.2.4](#) y [2.2.3.1.2.5](#) del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela.”*

2. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con lo planteado por la sociedad accionante en el escrito de tutela, corresponde al Despacho establecer si la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y derecho de petición en relación con la habilitación de las planillas tipo “O” y los derechos de petición a través de los cuales solicitó la habilitación de las planillas tipo “O”.

3. MARCO JURISPRUDENCIAL DEL DERECHO DE PETICIÓN.

El derecho de petición está consagrado en la Constitución Política de Colombia como fundamental, es decir, hace parte de los derechos de la persona humana y su

protección judicial inmediata puede lograrse mediante el ejercicio de la acción de tutela.

El artículo 23 de la Constitución Política lo definió como la posibilidad que se reconoce a toda persona de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades y conlleva el derecho a obtener una pronta resolución frente a lo solicitado, según la jurisprudencia, este constituye una vía expedita de acceso directo a las autoridades, que exige que se emita un pronunciamiento de fondo, oportuno y concreto, respecto de lo manifestado por el peticionario.

La Ley Estatutaria 1755 de junio 30 de 2015 que reguló el derecho fundamental de petición dispuso:

“Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.*

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. *Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

(...)

Parágrafo. *Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado*

en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

Debe tenerse en cuenta que el derecho de petición tiene como propósito obtener una pronta resolución de la administración respecto de la solicitud elevada, servir de instrumento eficaz para poner en funcionamiento el aparato estatal y fortalecer la relación existente entre la persona y el Estado; este derecho se ve satisfecho cuando la administración brinda una respuesta oportuna, clara y eficaz, que guarde relación directa con lo solicitado -sin que ello implique necesariamente que sea favorable a lo pedido- observando el término de 15 días que para tal efecto estableció la normatividad referida.

En cuanto al contenido y alcance del derecho, la Corte Constitucional ha explicado de manera reiterada que¹:

“El derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.

El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta.

Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho.”

Conforme a lo anterior, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, son elementos y requisitos del derecho de petición que forman parte de su núcleo esencial, que la respuesta a la petición sea pronta y oportuna, que resuelva el asunto de fondo, de manera clara, precisa, y congruente con lo solicitado, y que la respuesta emitida se dé a conocer al ciudadano que ha solicitado el derecho.

3.1 DERECHO DE PETICIÓN EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA.

El Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional

¹ Sentencia T-308 de abril 11 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, la cual se ha venido extendiendo en el tiempo.

En desarrollo de dichas medidas, se expidió el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020², en donde se consideró, que los términos establecidos en el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo relacionados para resolver las peticiones, resultan insuficientes, dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de entidades para garantizarle a todos sus servidores, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa; razón por la cual, se hizo necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.

En ese orden de ideas, dispuso el artículo 5 del referido Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, lo siguiente:

“Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. (Negrillas y subrayas del Despacho)

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

² “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.”

4. DERECHO AL DEBIDO PROCESO

El derecho fundamental al debido proceso aparece consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual preceptúa: *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*. Con base en lo anterior, el debido proceso administrativo se refiere a la obligación que recae en la administración de actuar con base en las normas o procedimientos previstos previamente por el Legislador o la autoridad competente, para el cumplimiento de una determinada actuación administrativa. En otras palabras, siguiendo lo dicho en la sentencia T-552 de 1992, *“se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre sí de manera directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con la disposición que de ellos realice la ley”*³.

Luego, este derecho impone a todas las autoridades someter sus actos al trámite establecido para el efecto, y actuar con base en los principios que orientan la función pública.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido tal interpretación de lo que se debe considerar el derecho fundamental al debido proceso:

“El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso y ordena que sea aplicado en todas las actuaciones administrativas y judiciales. Además, desarrolla un conjunto de garantías específicas, tales como el principio de legalidad, la presunción de inocencia, el principio de favorabilidad penal, el derecho a la defensa, la contradicción, a aportar pruebas y a impugnar las sentencias.

Este derecho constituye uno de los elementos más importantes del orden constitucional. En primer lugar, porque el constitucionalismo puede entenderse como la existencia de límites al poder público y, en segundo término, porque el debido proceso (uno de sus componentes esenciales) asegura que las decisiones de las autoridades se basen en leyes dictadas por el Congreso democráticamente elegido, al tiempo que prohíbe la arbitrariedad y el capricho y exige que las actuaciones del Estado sean racionales, razonables y proporcionadas.

El debido proceso es entonces una exigencia de ajuste de las decisiones públicas al Derecho. Los principios de razonabilidad (que las decisiones

³ Corte Constitucional. Sala de Revisión de Tutelas. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz. Sentencia de Tutela No. 552 de 7 de octubre de 1992. Exp. Ref. T-3197.

persigan fines constitucionalmente legítimos y no generen tratos desiguales), y de proporcionalidad (según el cual la satisfacción de esos propósitos no puede llevar a una lesión intensa de otros principios o fines constitucionales), complementan los rasgos de este principio constitucional.

El conjunto de principios y garantías sustanciales, derivados del artículo 29 Superior, se cumple en trámites reglados. En ellos se enlazan las garantías en una serie de pasos, definidos según el ámbito de la actuación, para alcanzar los fines legítimos a la luz de la Constitución, garantizando siempre al interesado el derecho a ser oído, presentar pruebas y controvertir aquellas que obren contra sus intereses. Al respecto, se expresó en la sentencia C-1189 de 2005 que el debido proceso administrativo corresponde “(i) al conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal [...] con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.

Las garantías del debido proceso se concretan de formas distintas, o con distinta intensidad, según el tipo de procedimiento o trámite en que deben aplicarse. La finalidad que se persiga en ellos y el nivel de afectación de los derechos fundamentales de la persona inmersa en cada trámite, son los parámetros para definir el estándar en que cada garantía se desarrollará, preservando siempre, como mínimos, la defensa y contradicción.

En el campo específico de los procedimientos administrativos, la Corte ha explicado que las garantías que integran el derecho son, entre otras “i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso”.”⁴

6.4 GENERALIDADES DEL PROCESO DE TERMINACIÓN POR MUTUO ACUERDO DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS DE DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES.

La Ley 2010 de 2019 establece normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario.

En resumen, la norma en comento establece beneficios tributarios respecto de la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos, aduaneros y

⁴ Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. M.P. Dra. María Victoria Calle Correa. Sentencia de Tutela No. 324 de 25 de mayo de 2015. Exp. Ref. T-4664494.

cambiarlos, beneficios que, frente a las obligaciones con la UGPP, pueden comprender hasta la exoneración del pago del 80% de los intereses de los subsistemas diferentes al subsistema de pensiones y la exoneración del 80% de las sanciones por omisión e inexactitud.

Los obligados con el sistema de la protección social, a quienes se les hubiera notificado antes de la publicación de dicha ley, esto es, antes del 27 de diciembre de 2019, de los actos administrativos a través de los cuales se efectúe requerimiento para declarar y/o corregir, liquidación oficial y el que decide el recurso de reconsideración podrán presentar la solicitud para ser beneficiarios del beneficio hasta antes del 30 de junio de 2020, plazo que fue ampliado con ocasión de la expedición del Decreto 688 de 2020⁵, **hasta el 30 de noviembre de 2020**.

El artículo 119 de la Ley 2010 de 2019 establece como requisitos que se deben acreditar para acceder al mencionado beneficio, haber pagado el 100% de los aportes determinados; el 100% de los intereses causados con destino al Sistema General de Pensiones o del cálculo actuarial; el 20% de los intereses causados con destino a los demás subsistemas; y el 20% de la sanción por omisión e inexactitud, actualizada.

Acreditados los anteriores requisitos, el parágrafo 11 del artículo 119 de la Ley 2010 de 2019 señala:

“El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) decidirá las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo una vez culmine la verificación de los pagos respectivos y contra dicha decisión procederá únicamente el recurso de reposición en los términos del artículo 74 y siguientes del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011”

7. DE LAS PRUEBAS APORTADAS:

Por la accionante:

- Copia de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo radicada el día 30 de enero de 2020 (Fls. 8 a 9)

⁵ “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020”

- Copia de la respuesta proferida por la UGPP a la solicitud de terminación por mutuo acuerdo con fecha 12 de febrero de 2020 y con radicado No. 2020112000445041 (Fls. 10 a 13)
- Copia del comprobante de pago por valor de \$19.400.128 efectuada el día 29 de diciembre de 2020 (Fls. 14 a 15)
- Copia del derecho de petición calendado el día 5 de noviembre de 2020 a través del cual la sociedad accionante solicitó la habilitación de las planillas tipo "O" con beneficios tributarios (Fls. 16 a 18)
- Copia del derecho de petición fechado el día 9 de diciembre de 2020 a través del cual se solicitó la habilitación de las planillas tipo "O" con beneficios tributarios (Fls. 19 a 21)
- Copia del derecho de petición con fecha 29 de diciembre del 2020 mediante el cual se solicitó habilitar las planillas tipo "O" con beneficios tributarios (Fls. 22 a 24).
- Copia de la respuesta proferida por la UGPP a los derechos de petición a través de los cuales se había solicitado la habilitación de las planillas con beneficios tributarios con fecha 21 de enero de 2021 y radicado No. 2021112000098881 (Fls. 25 a 26)
- Copia del oficio de verificación de pagos de cobro dentro del expediente No. 113109 del 12 de enero del 2021 con radicado No. 2021153000037141 (Fls. 27 a 28)
- Copia de la Resolución No. RDO-2019-04163 del 9 de diciembre de 2019 *"Por medio de la cual se profiere liquidación oficial por omisión en la afiliación y/o vinculación, mora en el pago de los aportes e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social y se sanciona por no declarar por la conducta de omisión e inexactitud"* (Fls. 29 a 64)
- Certificado de existencia y representación de la sociedad SINERGIA LABORAL S.A.S. (Fls. 65 a 77)

Por la accionada:

- Copia de la respuesta proferida por la UGPP a la solicitud de terminación por mutuo acuerdo con fecha 12 de febrero de 2020 y con radicado No. 2020112000445041 (Fls. 1 a 4 archivo PDF 2)
- Copia del correo electrónico a través del cual se remitió el oficio con radicado No. 2020112000445041 (Fl. 5 archivo PDF 2)

- Copia de la respuesta proferida por la UGPP con radicado No. 2021112000098881 a los derechos de petición al radicado No. 2020400302111352 del 05 de noviembre, 2020400302401162 del 9 de diciembre de 2020 y 2021200500023992 del 8 de enero de 2021 (Fls. 6 a 7 archivo PDF 2)
- Copia del correo electrónico a través del cual se remitió el oficio con radicado No. 2021112000098881 (Fl. 8 archivo PDF 2)
- Copia de la respuesta proferida por la UGPP al derecho de petición con radicado No. 2020400302529212 del 29 de diciembre de 2020 (Fl. 9 archivo PDF 2)
- Copia del oficio proferido por la UGPP el 12 de enero de 2021 con radicado No. 2021153000037141 (Fls. 10 a 11 archivo PDF 2)
- Copia del oficio proferido por la UGPP el 5 de marzo de 2021 con radicado No. 2021153000465331 (Fls. 12 a 13 archivo PDF 2)
- Copia del oficio proferido por la UGPP el 5 de marzo de 2021 con radicado No. 2021153000466811 mediante el cual se aclara el radicado N° 2020150003865521 del 12 de enero de 2021 (Fls. 14 a 15 archivo PDF 2)
- Copiad del correo electrónico a través del cual se remitió el oficio 2020150003865521 del 12 de enero de 2021 (Fl. 16 archivo PDF 2)
- Copia de la Resolución No. 018 de 12 de enero de 2021 (Fls. 17 a 25 archivo PDF 2)

8. EL CASO CONCRETO

En el presente asunto, la sociedad accionante pretende que se ordene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP-, habilitar las planillas tipo “O” con beneficios tributarios y le permita acceder a los beneficios tributarios contenidos en la Ley 2010 de 2019, así como a contestar los derechos de petición a través de los cuales solicitó la habilitación de las planillas tipo “O”.

Por su parte, la entidad accionada solicita se deniegue el amparo solicitado por cuanto no ha vulnerado los derechos fundamentales de la sociedad accionante, así mismo indica que la acción de tutela es improcedente.

Para resolver el problema jurídico que ha planteado el Despacho, se abordará en primer lugar lo relativo a la presunta vulneración al derecho de petición de la sociedad accionante.

De la revisión del expediente se observa que la entidad accionada profirió la Resolución No. RDO-2019-04163 el 9 de diciembre de 2019 a través de la cual formuló liquidación oficial de revisión por mora en el pago de los aportes e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social en los periodos enero a diciembre de 2016, por la suma de SETENTA MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL CIENTO SESENTA PESOS M/CTE. (\$70.924.160), impuso sanción por no declarar y por inexactitud, en contra de la sociedad accionante.

Mediante escrito radicado el 30 de enero de 2020, la sociedad accionante radicó escrito de terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo de determinación de obligaciones No. 20181520058000970 y con posterioridad, el 29 de diciembre de 2020 la sociedad accionante procedió a realizar un pago por valor de \$19.400.128 por concepto de liquidación oficial sanción, tal como se constata a folio 15 del expediente digitalizado.

Así mismo, la sociedad accionante solicitó a la UGPP mediante derecho de petición con fecha 5 de noviembre de 2020 radicado No. 2020400302111352:

“Activar en las bases de Datos que la UGPP informa a los operadores de información, en especial ARUS, nuestro NIT y Razón Social

*RAZON SOCIAL: SINERGIA LABORAL SAS
NIT: 900.055.502-7*

como beneficiario de la de las normas referentes a la disminución de las tasas de interés que se aplican en las planillas “O”.”

La anterior solicitud fue reiterada mediante peticiones calendadas el 9 de diciembre de 2020 con radicado No. 2020400302401162 (Fls. 19 a 21 expedientedigitalizado) y 29 de diciembre de 2020 (22 a 24 expediente virtual).

En respuesta a las peticiones aludidas (5 de noviembre de 2020 radicado No. 2020400302111352 y 9 de diciembre de 2020 con radicado No.

2020400302401162), la UGPP profirió el oficio 2021112000098881 de fecha 21 de enero de 2021 a través del cual manifestó:

“(...) le informamos que la solicitud de terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo de determinación de obligaciones No. 20181520058000970 será presentada ante el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Entidad, de conformidad con la facultad otorgada en el parágrafo 11 del artículo 119 de la Ley 2010 de 2019.

(...) los soportes de pago de aportes y sanción que allega en esta oportunidad serán remitidos a la Subdirección de Cobranzas, que es el área encargada de verificar la completitud de los mismos para su posterior presentación ante el Comité.

Una vez se acrediten los requisitos señalados en el artículo 119 de la Ley 2010 de 2019, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de La Unidad, constatará la satisfacción de los mismos y de ser así, ordenará la terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo 20181520058000970. En caso de que se encuentre que no se cumplieron los requisitos exigidos por el legislador, negará la solicitud, decisión que será debidamente notificada”

Una vez contrastada la solicitud contenida en el derecho de petición en mención con la respuesta que brindó la entidad accionada mediante el oficio No. 2021112000098881 de fecha 21 de enero de 2021, se puede concluir que a través de ella no se atendió uno de los núcleos esenciales del derecho fundamental de petición, esto es, brindar una respuesta de fondo y congruente con lo solicitado, pues lo requerido por la sociedad accionante guardaba estrecha relación con la activación de las planillas “O”, sin embargo, esta primera respuesta no brindó una respuesta de fondo y congruente con lo solicitado, pues se limitó a informar que la solicitud de terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo de determinación de obligaciones No. 20181520058000970 iba ser presentada ante el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Entidad y que los soportes de pago serían remitidos a la Subdirección de Cobranzas, circunstancia totalmente alejada de la activación de las planillas “O”

No obstante, con posterioridad, la UGPP profirió el oficio No. 2021150000138981 con fecha 27 de enero de 2021, a través del cual manifestó que daba respuesta a la petición de fecha 29 de diciembre de 2020 con radicado No. 2020400302529212, en los siguientes términos:

“Verificadas nuestras bases de información se evidenció que teniendo en cuenta que los beneficios tributarios estaban habilitados hasta el 30/11/2020, actualmente se encuentra reportado con indicador 1 Planilla “O”.”

Frente a la anterior respuesta, el Despacho debe señalar que la misma atiende la petición elevada, como quiera que de la lectura se colige la negativa de la entidad de proceder a activar las planillas “O” para realizar los pagos pertinentes, en tanto, se encuentra reportado con indicador 1. Sin embargo, el oficio en mención carece del cumplimiento de uno de los presupuestos del derecho fundamental de petición relacionado con poner en conocimiento de la sociedad la respuesta a la solicitud que radicó, pues de una revisión de las pruebas aportadas por la entidad accionada no aparece que la misma se hubiese remitido a la sociedad accionante, así como tampoco en los hechos narrados se hace referencia a que el oficio No. 2021150000138981 con fecha 27 de enero de 2021 hubiera sido puesto en conocimiento de la misma.

Por tal razón, atendiendo a que la respuesta proferida el 27 de enero de 2021 guarda relación con la petición elevada por el actor el 29 de enero de 2020 radicado No. 2020400302529212, y que la misma no fue puesta en conocimiento de la sociedad accionante, el Despacho amparará el derecho fundamental de petición y ordenará a la UGPP que en el término de cuarenta y ocho (48) contados a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a poner en conocimiento de la sociedad accionante el oficio No. 2021150000138981 de fecha 27 de enero 2021.

Ahora bien, en relación con la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso por la no activación de las planillas “O”, el Despacho debe señalar que la Resolución No. 2388 de 2016, unificó las reglas para el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales y en el anexo técnico 2 modificado por la Resolución No. 0002421 de 2020, expuso que las planillas “O” refieren a:

“O - Planilla Obligaciones determinadas por la UGPP: Solamente puede ser utilizada por aportantes que vayan a realizar el pago de aportes a los Sistemas Generales de Seguridad Social en Salud, Pensiones, Riesgos Laborales y parafiscales determinados por la UGPP como omisos, inexactos y morosos y se encuentren reportados con los indicadores UGPP 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 o 9. La UGPP enviará a este Ministerio a través de la Plataforma de Intercambio de Información (PISIS) del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO), la información que se relaciona a continuación con la estructura que se encuentra publicada en el portal de SISPRO, en la

sección de anexos técnicos (PUB205RTRI), con periodicidad mensual o cuando se requiera. Esta información será dispuesta en un FTP seguro a los operadores de información, con el objetivo de que el operador valide la información y verifique si el aportante puede hacer uso de esta planilla: (...)”

En ese orden de ideas, atendiendo a que uno de los requisitos para acceder a los beneficios tributarios es acreditar el pago del 100% de los aportes determinados; del 100% de los intereses causados con destino al Sistema General de Pensiones o del cálculo actuarial; del 20% de los intereses causados con destino a los demás subsistemas; y del 20% de la sanción por omisión e inexactitud, actualizada con el fin de que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) decida las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo una vez culmine la verificación de los pagos respectivos.

En el presente caso la sociedad accionante se encuentra reportada con indicador “1” que quiere decir *“Sin Beneficio. Aportante requerido por la UGPP”*⁶ lo que a su vez significa que la planilla “O” podía ser utilizada por la sociedad accionante con el fin de realizar el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social, razón por la cual la UGPP debió enviar la información respectiva con el fin de que el operador procediera a validar la información y verificar el uso de la planilla, sin embargo, ello no se hizo por parte de la entidad accionada, en tanto, fue la misma sociedad accionante quien manifestó en los derechos de petición que no figuraba en la base de datos enviada al operador de información, circunstancia que no fue desvirtuada por la accionada.

De otra parte, no debe perderse de vista que la fecha límite para el pago era el 30 de noviembre de 2020 y la sociedad accionante solicitó con anterioridad - 5 de noviembre de 2020 con la petición radicada bajo el número 2020400302111352 – la habilitación de la planilla “O” por parte de la UGPP, sin que se hubiera procedido a evaluar y determinar tal circunstancia, no obstante ello, se pretende someter a estudio del Comité de Conciliación el asunto para decidir si la sociedad tiene derecho o no al beneficio dispuesto por el artículo 119 de la Ley 2010 de 2019, sin que se hubiera dado la oportunidad para que la sociedad accionante procediera a realizar los respectivos pagos a través de la planilla “O”.

Así mismo, en el expediente aparece el oficio radicado número 2021153000466811 de fecha 5 de marzo de 2021, bajo el asunto: **“VERIFICACIÓN DE PAGO**

⁶ Resolución 2388 de 2016, anexo técnico 2, modificado por la Resolución No. 0002421 de 2020

EXPEDIENTE DE COBRO N° 113109” en el que se observa un saldo de aportes por valor pendiente de pagar de \$59.819.807 y un saldo por cancelar por sanción por valor de \$19.712.470, sin embargo, no se hace mención a los demás ítems que debe acreditar el accionante para acceder al beneficio, lo que indica que no se evaluó la planilla “O”.

De manera que, para el Despacho surge la vulneración del derecho al debido proceso de la sociedad accionante, razón por la cual, se ordenará a la entidad accionada que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia proceda a relacionar en los archivos pertinentes dispuestos por la UGPP a la sociedad Sinergia Laboral S.A.S., en los periodos que se van a cancelar dentro de la planilla “O Planilla Obligaciones determinadas por la UGPP” con el fin de que sean remitidos al operador de información, lo cual deberá realizarse en un término que no supere cinco (5) días contados a partir del vencimiento de la inclusión en los archivos.

Finalmente, en lo que respecta al argumento relacionado con la suspensión de los términos alegado por la accionada, el Despacho debe señalar que el ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, ostenta el carácter de derecho fundamental que no puede ser desconocido por ninguna autoridad administrativa, máxime que la suspensión de términos no operó para la resolución de los mismos, sino lo que se previó. Así mismo, es contradictorio que la UGPP recurra a tal circunstancia si se tiene en cuenta que a lo largo de todas las comunicaciones remitidas a la sociedad accionante anunció que iba someter a consideración del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP siendo que sus decisiones se encontraban suspendidas. De igual forma, en la actualidad dicha suspensión se encuentra levantada, como lo anunció la misma entidad, mediante Resolución No. 1039 del 4 de diciembre de 2020.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: AMPÁRASE los derechos fundamentales de petición y debido proceso de la sociedad accionante SINERGIA LABORAL S.A.S., de conformidad con lo

expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: ORDÉNASE al Director de Parafiscales de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP** o al funcionario competente que en el término de cuarenta y ocho (48) contados a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a poner en conocimiento de la sociedad accionante Sinergia Laboral S.A.S., el oficio No. 2021150000138981 de fecha 27 de enero 2021.

ORDÉNASE a la Subdirectora Jurídica de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP** o al funcionario competente, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia proceda a relacionar en los archivos pertinentes dispuestos por la UGPP a la sociedad Sinergia Laboral S.A.S., para los periodos que se van a cancelar dentro de la planilla “*O Planilla Obligaciones determinadas por la UGPP*” con el fin de que sean remitidos al operador de información, lo cual deberá realizarse en un término que no supere cinco (5) días contados a partir del vencimiento de la inclusión en los archivos.

TERCERO: NOTIFÍQUESE a las partes por correo electrónico.

QUINTO: REMÍTASE el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que la decisión no sea impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**MAYFREN PADILLA TELLEZ
JUEZ**

RHGR

Firmado Por:

**MAYFREN PADILLA TELLEZ
JUEZ**

JUEZ - JUZGADO 006 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-SANTAFE DE BOGOTA 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: **fac954f1dc8a1ffe8639be4c0416c1cf32a8c0c0477aee432240700c4d646876**

Documento generado en 18/03/2021 11:25:09 AM

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