

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO ORAL  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**



*Bogotá D. C., siete (7) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)*

Proceso:	<b>ACCIÓN DE TUTELA</b>
Radicación:	<b>11001-33-35-013-2024-00125</b>
Demandante:	<b>IPS SERVISO</b>
Demandado:	<b>DIAN Y CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>
Asunto:	<b>FALLO</b>

*Procede el Despacho a resolver la acción de tutela impetrada por la sociedad **SERVICIOS Y ASESORIAS INTEGRALES EN SALUD OCUPACIONAL S.A.S** (en adelante **IPS SERVISO**), a través de su representante legal, contra la **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES** (en adelante **DIAN**) y el **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, por la presunta vulneración de derechos fundamentales<sup>1</sup>.*

### **ANTECEDENTES**

#### **1. Petición.**

*El señor **DAVID FELIPE GÓMEZ MONTOYA**, actuando como representante legal de la **IPS SERVISO** y en ejercicio de la acción de tutela, solicita la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, “equidad”, debido proceso, trabajo y vida digna de esa persona moral y de sus trabajadores, que estima vulnerados por la **DIAN** y el **CONGRESO DE LA REPÚBLICA** al no haber regulado la presentación y declaración del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación – **SIMPLE** -, para precaver los “efectos macabros” de la sentencia C-540 de 2023 de inexequibilidad, ni haber ampliado los plazos para regresar del régimen simple de tributación al ordinario. En consecuencia, pretende se ordene a las accionadas, por una parte, (i) “(...) regular de manera inmediata sobre la aplicación de las normas extintas por disposición de la sentencia C-540 de 2023 bajo los principios de favorabilidad, buena fe y confianza legítima (...)”<sup>2</sup> con el fin de permitir la presentación del tributo “(...) bajo el acogimiento que en debida forma se realizó (...)”<sup>3</sup>, o, en su defecto, ampliar el plazo para regresar al régimen ordinario, y por otra, (ii) suspender el plazo para la declaración del impuesto “SIMPLE” hasta tanto se realizara aquella regulación.*

<sup>1</sup> En el libelo de la tutela se aduce que esa persona moral pretende la protección tanto de sus derechos fundamentales, como los de sus trabajadores, sobre lo cual el despacho hará pronunciamiento más adelante.

<sup>2</sup> Párrafo primero, página 5 del libelo de la tutela.

<sup>3</sup> *Idem*.

## **2. Situación fáctica**

*El representante legal de la sociedad accionante sustenta la presente acción de tutela en los siguientes hechos:*

*- Que el artículo 44 de la Ley 2277 de 2022 modificó los numerales 4 y 5 del artículo 908 del Estatuto Tributario, y los numerales 4 y 5 del párrafo idem, lo cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-540 de 2023. Como consecuencia de ello, revivió el numeral 3°, artículo 42 de la Ley 2155 de 2021.*

*- Que la IPS que representa, debido a que el artículo 44 de la Ley 2277 de 2022 le representaba mayores beneficios tributarios, decidió acogerse al régimen simple de tributación "SIMPLE", para el año 2023, pero "(...) como consecuencia de la sentencia la tarifa [que debía pagar por impuesto unificado] se ve modificada por una muchísimo más alta, que resulta injusta, además cambia las reglas de juego con las cuales inicie (sic) y que me hicieron tomar una decisión de cambiarme del régimen ordinario al Régimen Simple de Tributación (...)”<sup>4</sup>.*

*- Que "(...) pese de (sic) los efectos macabros de la sentencia, ni la DIAN, ni el Congreso de la República, pese de (sic) ser los entes con capacidad de verificar los efectos y darle aplicabilidad a la norma (...) no se han pronunciado y por su parte la fecha de presentación del impuesto para la IPS que represento se tiene establecida hasta el día 23 de abril de 2024 (...)”<sup>5</sup>.*

*- Que el plazo para cambiarse de régimen venció el 31 de enero de 2024, y la sentencia C-540 de 2023 se publicó del 14 al 16 de febrero de este año, por lo que no podían prever las ordenes impartidas por la Corte Constitucional.*

*- Que las accionadas "(...) dados los plazos para la presentación y declaración del respectivo impuesto han debido conforme a las declaraciones de inexecutableidad y los efectos de ésta (sic), regular de manera inmediata o en su defecto ampliar los plazos para regresar al régimen anterior" (...)”<sup>6</sup>, lo cual han omitido.*

---

<sup>4</sup> Párrafo primero, página 3 *ibidem*.

<sup>5</sup> Párrafo segundo, *idem*.

<sup>6</sup> Párrafo segundo, página 4 *ibidem*.

### **3. Actuación Procesal.**

**3.1.** *Mediante auto del 24 de abril de 2024 este despacho avocó el conocimiento de la presente acción de tutela, ordenando notificar a los presuntos funcionarios responsables de las autoridades accionadas, esto es, al **DIRECTOR** de la **DIAN** y al **PRESIDENTE** del **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, con traslado de la demanda y sus anexos para que ejercieran el derecho de defensa, y como prueba, se les solicitó rindieran un informe sobre los hechos de la presente acción de tutela. Asimismo, se denegó la medida provisional deprecada por la sociedad accionante al no cumplir con los requisitos consagrados en el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991.*

**3.2.** *El **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, a través del oficio SGE-CS-1794-2024 del 29 de abril de 2024, suscrito por el secretario general del Senado de la República, contestó la tutela así:*

*Indicó que el legislativo aprobó la Ley 2277 de 2022 con el lleno de los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, es decir, sin ningún vicio de procedimiento. Pese a ello, la Corte Constitucional consideró que los preceptos normativos que establecían el tope y la tarifa aplicable en el marco del Régimen Simple de Tributación generaban un tratamiento más drástico, desigual e injustificado frente a (i) quienes tienen como actividad económica la educación, actividad de atención de la salud humana y de asistencia social (grupo 4 de contribuyentes al RST), y los servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomina el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales; lo que dio a lugar a la declaratoria de inexecutable de aquella disposición.*

*Aduce que dichas disposiciones normativas fueron retiradas del ordenamiento jurídico el 5 de diciembre de 2023, por lo que en aplicación del artículo cuarto de la Constitución Política no podrían ser aplicadas por ser Incompatibles con la misma carta. Esto no implicó la inexistencia de disposición normativa aplicable a aquel tributo, pues en el referido fallo la corte señaló que se declaraba la reviviscencia del numeral tercero del artículo 42 de la Ley 2155 de 2021.*

*Discurre que si bien la Corte Constitucional en dicha sentencia exhortó al Congreso para regular la tarifa del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación, este exhorto es sólo una solicitud respetuosa que puede o no acatar el legislativo,*

*máxime cuando la misma corte fue clara en señalar que ese exhortó procedía “si lo estima conveniente” el legislativo.*

*Considera que el señor DAVID FELIPE GÓMEZ MONTOYA carece de legitimación en la causa por activa, pues no actúa en garantía de sus derechos fundamentales, sino de los de la IPS SERVISIO y sus trabajadores, sin contar con poder para ello ni acreditar los requisitos de la agencia oficiosa.*

*Estima que esta dependencia judicial carece de “competencia” para conocer de la presente tutela, pues conforme a lo previsto en el artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad del orden nacional serán repartidas para su conocimiento en primera instancia a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Administrativos, y a los Consejos Seccionales de la Judicatura.*

**3.3.** *La DIAN, pese a que fue notificada personalmente de la presente acción, con la contestó ni rindió el informe solicitado por el despacho.*

#### **4. Pruebas.**

*- Certificado de existencia y representación de la IPS SERVISIO, expedido por la Cámara de Comercio de Manizales.*

### **CONSIDERACIONES**

**1.** *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. De la legitimación de la causa por activa-IPS SERVISIO.**

*Previo a abordar el problema jurídico, resulta necesario establecer, en primer lugar, la legitimación en la causa por activa de la parte actora para incoar la presente acción de tutela.*

*En relación con la legitimación en la causa por activa, se tiene que según el artículo 86 de la Constitución Política<sup>7</sup>, la acción de tutela es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales, preferente y sumario, el cual podrá ser ejercido por cualquier persona, por sí misma o a través de otra que actúe en su nombre. Igualmente, el Decreto – Ley 2591 de 1991, que reguló lo concerniente a dicha acción, en su artículo 10<sup>8</sup>, dispuso que la persona a quién se le hayan vulnerado o vea amenazados sus derechos fundamentales, puede solicitar su protección a través de la acción de tutela ya fuera por sí mismo, a través de su representante, o por un agente oficioso.*

*En desarrollo de los anteriores enunciados normativos, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales objetivos y subjetivos<sup>9</sup>, y por ende, pueden acudir a la acción de tutela para la protección de los mismos, a través de su representante legal. Los primeros derechos, es decir, los objetivos, son propios de esas personas morales como tal, y se limitan a los que han sido reconocidos como inherentes a este tipo de ficciones jurídicas<sup>10</sup>, mientras que los derechos subjetivos corresponden a las personas que conforman este tipo de personas.*

*Lo que significa que si bien existen derechos que solo pueden ser predicados de las personas naturales, también es cierto que las personas jurídicas son titulares de ciertos derechos, porque su vulneración pueden afectar directamente derechos*

---

<sup>7</sup> ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (...)"

<sup>8</sup> Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

<sup>9</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sala Cuarta de revisión, sentencia T-411 del 17 de junio de 1992, Mp. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia SU-182 del 6 de mayo de 1998, Mps. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.

*fundamentales de las personas naturales que las componen, o porque se trata de derechos objetivos, como lo son los derechos de petición, **debido proceso** y acceso a la administración de justicia, entre otros.*

*Respecto a este tema, la Corte Constitucional, en sentencia de tutela T-521/93 proferida dentro del expediente N°18216 el 10 de noviembre de 1993, puntualizó:*

“(…)

Tanto el Artículo 86 de la Constitución Política como el Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señalan con toda claridad que la acción de tutela corresponde a toda persona y que podrá ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales. El derecho colombiano distingue entre dos tipos de personas, las naturales y las jurídicas (Artículos 74 y 633 del C.C.) y debe entenderse entonces que cuando el Artículo 86 de la Carta indica que toda persona tendrá acción de tutela "no está excluyendo a las personas jurídicas, pues el precepto no introduce distinción alguna y, por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro sin que nada obste dentro del sistema jurídico colombiano para que una de las especies de éste género esté conformada precisamente por las personas jurídicas." (Sentencia T-430 de Junio 24 de 1992. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Sobre este punto resulta oportuno transcribir los planteamientos contenidos en la Sentencia No. T- 411 de Junio 17 de 1992, con ponencia del Honorable Magistrado Alejandro Martínez Caballero:

"Para los efectos relacionados con la titularidad de la acción de tutela se debe entender que existen derechos fundamentales que se predicán exclusivamente de la persona humana, como el derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (Artículo 11); prohibición de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (Artículo 12); el derecho a la intimidad familiar (Artículo 15); entre otros.

"Pero otros derechos, ya no son exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses comunes.

"En consecuencia, en principio, es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no per se, sino en tanto que vehículo para garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales, en caso concreto, a criterio razonable del juez de tutela.

"Otros derechos constitucionales fundamentales, sin embargo, las personas jurídicas los poseen directamente: es el caso de la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada (Artículo 15 de la Constitución), la libertad de asociación sindical (Artículo 38); el debido proceso (Artículo 29), entre otros.

"Luego las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías:

a) Indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas.

b) Directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas".

El suscrito Magistrado Ponente en Sentencia T-201 de Mayo 26 del presente año, consignó los siguientes planteamientos:

"Entonces puede afirmarse de manera categórica que la norma constitucional al referirse a que esta acción la puede incoar 'toda persona' no distingue entre persona natural y persona jurídica. Así mismo, las personas jurídicas tienen sus propios derechos fundamentales. Ellas son proyección del ser humano; surgen de acuerdo con una serie de acciones que provienen de las personas naturales; tienen un patrimonio, una autonomía propia y un 'good will' que gracias a sus relaciones ha adquirido, los cuales son distintos a los de sus miembros, pues esa persona jurídica por sí misma es poseedora de unos derechos y correlativamente de unas obligaciones. Derechos como la propiedad, el debido proceso, la honra, el buen nombre, etc., requieren igualmente dada su naturaleza de la protección del Estado, para lo cual el ordenamiento constitucional ha consagrado mecanismos de amparo ante eventuales amenazas o vulneraciones a tales derechos".

(...)"

*Desciendo al caso sublite, se tiene que el señor DAVID FELIPE GÓMEZ MONTOYA, en ejercicio de la presente acción de tutela, aduce a actuar en representación de la IPS SERVISIO y de sus trabajadores. Para acreditar su legitimación, aportó al plenario el certificado expedido por la Cámara de Comercio de Manizales donde consta que, en efecto, es el representante legal de esa sociedad. Por consiguiente, se aprecia que tiene legitimación en la causa por activa para comparecer al presente proceso como representante de esa sociedad, sin que para ello requiera poder alguno, contrario a lo manifestado en este aspecto por el CONGRESO DE LA REPÚBLICA.*

*No ocurre lo mismo con los derechos fundamentales de los trabajadores de la sociedad accionante, pues como lo ha señalado la Corte Constitucional<sup>11</sup>, las sociedades solo pueden representarlos en la tutelas, cuando se cumplan los requisitos de la agencia oficiosa, lo que no ocurre en este caso, pues el representante legal de la IPS SERVISIO se limitó a indicar que actuaba en representación de aquellos trabajadores, sin siquiera señalar las razones que le facultaban para ejercer esta acción en su nombre. Por consiguiente, se aprecia que el señor DAVID FELIPE GÓMEZ MONTOYA carece de legitimación en la causa por activa para agenciar a sus trabajadores en la presente acción, tal como lo señaló el CONGRESO DE LA REPÚBLICA.*

*Ahora, frente a los derechos fundamentales objetivos de la sociedad accionante, es necesario señalar que las personas morales no son titulares de los derechos fundamentales al trabajo<sup>12</sup> y a la vida digna<sup>13</sup>, por lo que, de entrada, no es posible*

<sup>11</sup> Cfr, entre otras, sentencia T-099 de 2017.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sala plena, sentencia C-008 de 2023.

"(...) el derecho al trabajo es una garantía constitucional predicable únicamente respecto de las personas naturales y no de las personas jurídicas. Por lo tanto, el cargo por vulneración al derecho al trabajo de las personas jurídicas no es pertinente. (...)"

<sup>13</sup> Sentencia T-099/17, Op. Cit.

*analizar si existió vulneración de esos derechos a la IPS SERVISIO, ya que no es titular de ellos.*

*Por otro lado, la referencia que hace la sociedad accionante a la “equidad”, entiende el despacho que se trata el principio de “equidad tributaria”, la cual tampoco es un derecho fundamental susceptible de ser protegido a través del presente mecanismo tuitivo, sino que representa un parámetro de interpretación que, se ser necesario, deberá ser tenido en cuenta.*

*En suma, se concluye que el señor DAVID FELIPE GÓMEZ MONTOYA está legitimado en la causa por activa para incoar la presente acción únicamente respecto de la IPS SERVISIO en aras de lograr la protección del derecho fundamental objetivo al **debido proceso**.*

### **3. De la supuesta falta competencia de este juzgado, alegada por el CONGRESO DE LA REPÚBLICA.**

*A juicio del CONGRESO DE LA REPÚBLICA, esta dependencia judicial carece de “competencia” para conocer de la presente acción, por cuanto el artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 dispuso que las acciones de tutela que se interpusieran contra cualquier autoridad del orden nacional serían repartidas para su conocimiento en primera instancia a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Administrativos, y a los Consejos Seccionales de la Judicatura.*

*Sobre este particular se debe mencionar que según lo ha establecido la Corte Constitucional<sup>14</sup>, existen tres factores de competencia en materia de tutela establecidos por los artículos 36 y 8° transitorio de la Constitución Política, el Acto Legislativo 01 de 2017 y los artículos 32 y 37 del Decreto 2591 de 1991, a saber: (i) factor territorial, el cual establece que son competentes a prevención los jueces con jurisdicción en el lugar donde ocurre la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales alegados. (ii) Factor subjetivo, en virtud del cual el conocimiento de las acciones de tutela interpuestas contra los medios de comunicación corresponde a los jueces del circuito, y de las tutelas incoadas contra las autoridades de la JEP<sup>15</sup> debe conocer el Tribunal para la Paz. (iii) Factor funcional, que debe ser verificado por la autoridad judicial al momento de asumir la impugnación de una sentencia de tutela, lo que implica que sólo pueden conocer de ellas (impugnaciones) las*

<sup>14</sup> Cfr. entre otras: Corte Constitucional, Sala Plena, Autos N° 229, 427, 575 de 2018.

<sup>15</sup> Jurisdicción Especial de Paz.

*autoridades judiciales que ostentan la condición de “superior jerárquico correspondiente”.*

*Estas normas de competencia no han sido (ni pueden ser) modificadas por los Decretos 1382 de 2000, 1069 de 2015, 1983 de 2017 o 333 de 2021, pues allí se establecen reglas de reparto, las cuales no impiden que cualquier juez conozca a prevención de las acciones de tutela que le sean asignadas, independientemente de la autoridad accionada, lo cual maximiza tanto el principio de garantía efectiva de los derechos fundamentales (artículo 2º de la Constitución), como la informalidad y celeridad que caracterizan el trámite de la tutela<sup>16</sup>.*

*Adicionalmente, como lo ha expuesto la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones<sup>17</sup>, el competente para conocer de la acción “(...) se determina según quien aparezca como accionado en el escrito de tutela, y no a partir del análisis de fondo de los hechos que lo fundamentan. Lo anterior, por cuanto “del estudio de admisión no se pueden derivar conclusiones sobre el fondo del asunto planteado en la demanda, pues estas deberán surgir justamente, de la valoración fáctica y jurídica que se realiza para dictar la sentencia” (...)”<sup>18</sup>.*

*Independientemente de lo anterior, no se puede pasar por alto que las reglas de reparto establecidas en el citado Decreto 1382 de 2000 han sido modificadas varias veces. La última modificación fue introducida por el Decreto 333 de 2021, que en su artículo 1º previó, entre otras cosas, que “(...) Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría (...)”.*

*Por consiguiente, no cabe duda que este despacho no solo es competente a prevención para conocer de la presente tutela, sino que, como juzgado categoría circuito, le correspondía la misma por reparto, ya que se estaban accionando dos entidades del orden nacional (DIAN y CONGRESO DE LA REPÚBLICA). De allí que los argumentos expuestos por esta última accionada no tengan ningún asidero.*

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Auto 176 del 22 de marzo de 2018.

<sup>17</sup> Cfr. entre otras: Corte Constitucional, Sala Plena, Autos N° 021 y 405 de 2018.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Auto 575 del 5 de septiembre de 2018.

#### **4. Problema jurídico.**

*Consiste en determinar si la presente acción de tutela es procedente para, por una parte, ordenar la regulación de un asunto tributario que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, y por otra, disponer la suspensión del calendario tributario establecido por la DIAN.*

##### **4.1. De la improcedencia 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 2006<sup>19</sup>, 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 -

*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 amparo<sup>20</sup>, 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.*

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sala Primera de revisión. Sentencia del 11 de mayo de 2006, magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia T-939 de 2012.

## **5. Caso concreto.**

*Procede el despacho a determinar si la presente acción es procedente para ordenar a las accionadas realizar la regulación de la presentación y declaración del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación – SIMPLE, en los apartes declarados inexecutable por la Corte Constitucional, y disponer la suspensión del calendario tributario expedido por la DIAN.*

*Pues bien, lo primero que se debe mencionar es que, aunque la parte accionante no lo señala de forma expresa, con la presente tutela uno de los aspectos que se busca es controvertir la sentencia de constitucionalidad C-540 de 2023, con la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable los numerales 4º y 5º del artículo 908 del Estatuto Tributario, y los numerales 4º y 5º del parágrafo 4º idem, pues pretende que se ordene a la DIAN y al CONGRESO DE LA REPÚBLICA volver a regular impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación – SIMPLE “bajo el acogimiento que en debida forma se realizó”, es decir, conforme a la disposición normativa que fue expulsada del ordenamiento jurídico por la Corte en dicha sentencia.*

*Esto, de entrada, resulta improcedente, no solo porque las sentencias de constitucionalidad son actos de naturaleza abstracta, impersonal y general, frente a los cuales no procede la tutela, conforme a lo previsto en el numeral 5º, artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, sino porque el artículo 243 de la Constitución Política establece que las sentencias de constitucionalidad están amparadas de cosas juzgadas constitucional, lo que “(...) implica su inmutabilidad, debido a su función unificadora y a que son un eje central de la seguridad jurídica por sus efectos erga omnes (...)”<sup>21</sup>.*

*Independientemente de lo anterior, la tutela tampoco es procedente para ordenar a las accionadas que regulen el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación – SIMPLE, pues la misma Corte Constitucional en la referida sentencia C-540 de 2023, para evitar que la declaratoria de inexecutable de aquellas disposiciones normativas dejasen un vacío, señaló lo siguiente:*

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección “C”, sentencia del 23 de julio de 2021, Rad. N° 11001-03-15-000-2021-03442-00(AC).

“(...)

Ahora bien, a efectos de que la anterior determinación no deje un vacío normativo en cuanto excluir del RST a los profesionales liberales o frente al umbral y las tarifas que deben aplicarse a los contribuyentes que integraban los *grupos 4 y 5* del RST, y dada la libertad de configuración legislativa que existe en materia tributaria, **la Sala declarará la reviviscencia del numeral 3º del 42 de la Ley 2155 de 2021, que en su momento modificó el artículo 908 del Estatuto Tributario.** El referido numeral contiene la tarifa del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación para *servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales*, que engloba a los que luego fueron separados en los *grupos 4 y 5* por el artículo 44 la Ley 2277 de 2022.

(...)” – Negrillas fuera de texto

*Como se puede apreciar, esa corporación dispuso que la inexequibilidad de los numerales 4º y 5º del artículo 908 del Estatuto Tributario, y los numerales 4º y 5º del párrafo 4º ídem, daba lugar a la reviviscencia del numeral 3º, artículo 42 de la Ley 2155 de 2021, que contenía la tarifa del impuesto unificado para el Régimen Simple de Tributación, antes de ser reformado por el artículo 44 de la Ley 2277 de 2022. Por lo tanto, no era necesario que se estableciera una nueva regulación para ese tema, como lo pretende la sociedad accionante.*

*Por otro lado, el hecho de que la Corte hubiese exhortado al CONGRESO DE LA REPÚBLICA en dicho fallo para que “(...) proceda a regular la tarifa del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación para quienes tienen como actividad económica la educación la atención de la salud humana y asistencia social y prestar servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales (...)”, no implica que esto fuese una orden de imperativo cumplimiento, pues, respetuosa del principio de libertad de configuración legislativa, aquella corporación dejó claro que esa regulación la podía realizar el legislativo si “(...) lo estima pertinente (...)”.*

*Ahora, frente a la solicitud de suspender el plazo para la declaración del impuesto “SIMPLE”, se debe precisar que el calendario tributario del año 2024 fue establecido en el Decreto 2229 de 2023, el cual, en su artículo 1.6.1.13.2.50, consagró que “(...) Las personas naturales y jurídicas, que se hayan inscrito ante la (...) DIAN como contribuyentes del Régimen Simple de Tributación, deberán presentar la declaración anual consolidada y pagar el impuesto correspondiente (...)” en el mes de abril de 2024.*

*Entonces, como el citado Decreto 2229 de 2023 es un acto administrativo general, se colige que la tutela también se torna improcedente para disponer su suspensión de conformidad con la causal establecida en el numeral 5º, artículo 6º del Decreto*

2591 de 1991 que establece que la acción tuitiva no procederá "(...) cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto (...)".

*Dicho decreto, además, puede ser demandado en ejercicio del medio de control de nulidad simple previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, el cual es de interés general, y puede ser incoado por cualquier persona y en cualquier tiempo. De allí que, para buscar la referida suspensión, la sociedad accionante cuente con otro mecanismo de defensa judicial, el cual se erige como una vía adecuada, efectiva y eficiente para obtener el amparo de los derechos que considera vulnerados, pues dentro de esa actuación pueden allegar y solicitar las pruebas que considere necesarias para demostrar su dicho, solicitar las medidas cautelares que se estimen pertinentes y fundar el concepto de violación.*

*Asimismo, las mencionadas medidas cautelares, desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, pueden ser solicitadas de urgencia con la misma presentación de la demanda, y de ser el caso, se pueden conceder antes de agotar el requisito de procedibilidad<sup>22</sup> y sin ni siquiera haberse notificado a la contraparte<sup>23</sup>, garantizando que mientras se resuelva la controversia las garantías fundamentales de los asociados se encuentren plenamente protegidas.*

*Aunado a ello, la sociedad accionante tampoco acreditó que existiese un perjuicio irremediable que tornara procedente la presente acción de forma excepcional para disponer la suspensión del calendario tributario, más a allá de la alegada excesiva onerosidad que le representaría el pago del impuesto unificado como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad ordenada en la sentencia C-540 de 2023, que, dicho sea de paso, ni siquiera acreditó.*

*Por todo lo anterior, se declarará la improcedencia de la presente acción de tutela incoada por la sociedad IPS SERVISIO contra la DIAN y el CONGRESO DE LA REPÚBLICA.*

*En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE (13) 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,*

---

<sup>22</sup> 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 (...)".

<sup>23</sup> 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. (...)".

## **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** que el señor **DAVID FELIPE GÓMEZ MONTOYA**, representante legal de la **IPS SERVISIO**, carece de legitimación en la causa por activa **para representar a los trabajadores** de esa sociedad en la protección de sus derechos fundamentales, más no su legitimación por activa frente a esa **IPS**, por lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

**SEGUNDO: DECLARAR** improcedente la acción de tutela impetrada por la sociedad **IPS SERVISIO** contra la **DIAN** y el **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

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

**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 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**

Firmado Por:

**Yanira Perdomo Osuna**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**013**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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

Código de verificación: **186746a51584c4e8404ac0f480e0fc0b14181241e901717df7d44dcc4f1399ad**

Documento generado en 07/05/2024 03:32:06 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**