

**JUZGADO NOVENO (9°) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**



Bogotá D. C., diecinueve (19) de enero de dos mil veintiuno (2021).

Proceso:	ACCIÓN DE TUTELA
Radicación:	11001-33-35-009-2020-00364
Accionante:	MARIA ANTONIA MARTINEZ
Accionado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP

*Procede el Despacho a resolver la acción de tutela impetrada por la señora **MARIA ANTONIA MARTINEZ**, a través de apoderado judicial, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.*

ANTECEDENTES

1. Petición.

*El apoderado judicial de la señora **MARIA ANTONIA MARTINEZ**, en ejercicio de la acción de tutela, solicita el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y contradicción, mínimo vital y trabajo de su representada, que estima vulnerados por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP**, en razón a que dentro proceso de fiscalización adelantado contra la señora Martínez, no se le comunicó por otros medios sobre la notificación efectuada por correo de la liquidación oficial, lo cual le impidió interponer el recurso de reconsideración; y además porque ante tal circunstancia presentó revocatoria directa frente a la Resolución RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018, donde se profirió dicha liquidación oficial por omisión en la afiliación y pago al sistema de seguridad social integral – sssi- y se le impuso sanción pecuniaria, la que fue resuelta de manera arbitraria.*

En consecuencia, pretende se declare nulidad total de la Resolución No. RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018 por medio de la cual se profiere la liquidación oficial y la Resolución No RDC-2020-00470 del 27 de marzo de 2020 que resolvió la revocatoria directa contra la liquidación oficial y, se ordene que la señora María

Antonia Martínez, no adeuda ningún valor monetario a la UGPP, por concepto de seguridad social y sanciones, así como el archivo de ese proceso.

2. Situación fáctica

En síntesis, el accionante fundamenta la acción de tutela en los siguientes hechos:

-Que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, adelantó proceso de fiscalización contra su poderdante por presunta omisión e inexactitud en la afiliación y pagos del Sistema General de la seguridad social, en calidad de cotizante del año 2015.

-Que, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, emitió requerimiento de información su prohijada, el cual no fue contestado debido a que nunca se enteró del mismo.

-Que luego, emitió el requerimiento para declarar y/o corregir RCD -2017-02992 del 30/10/2017, del cual tampoco se enteró.

-Que posteriormente la UGPP, profirió liquidación oficial No. RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018 contra su poderdante, aduciendo tener deuda con el sistema de seguridad social y le impone sanciones por conducta de omisión; la cual fue notificada el día 05 de junio de 2018.

-Que contra esa decisión no interpuso recurso de reconsideración, debido a que la UGPP a pesar de que tenía la obligación de comunicar por otros medios a la accionante de la notificación de la liquidación oficial, nunca lo hizo.

-Que su poderdante tuvo conocimiento del proceso de fiscalización, por los embargos realizados por UGPP.

- Que, por ello, interpuso revocatoria directa el 07 de junio de 2019, contra la liquidación oficial No. RDO-2018-01582 del 28 de mayo 2018, dado al no haberse enterado de ese proceso, no era viable instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por encontrarse fenecido los cuatro meses para demandar.

-Que la revocatoria directa fue resuelta con la Resolución, No. RDC-2020-00470 del 27 de marzo de 2020, donde no se tuvo en cuenta la contabilidad presentada en dicha solicitud, como lo ha hecho en otros procesos de fiscalización, es decir, aceptando la totalidad de ambas actividades comercial de los costos y gastos, por lo que en dicho proceso actuó de manera “ERRADA y DESIGUAL” desconociendo los costos y gastos de una de las actividades productoras de mi poderdante durante el periodo fiscalizado (2015), razón por la cual considera que la sanciones endilgadas no corresponden a la realidad contable de su representada.

3. Actuación Procesal

*Mediante auto del 14 de diciembre 2020, este despacho avocó el conocimiento de la presente acción de tutela, ordenó notificar al presunto responsable de la entidad accionada, esto es, al **SUBDIRECTOR DE DETERMINACIONES DE OBLIGACIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, remitiéndole el traslado de la demanda y sus anexos, para que ejercieran su derecho de defensa y, como prueba solicitó un informe del asunto.*

3.1. La UGPP, a través de la Subdirectora Jurídica de Parafiscales, con oficio N.º 2020110003829491 del 16 de diciembre de 2020, y enviada al correo de este despacho el 17 de diciembre de 2020, P contestó la presente acción de tutela así:

Luego de hacer mención a la competencia que tiene esa entidad y al procedimiento establecido para la determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, especialmente a la la ley 1607 de 2012, modificada por la Ley 1739 de 2014, argumentó que la Unidad Administrativa ha cumplido con el procedimiento de determinación de Obligaciones y ha notificado acorde a la legislación colombiana las actuaciones realizadas en el mismo.

En cumplimiento del procedimiento, esta Unidad Administrativa emitió el Requerimiento de Información RQI-2017-00876 del 04/07/2017, el cual fue notificado con radicado 201715002589721 del 30/08/2017, a la Dirección física Rut, con guía RN818490071CO, y se encuentra recibido con fecha 7 de septiembre de 2017, la cual se realizó en cumplimiento de lo señalado en el artículo 563 y 565 del E.T. A, y según el artículo 555-2 del E.T. el RUT es el mecanismo único para identificar, ubicar a las personas contribuyentes.

Adicionalmente indicó que los actos administrativos proferidos por la UGPP deben notificarse electrónicamente, personalmente, o por correo a través de las empresas postales debidamente autorizadas. Y tratándose de notificaciones por correo, la notificación se enviará a la última dirección reportada por el contribuyente en el Registro Único Tributario (RUT) y el registro y actualización de la información en el RUT es obligación de las declarantes. Qué Para la fecha de expedición del requerimiento de Información la accionante en el RUT tenía registrada la dirección: BRR GUAYABAL CENTRO PUERTO GUZMAN, PUTUMAYO, información puede ser confirmada con la DIAN.

Igualmente, que la Subdirección de Determinación de Obligaciones emitió el Requerimiento para declarar y/o Corregir RCD-2017-02992 del 30 de octubre de 2017, mediante la cual propone los ajustes a pagar por inexactitud en el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social, el cual fue notificado a la dirección RUT y recibida el 15 de noviembre de como constaba en la guía 4-72 No. “RN833635215CO”, emitida por Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.

Que como la accionante no allegó respuesta al anterior requerimiento se expidió la liquidación oficial RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018, por omisión en la vinculación, mora en el pago de los aportes e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral – SSSI- y se sanciona por no declarar por conducta de omisión e inexactitud. debidamente notificado, se dio inicio al proceso de cobro coactivo; acto administrativo que fue notificado el 5 de junio de 2018, por correo como lo indica el accionante y, a la dirección del RUT, el que se encontraba debidamente recibido. Que, no obstante que contra esta decisión procedía el recurso de reconsideración dentro de los dos meses siguientes a su notificación, no se interpuso.

Que una vez en firme el acto administrativo Liquidación oficial RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018, se dio inicio al proceso de cobro coactivo.

Que posteriormente con radicado 2019500501767362 del 7 de junio de 2019, el apoderado judicial de la señora María Antonia Martínez, solicitó la revocatoria directa de la liquidación oficial, contenida Resolución RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018, la que fue resuelta con Resolución RDC-2020-00470 del 27 de marzo de 2020.

Por otra, menciona que no es cierto lo manifestado por el apoderado de la accionante, en cuanto que conoció del proceso por los embargos, pues en el hecho

séptimo afirma que la liquidación oficial le fue notificada por correo. Que esa Unidad contario a lo expresado en la tutela, si tuvo en cuenta las activadas comerciales y los soportes allegados, tanto así que en la resolución que resolvió la revocatoria se señaló como de los costos el Balance de Prueba y auxiliares de costos y gastos mensualizados, es decir, toda la contabilidad allegada la contabilidad con radicad 2019500501767362.

Que en caso de no estar de acuerdo o siga discutiendo las actuaciones administrativas realizadas podrá acudir al juez natural por la vía de acción de nulidad y restablecimiento, pues se trata de actos administrativos cuya legalidad debe controvertirse por los mecanismos establecidos por el legislador, es decir, que la accionante contaba con una herramienta idónea para controvertir las actuaciones que consideraba trasgresoras de sus derechos, sin embargo no acudió a los mismos, por lo que a través de esta acción no puede controvertir la validez del acto, por existir otro medio de defensa.

De otra parte, tampoco puede pasarse por alto que el proceso de cobro coactivo se encuentra en curso, y por ende, tampoco prosperaría el amparo solicitado cuando el accionante tiene la posibilidad, dentro de dicho proceso, de debatir las decisiones que en él se tomen, ejerciendo los medios de defensa a su alcance, unido a que el artículo 101 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prevé el control jurisdiccional, el cual se puede impulsar con respecto al acto que constituye el título ejecutivo, el que decide las excepciones a favor del deudor, el que ordena llevar adelante la ejecución y el que liquide el crédito. Posibilidades al alcance de la accionante, ya que se encuentra actualmente en mandamiento de pago.

Finalmente, solicita se declare la improcedencia de la acción constitucional.

4. Pruebas.

Como pruebas relevantes recaudadas en el expediente, se relacionan las siguientes:

-Oficio con radicado 201715002589721 con fecha 30 de agosto de 2017, por medio del cual remite copia del requerimiento de información No. RQI-2017-00876 del 04 de julio de 2017.

-Oficio con radicado 201715003224251 con fecha 02 de noviembre de 2017, por medio del cual remite copia del requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD-2017-02992 del 30 de octubre de 2017.

-Copia del Requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD-2017-02992, con el fin que dentro los tres meses siguientes, contados a partir de la fecha de notificación responda al requerimiento.

-Oficio con radicado 201815002871491, con fecha 29 de mayo de 2018, por medio del cual indica que se remite copia de Liquidación oficial No. RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018.

- Copia de la Resolución RDO-2018-01582 28 de mayo de 2018, “Por medio de la cual se profiere liquidación oficial por omisión en la afiliación y/o vinculación y pago al Sistema de Seguridad Social Integral – SSSI- y se sanciona por no declarar por conducta de omisión”

-Copia de solicitud Revocatoria Directa de liquidación oficial RDO-2018-01582 28 de mayo de 2018.

-Resolución No. RDC-2020-00470 de fecha 27 de marzo de 2020, “por medio de la cual se resuelve la solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018.

CONSIDERACIONES

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, es competente este Despacho Judicial para conocer de la presente acción de tutela.

La acción de tutela fue instituida en el artículo 86 de la Constitución Política, con la finalidad de proteger los derechos constitucionales fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en la forma señalada por la ley.

No obstante, lo anterior, la acción de tutela, conforme se ha reiterado, no es un mecanismo capaz de reemplazar las actuaciones rituales preestablecidas, como que tampoco las desplaza, sino que se trata, por el contrario, y en razón de su naturaleza misma, de una actuación residual, precisamente cuando los afectados estén desprovistos de cualquier otro medio de defensa judicial.

2. Problema jurídico.

En el presente caso se suscitan dos problemas jurídicos, a saber:

(i) Determinar si la acción de tutela es procedente o no para anular los actos administrativos proferidos dentro de un proceso fiscalización por la UGGPP, mediante los cuales se profirió liquidación oficial por omisión en el pago aportes parafiscales y se impuso sanción a la accionante, y, se resolvió una solicitud de revocatoria directa.

(ii) Establecer si se vulneran o amenazan los derechos fundamentales del accionante al debido proceso, derecho de defensa, mínimo vital, trabajo y contradicción al presuntamente al no haberse comunicado por otro medio la notificación de la liquidación oficial que se realizó por correo certificado.

2.1. De la procedencia de la acción de tutela.

El artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, establece cuáles son las causales de improcedencia de la tutela, de la siguiente manera:

“(…) La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.

2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus.

3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.

4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.

5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto (...)” – Negrillas fuera de texto -

Así, es claro que la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la trasgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho, es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias, en que por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto -de no ser por la acción de tutela- a una clara indefensión frente a los actos y omisiones de quien lesiona un derecho fundamental. De ahí que la tutela no es procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable al actor.

*En cuanto a la improcedencia de la acción de tutela, como regla general en relación con **actos administrativos** y la excepción a esta, la Corte Constitucional en sentencia T- 359 de 2006¹, ha puntualizado:*

“(...)

La acción de tutela contra actos administrativos: Improcedencia y excepción.

3- La acción de tutela, como mecanismo de protección y defensa de los derechos fundamentales cuando estos han sido violados o se encuentran en amenaza, es, en virtud del artículo 86 de la Carta Política de Colombia, del orden subsidiario y residual, lo que significa que su procedibilidad depende de la inexistencia de otros medios idóneos de defensa judicial al alcance de quien demanda. **Sin embargo, puede ocurrir, y así lo ha dicho la Corte, que a pesar de contar los sujetos procesales con los medios ordinarios dentro del proceso para defender sus intereses concretos, ninguno de estos mecanismos actúe de manera efectiva y eficiente.** Es precisamente en dichos casos, que el juez de tutela debe hacer un examen razonable y ponderado en cuanto a la validez y efectividad del medio judicial alternativo. Este dinamismo judicial permite en un Estado Social de Derecho el cumplimiento de uno de sus fines, que es, el asegurar la vigencia de un orden justo, de conformidad a lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política.

Acorde con lo anterior, la misma disposición superior, en casos extraordinarios en los cuales la falta de amparo inmediato generaría un perjuicio irremediable al titular del derecho, admite la procedibilidad de la tutela como mecanismo transitorio, hasta tanto la jurisdicción ordinaria se pronuncie definitivamente al respecto. Así, mediante el mecanismo de protección de los derechos fundamentales se garantiza la salvaguarda de los mismos, mientras los demás asuntos litigiosos y derechos de carácter legal son debatidos en la jurisdicción ordinaria, la cual, como todo procedimiento, tiene los recursos y etapas que para cada caso enuncia la ley.

4- En lo relativo a la procedencia de la acción de tutela como mecanismo efectivo para la protección de derechos fundamentales **que podrían verse vulnerados o amenazados por mandamientos consagrados en actos emitidos por la administración, como regla general se tiene que no es esta acción la adecuada para controvertirlos, más bien, lo son las acciones pertenecientes a la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, como excepción a esta regla la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.** (...) – Negrilla fuera de texto -

¹ Corte Constitucional, Sala Primera de revisión. Sentencia del 11 de mayo de 2006, magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería.

Conforme al anterior criterio jurisprudencial, es indudable que, en principio, la acción de tutela resulta improcedente para controvertir decisiones contenidas en actos administrativos, por cuanto en el ordenamiento jurídico existen otros mecanismos de defensa judicial para cuestionar la legalidad de estos. No obstante, la existencia de tales medios no implica, per se, la improcedencia de la acción de amparo², pues se debe analizar en cada caso (i) si los mismos resultan idóneos y eficaces para proteger los derechos que se invocan como vulnerados, y (ii) pese a que son idóneos, de no concederse la tutela se generaría un perjuicio irremediable.

Adicionalmente, en caso de que el titular deje fenecer la posibilidad de ejercer los mecanismos judiciales ordinarios, la acción de tutela también se torna improcedente, pues, según lo ha indicado la Corte Constitucional, "(...) si el titular de la acción ordinaria no hace uso de ella dentro del tiempo que la ley le otorga, no podrá esperar que el Estado despliegue su actividad jurisdiccional para ofrecerle la protección que necesita, pero su situación, entonces, no es imputable al Estado o a sus agentes, sino que obedece a su propia incuria, a su negligencia, al hecho de haberse abstenido de utilizar los medios de los cuales gozaba para su defensa. En tales situaciones, menos aún puede ser invocada la tutela, por cuanto no es ésta una institución establecida para revivir los términos de caducidad ni para subsanar los efectos del descuido en que haya podido incurrir el accionante"³.

2.2. De los derechos fundamentales invocados como vulnerados.

2.2.1. Del Debido proceso.

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política⁴, los derechos al debido proceso y a la defensa, deben observarse tanto en los procedimientos de tipo administrativo como en los de naturaleza judicial.

Respecto al debido proceso administrativo, la Corte Constitucional en sentencia C-939 de 2003⁵, señaló:

"(...)

² Corte Constitucional, sentencia T-939 de 2012.

³ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia SU – 961 del 1º de diciembre de 1999, Mp. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴ **ARTICULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia del 15 de octubre de 2003, Mp. Clara Inés Vargas Hernández.

En efecto, la Carta Política, en su artículo 29, prescribe que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. A lo largo de su jurisprudencia, la Corte se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el contenido esencial de este derecho fundamental. En tal sentido se ha entendido que éste parte del principio de legalidad como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual, éstas se encuentran obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas las garantías constitucionales básicas como son el derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, etc. Al respecto, recientemente esta Corporación en sentencia C-641 de 2002, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil consideró lo siguiente:

“De ahí que esta Corporación haya definido el derecho fundamental al debido proceso, como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley.

Por otra parte, el derecho al debido proceso tiene como objetivo fundamental, la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P). Con este propósito, la Corte ha determinado que, en esencia, “el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional”.

Por consiguiente, el debido proceso exige de las autoridades públicas la sujeción de sus actuaciones a los procedimientos previamente establecidos, ajenos a su propio arbitrio y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la ley. (...) – subrayado fuera de texto -

Adicionalmente, según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, el núcleo esencial del derecho al debido proceso está constituido por las siguientes garantías: i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.

Por consiguiente, se concluye que cuando dichas pautas fundamentales son inobservadas se está frente a un ejercicio arbitrario del poder que traduce en afectación al contenido esencial de la garantía al debido proceso administrativo, pues con ello se desconocen los parámetros impuestos por el ordenamiento constitucional.

3. Caso concreto.

Procede el despacho a resolver los dos problemas jurídicos planteados en precedencia en el orden allí establecido.

3.1. De la improcedencia de la acción de tutela para anular los actos administrativos de carácter particular.

Al respecto, se tiene que la pretensión principal en esta acción de tutela se concreta, en que se declare la nulidad de los actos administrativo, de carácter particular y concreto, con los cuales, por un lado, se profirió liquidación oficial dentro de un proceso de fiscalización adelantado contra la accionante por omisión e inexactitud en la afiliación y pagos del sistema general de la seguridad social en calidad de cotizante y por otro, del que negó la revocatoria directa impetrada contra dicha liquidación; y en consecuencia, se deje sin efecto la sanción pecuniaria que le impuesta.

Ahora bien, está acreditado que los requerimientos tanto de información como para declarar y/o corregir la omisión en el pago aportes parafiscales, e igualmente la liquidación oficial No. RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018 y la resolución que resuelve la revocatoria directa de la liquidación oficial No. RDC- 2020-00470 del 27 de marzo del 2020, fueron emitidos por la UGPP en el proceso que se llevó a cabo contra la señora MARIA ANTONIA MARTINEZ MURCIA. Asimismo, se observa que los mismos se notificaron a la dirección física que aparecía registrada en el RUT de esta, de la siguiente manera: los dos requerimientos mencionados el 7 de septiembre de 2017 a través de correo certificado con guía RN818490071CO y el 15 de noviembre de 2017 como consta en la guía No. RN833635215CO, respectivamente; y la Liquidación oficial RDO-2018-01582 el 5 de junio de 2018 con guía No. RN959528145CO, tal como se puede apreciarse en la demanda de tutela y soportes documentales insertos en la contestación de la misma.

De acuerdo con lo anterior, se puede colegir que, en efecto, la señora MARÍA ANTONIA MARTINEZ MURCIA, en principio, contaba con otros mecanismos de defensa para buscar la satisfacción de las pretensiones que aquí incoa, pues frente al acto de liquidación oficial No. RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018, procedía en primer lugar el recurso de recurso de reconsideración, que debía interponer dentro de los dos meses siguientes a su notificación conforme a lo previsto en

artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, el cual no impetró según se afirma en la tutela y también lo informa la entidad demanda.

En segundo lugar, ante la inconformidad presentada con dicha liquidación y la Resolución No. RDC- 2020-00470 del 27 de marzo del 2020, al tratarse de actos administrativos de contenido particular, podía solicitar su anulación ante la jurisdicción contencioso administrativa, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

Estos medios constituía una vía adecuada, efectiva y eficiente para ventilar y resolver las pretensiones elevadas por la accionante, más aun cuando especialmente, en virtud de dichos medios de control de esas actuaciones podía allegar y solicitar las pruebas que considerara necesarias para demostrar su dicho, fundar el concepto de violación y solicitar las medidas cautelares que se estimara pertinentes; medidas estas, que con la entrada en vigencia de las Leyes 1437 de 2011 y 1564 de 2012, pueden ser solicitadas de urgencia con la misma presentación de la demanda, y de ser el caso, concedidas antes de agotarse el requisito de procedibilidad⁶ y, sin ni siquiera haberse notificado a la contraparte⁷, garantizándose que, mientras se resuelva la controversia, los derechos fundamentales de los asociados se encuentren plenamente protegidos.

Sin embargo, no se puede perder de vista que el ejercicio del derecho de acción a través de los diferentes medios de control contencioso administrativos está sometido a unos términos. Así, cuando se pretenda ejercer el medio control de nulidad y restablecimiento del derecho, el numeral 2º, literal d), artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, establece un plazo de cuatro (4) meses, los cuales se empezarán a contabilizar a partir de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según sea el caso. A ese plazo general se le aplican dos excepciones: cuando la demanda se dirija contra (i) actos que reconozcan o nieguen prestaciones periódicas, o (ii) actos producto del silencio administrativo.

En el sub lite se aprecia que el acto administrativo de la liquidación oficial RDO- 2018-01582 del 28 de mayo de 2018 y la resolución No. RDC- 2020-00470 del 27

⁶ Parágrafo primero, artículo 590 de la Ley 1564 de 2012 "(...) En todo proceso y ante cualquier jurisdicción, cuando se solicite la práctica de medidas cautelares se podrá acudir directamente al juez, sin necesidad de agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad (...)"

⁷ Artículo 234, Ley 1437 de 2011. "(...) Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta. (...)"

de marzo del 2020 que negó la revocatoria de la primera, establecían una deuda con el sistema de seguridad social e imponía sanciones por conducta de omisión, por lo tanto, al no tratarse de una decisión que reconocía o negaba prestación periódica alguna, ni de un acto ficto producto del silencio administrativo, para incoar el medio de control de nulidad y restablecimiento contra aquel acto era necesario someterse al término general de cuatro meses.

Así las cosas, como la Resolución de la liquidación oficial No. RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018 le fue notificada 5 de junio de 2018 a la dirección física RUT con el No de Guía. RN959528145CO, se aprecia para el momento de impetrarse la acción de tutela, el término para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se encontraba vencido, es decir, se dejó fenecer la oportunidad legal para acudir a dicho medio de control, tal como también ocurrió con el recuso de recurso de reconsideración, que debió presentarse dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial, sin que por otra parte, se advierta justificación válida alguna para no haber ejercidos en tiempo estos recursos de ley. Simplemente, la accionante acudió en primer lugar a la revocatoria directa de la liquidación oficial el día 07 de junio de 2019 y posteriormente a la acción de tutela el día 14 de diciembre de 2020.

En este orden de ideas, para el despacho resulta claro que la presente acción de tutela se tornare improcedente para anular el acto administrativo mediante el cual se profirió la liquidación oficial por omisión e inexactitud en la afiliación de pagos del sistema general de seguridad social y se le impuso el pago de unas sanciones pecuniarias, puesto que tuvo a su alcance otros mecanismo judicial idóneo como lo era el de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual no formuló a tiempo, dejando que se presentara el fenómeno de caducidad que impide su ejercicio, sin que por otro lado la presente acción de tutela pueda ser utilizada para revivir dicho término.

Adicionalmente, ni de lo reseñado en la demanda, ni de las pruebas recaudadas en el expediente, se puede apreciar que la accionante se encontrara en alguna situación que hubiese imposibilitado el ejercicio del aludido medio de control dentro del plazo legalmente establecido⁸, lo que permite colegir que el acaecimiento de caducidad fue por su propia incuria.

⁸ Sobre la posibilidad de inaplicar los términos de caducidad de los mecanismos de defensa judicial ordinarios cuando quien debe impetrarlos se encuentra en alguna situación que le impide su ejercicio, véase: Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, sentencia T-530 del 18 de julio de 2014, Mp. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Sobre el particular, se debe reiterar, tal como se reseñó en precedencia (supra, numeral 2.1.), que la tutela no está instituida para revivir los términos de caducidad de las acciones ordinarias cuando los titulares, por su propia negligencia, no hacen ejercicio de ellas dentro del término que la ley otorga, pues esta situación no es imputable al Estado o a sus agentes, sino al propio titular. Frente a este tema, la Corte Constitucional⁹ ha señalado que:

(...)

3.2. Es claro, además, que el sujetar la procedencia de la acción de tutela al cumplimiento de la regla de subsidiariedad persigue el fin de que ésta no desplace los mecanismos ordinarios diseñados por el legislador, y no sea considerada en sí misma una instancia más en el trámite jurisdiccional. Este propósito cobra especial relevancia cuando, equivocadamente, el accionante pretende que la acción de tutela -como mecanismo preferente y sumario, muy efectivo y expedito- sea un remedio para errores u omisiones del propio solicitante del amparo. **Así, si los mecanismos no han sido utilizados ni ejercidos por las partes conforme a las atribuciones y competencias legales, no sería procedente conceder la tutela, pues el mecanismo de la acción no se ha diseñado para reparar la inactividad o la negligencia de quien la invoca. Tan es así, que es claro y reiterado en la jurisprudencia constitucional que cuando quien acude a la acción de tutela ha dejado vencer términos procesales o ha dejado de utilizar los mecanismos a su disposición, sin que exista una justa causa para hacerlo, no cumple en su tutela el requisito de subsidiariedad.** Al respecto ha señalado la jurisprudencia que:

“[E]l agotamiento efectivo de los recursos y mecanismos ordinarios de defensa judicial, resulta ser no sólo un requerimiento de diligencia exigible a los ciudadanos frente a sus propios asuntos procesales¹⁰, sino un requisito necesario para la procedencia de la acción de tutela como mecanismo de defensa, salvo que por razones extraordinarias no imputables a quien alega la vulneración, la persona se haya visto privada de la posibilidad de utilizar los mecanismos ordinarios de defensa¹¹, circunstancia que deberá ser debidamente acreditada en cada caso concreto”¹².

La Corte ha determinado, igualmente, la improcedencia de la acción de tutela cuando frente a un determinado acto administrativo pudieron interponerse recursos judiciales ordinarios pero estos no lo fueron oportunamente, afirmando que *“[s]i el accionante considera vulnerados sus derechos por la expedición de la resolución aludida, tuvo en su momento la ocasión de hacer uso de los recursos y acciones pertinentes para oponerse a la decisión de la administración. || La acción de tutela consagrada por el artículo 86 de nuestra Constitución Política, fue concebida como un mecanismo de defensa y protección inmediata de los derechos fundamentales cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial. Es, por tanto, como innumerables veces lo ha dejado sentado la jurisprudencia de esta Corporación, una acción residual o subsidiaria, que no está llamada a proceder como mecanismo alterno o sustituto de las vías ordinarias de protección de los derechos, y menos aún como medio para discutir derechos y deberes definidos o situaciones jurídicas consolidadas por estar establecidas en actuaciones administrativas que han adquirido firmeza por la caducidad de los recursos y acciones que no fueron utilizados oportunamente por los interesados”¹³.*

⁹ Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, sentencia T-871 del 22 de noviembre de 2011, Mp. Mauricio González Cuervo.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-116 de 2003.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-440 de 2003. En este caso, que se refiere a una acción de tutela contra providencia judicial, la Corte concedió la tutela a una entidad bancaria y algunos usuarios de la misma, por considerar que en el trámite de una acción de grupo la autoridad judicial les había desconocido los derechos a la intimidad y al debido proceso, al ordenar la remisión de varios documentos que implicaban la revelación de datos privados confiados a una corporación bancaria. Sobre la procedencia de la tutela la Corte señaló: *“(...) En segundo lugar, la Corte también desestima la consideración según la cual existió una omisión procesal por parte de los usuarios del Banco Caja Social. Dichas personas no integraban el pasivo del proceso de acción de grupo (...). Por lo tanto, difícilmente podían los ahora tutelantes controvertir providencias judiciales que no les habían sido notificadas, y que, por demás, habían sido proferidas en el transcurso de un proceso judicial de cuya existencia no estaban enterados.”* Cfr. las Sentencias T-329 de 1996 y T-567 de 1998.

¹² Sentencia T-227 de 2010.

¹³ Sentencia T-169 de 1996 (subrayas fuera del texto original).

La vía de la tutela no puede entonces revivir términos de caducidad agotados hace tiempo, pues se convertiría en un mecanismo que atentaría contra el principio de seguridad jurídica y se desnaturalizaría el propósito mismo de la acción constitucional de protección de los derechos fundamentales.

(...)” – Negrillas fuera de texto -

Por todo lo anterior, se declarará improcedente la presente acción de tutela para efectos de declarar la nulidad total de la Resolución RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018 y la Resolución No. RDC- 2020-00470 del 27 de marzo del 2020.

3.2. De la presunta transgresión de los derechos fundamentales de la accionante por irregularidad en la notificación de la liquidación oficial.

En este punto se analizará si la UGPP vulneró los derechos fundamentales incoados por la accionante al no comunicar por otro medio la notificación de la liquidación oficial por la omisión de los pagos del sistema de seguridad social en calidad de cotizante.

Al respecto, está demostrado que la UGPP le notificó en debida forma a la accionante todos los actos administrativos proferidos dentro del proceso de fiscalización que comprende 3 etapas: i) el requerimiento de información; ii) la y; y requerimiento para declarar y/o corregir; y iii) la de liquidación oficial. Es decir, que, para tal efecto, aplicó las normas previstas en el Estatuto Tributario, específicamente procedió conforme a los artículos 563 y 565 que en su orden establecen:

“(…)

ARTICULO 563. DIRECCIÓN PARA NOTIFICACIONES. La notificación de las actuaciones de la Administración Tributaria deberá efectuarse a la dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, en su última declaración de renta o de ingresos y patrimonio, según el caso, o mediante formato oficial de cambio de dirección; la antigua dirección continuará siendo válida durante los tres (3) meses siguientes, sin perjuicio de la validez de la nueva dirección informada.

(…)

Quando el contribuyente, responsable, agente retenedor y/o declarante informe a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) a través del Registro Único Tributario (RUT) una dirección de correo electrónico, todos los actos administrativos le serán notificados a la misma. La notificación por medios electrónicos será el mecanismo preferente de notificación de los actos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a partir del 1 de julio de 2019.

(...)

ARTICULO 565. FORMAS DE NOTIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS. Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, **resoluciones en que se impongan sanciones**, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, **deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.**

(...)

PARÁGRAFO 1o. La notificación por correo de las actuaciones de la administración, en materia tributaria, aduanera o cambiaria se practicará mediante entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el Registro Unico Tributario - RUT. En estos eventos también procederá la notificación electrónica.

(...)

Quando la notificación se efectúe a una dirección distinta a la informada en el Registro Unico Tributario, RUT, habrá lugar a corregir el error dentro del término previsto para la notificación del acto.

(...)-Resaltado del juzgado-

En el presente caso se verificó que el requerimiento de información RQI-2017-00876 del 4 de julio del 2017, fue notificado a la accionante MARIA ANTONIA MARTINEZ MURCIA, con radicado 201715002589721 del 30 de agosto de 2017 por correo certificado mediante guía RN818490071CO de la empresa 472, LA la cual fue entregada el 7 de septiembre de 2017 en la dirección "BRR GUAYABAL CENTRO PUERTO GUZMAN, PUTUMAYO" registrada por aquella en el RUT.

De la misma ocurrió con el requerimiento para declarar y/o corregir RCD-2017-02992 del 30 de octubre 2017, mediante la cual se propuso los ajustes a pagar por inexactitud en el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social, que se notificó el 15 de noviembre de 2017 con guía RN856676448CO de la empresa de correo 472, en esa dicha dirección.

Como la accionante no allego respuesta alguna a los anteriores requerimientos la UGPP procedió a expedir la liquidación oficial RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018, que igualmente fue notificada el día 5 de junio de esa anualidad por correo certificado, según consta en colilla de la guía RN959528145CO de la referida

empresa de servicios postales 472, la cual aparece entregada en la misma dirección correspondiente a la señora MARTINEZ MURCIA, reportada en el RUT.

De las pruebas allegadas puede establecer que tanto los requerimientos mencionados, como la liquidación oficial emitido en el proceso adelantado por la UGPP para la determinación de las contribuciones parafiscales de la protección social respecto a la accionante, se surtió a través de una de las formas establecidas en Estatuto Tributario, esto es, por correo certificado de la empresa nacional de servicios postales 4/72, en la dirección física registrada en el RUT por la señora MARIA ANTONIA MARTINEZ MURICA, Barrio Guayabal Centro, del Municipio de Puerto Guzmán, Departamento del Putumayo, las cuales se observa fueron efectivamente recibidas, sin presentar ninguna causal devolución o rechazo.

Entonces, no puede pretender ahora el apoderado del accionante, radicar una presunta vulneración de los derechos al debido proceso administrativo, entre otros, por el simple hecho de afirmar que al no haberse generado otra forma de comunicar la notificación realizada por correo certificado a la accionante, sobre todo de la liquidación oficial, no pudo tener conocimiento de los actos administrativos expedidos y notificados dentro del proceso de fiscalización adelantando por la UGPP en su contra, pues lo que se advierte es que tales requerimientos fueron desatendidos voluntariamente en su momento, y solo con la emisión de las medidas cautelares de embargo que se profirieron en el proceso coactivo se generó su interés, al punto que ello propició la solicitud de revocatoria directa contra la liquidación oficial que le impuso las respectivas sanciones pecuniarias.

En tales condiciones, se colige que la UGPP no transgredió los derechos fundamentales incoados por la señora MARIA ANTONIA MARTINEZ, pues es evidente que la Unidad Administrativa ha cumplido con el procedimiento fiscalización y de determinaciones de obligaciones y ha notificado de acuerdo a los artículos 563, 565 y siguientes del estatuto tributario.

Así las cosas, en lo referente a los derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital, trabajo, defensa y contradicción no se advierten elementos de hecho o derecho que permita deducir la existencia de la vulneración a los mismos. Es decir, no se aportó ningún elemento de juicio tendiente a demostrar la situación fáctica alegada en torno a la vulneración de los derechos fundamentales en mención, que requiera de la inmediata intervención del juez constitucional.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO NOVENO (9°) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. DECLARAR improcedente la tutela impetrada por la señora **MARIA ANTONIA MARTINEZ**, a través de apoderado judicial, para efectos de la anulación de la Resolución No. RDO-2018-01582 del 28 de mayo de 2018 con la que se profirió liquidación oficial e impuso sanciones pecuniarias, así como de la Resolución No. RDC-2020-00470 del 27 de marzo de 2020 que negó la revocatoria directa de dicha liquidación.

SEGUNDO. DENEGAR la acción de tutela respecto a los derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital, trabajo, defensa y contradicción respecto por presunta irregularidad en la notificación de actos administrativos proferidos dentro del proceso de fiscalización adelantado en contra la señora **MARIA ANTONIA MARTINEZ**, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

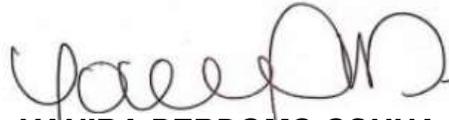
TERCERO. NOTIFICAR esta providencia a las partes en la forma establecida en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndoles que el mismo podrá ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, acorde con lo previsto en el artículo 32 ibídem.

CUARTO: ENVIAR junto con la notificación de este fallo, el expediente debidamente digitalizado con el fin de permitir el acceso al mismo y así garantizar los derechos de defensa y contradicción de las partes involucradas

QUINTO: REMITIR a la H. Corte Constitucional el expediente, para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada esta decisión, dentro del término establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1995.

SEXTO: LIBRAR por Secretaría, las comunicaciones respectivas; **DESANOTAR** la presente actuación dejando las constancias a que haya lugar y; **ARCHIVAR** el expediente una vez regrese al Juzgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



YANIRA PERDOMO OSUNA
Jueza Trece Administrativo encargada del
Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá