

REPUBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DOCE CIVIL DEL CIRCUITO**

Bogotá D. C., quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Ref.: ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 2020-00306
Accionante: HC ABOGADOS ASESORES Y CONSULTORES SAS
Accionado(s): UNIDAD DE PENSIONES Y PARAFISCALES UGPP

I.- ASUNTO:

Procede el despacho a proferir la SENTENCIA que en derecho corresponda para finiquitar el trámite de la ACCION DE TUTELA de la referencia.

II.- ACCIONANTE:

Se trata de **HC ABOGADOS ASESORES Y CONSULTORES SAS**, sociedad con domicilio en esta ciudad, quien actúa a través de su representante legal.

III.- ACCIONADO(S):

Se dirige la presente ACCION DE TUTELA contra **UNIDAD DE PENSIONES Y PARAFISCALES UGPP**, en el trámite se vinculó al BANCO DAVIVIENDA.

IV.- DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS:

La accionante cita como tal los derechos al **TRABAJO, MINIMO VITAL E IGUALDAD**.

V.- OMISION ENDILGADA AL(OS) ACCIONADO(S):

Aduce la sociedad accionante, a través de su representante legal, que habiendo sido expedidos por el gobierno los Decretos 639 del 8 de mayo de 2020 y 677 del día 19 del mismo mes y año mediante los cuales se creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF- por el estado de emergencia que vive el país a causa del Covid19, la empresa se postuló a ese programa ante la

entidad financiera DAVIVIENDA el 26 de mayo de 2020 con el fin de que le fuera otorgado el subsidio a la nómina correspondiente al mes de abril.

Refiere que el 10 de junio de 2020 el banco Davivienda le informó "que la solicitud de postulación al PAEF fue rechazada debido a que la empresa no reportó empleados en el mes de febrero de 2020", por lo que en dicha fecha elevó solicitud ante la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales en la que le requirió emitir concepto de conformidad en atención a que, contrario a lo afirmado, en febrero fueron reportados en la planilla de ese mes los mismos empleados que siguen laborando en la actualidad y la planilla fue efectivamente pagada.

Manifiesta que el 9 de julio de 2020 en respuesta a esa petición la UGPP le indicó que "Para que se pueda validar el subsidio es necesario que el pago de los aportes de la planilla integrada de liquidación de aportes PILA se realice dentro de las fechas establecidas".

Afirma que la planilla integrada de liquidación de aportes del mes de febrero fue efectivamente pagada, si bien no se hizo antes del 9 de mayo como lo indica el Decreto 677 del 19 de mayo de 2020 debido a la situación económica de la empresa, sí se hizo y a la fecha se encuentra al día en el pago de los aportes.

Sostiene que el 9 de junio de 2020 efectuó el pago de la planilla del mes de mayo y el 18 de junio se postuló al programa (PAEF) con el fin de que le fuera otorgado el subsidio a la nómina para ese mes, pero DAVIVIENDA de manera verbal le informó que la solicitud de postulación al PAEF fue rechazada debido a que la empresa no reportó empleados en febrero de 2020.

Menciona que el 16 de julio de 2020 efectuó el pago de la planilla del mes de junio y el 21 de julio nuevamente se postuló al programa (PAEF) para obtener el subsidio a la nómina para ese mes y el auxilio al pago de la prima de servicios, pero DAVIVIENDA de manera verbal le informó "que la solicitud de postulación al PAEF fue rechazada debido a que la empresa no reportó empleados en el mes de febrero de 2020".

Relata que el 12 de agosto de 2020 realizó el pago de la planilla del mes de julio y el 20 de agosto de 2020 también se postuló al referido programa para el subsidio a la nómina del mes de julio pero que DAVIVIENDA de manera verbal le dio la misma respuesta de rechazo.

Destaca que pese a las dificultades económicas a causa de la disminución de ingresos ha efectuado el pago de aportes al sistema de

seguridad social todos los meses y de todos los trabajadores; que no ha realizado despidos, ni suspensión de contratos, ni licencias no remuneradas, cumpliendo con sus obligaciones legales y ajustándose a las exigencias del Decreto 639 del 8 de mayo de 2020, sin embargo, no ha recibido el apoyo estatal.

Aduce que requiere de dicho apoyo para cubrir salarios de sus trabajadores o de lo contrario se verá forzado a efectuar el cierre de la empresa, lo que afectará la estabilidad económica y social de los trabajadores y sus respectivas familias, quienes dependen económicamente y de forma exclusiva de sus empleos.

Pretende con esta acción se ordene a la accionada UGPP que brinde concepto favorable a la postulación efectuada por la empresa accionante al Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF- y le conceda el subsidio a la nómina correspondiente a los meses de abril, mayo, junio y julio de 2020; así como a la prima de servicios correspondiente al mes de junio de 2020.

VI.- TRAMITE PROCESAL:

Admitida la solicitud por este juzgado mediante auto del 03 de septiembre de 2020, se ordenó notificar a la entidad accionada y se vinculó al banco Davivienda, a efecto de que rindieran información sobre los hechos aducidos por la accionante.

La accionada UNIDAD DE GESTIÓN DE PENSIONES Y PARAFISCALES -UGPP- manifestó que para postularse al beneficio PAEF las personas naturales o jurídicas deben diligenciar el formulario diseñado por esa unidad para ese fin y allegar certificación con los requisitos establecidos a la entidad financiera, quien validará que los documentos se encuentren completos y los enviará a la UGPP para que realice las validaciones correspondientes y emita el concepto de conformidad o no conformidad dependiendo si cumple con todo lo requerido en los Decretos 639 y 677 de 2020.

Indicó que las postulaciones de la accionante han sido reportadas a esa unidad y las mismas fueron rechazadas por la causal "No tuvo empleados reportados en la PILA correspondiente al periodo de cotización de febrero de 2020, en las condiciones señaladas en la norma", esto por cuanto realizada la validación de la información con la base de PILA en la cual está registrada la información reportada en las planillas de pago de los empleadores, la cual es administrada por el Ministerio de la Protección Social, para el período de febrero que es el mes base a tener en cuenta de acuerdo con el decreto 677 2020 no registra trabajadores.

Así mismo, señaló que el pago de febrero la accionante lo realizó el 10 de junio cuando la fecha para el pago de aportes al sistema para el mes de febrero se debió realizar antes del 9 de mayo de 2020, por lo que si la accionante para el mes de febrero no tiene trabajadores en PILA y no realizó el pago de aportes no puede ser beneficiario del subsidio, máxime cuando los Decretos Legislativos estipularon dichos requisitos, por tanto, su solicitud fue rechazada.

Solicita en consecuencia se niegue la presente acción de tutela.

La entidad vinculada DAVIVIENDA señaló que validado el caso de la sociedad accionante encontró que en el mes de julio fue aprobada la solicitud y enviada a la UGPP para la decisión final, pero esta entidad la rechazó por la causal 9 "No tuvo empleados reportados en la PILA correspondiente al periodo de cotización de febrero de 2020, en las condiciones señaladas en la norma".

Indicó que como el rechazo fue dado directamente por la UGPP el cliente debe hacer el requerimiento directamente a esa entidad.

Manifestó que en el mes de agosto la postulación fue aprobada por el Banco Davivienda y enviada a la UGPP y nuevamente esa entidad la rechazo por la misma causal.

Refirió que en este caso no existe vulneración a ningún derecho fundamental de la accionante por parte del banco, cuyo actuar se ha desarrollado dentro de los límites de su competencia y de la ley.

VII.- CONSIDERACIONES:

1.- La ACCION DE TUTELA constituye un logro alcanzado por la colectividad con ocasión de la expedición de la Constitución Política de 1991, para frenar los desafueros de las autoridades, cuando quiera que con hechos u omisiones comprometan los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La finalidad de esa acción es lograr que, a falta de vía judicial ordinaria, mediante un trámite preferente y sumario, el juez ante quien se acuda dé una orden de actuar o abstenerse de hacerlo, tendiente a hacer cesar la vulneración o amenaza de violación denunciada.

El art. 86 de nuestra Carta Magna así lo consagra; sin embargo, ese mismo precepto, en sus incisos tercero y quinto, señala los casos en que deviene improcedente la acción de tutela; al respecto expresa:

"Art.86. (.....).

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

(.....).

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión."

La tutela no procede, cuando existen otros recursos o medios de defensa judicial, así lo establece el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, al disponer que solo es viable cuando se ejercita como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, entendiéndose como tal, sólo el que pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización.

Al respecto, de acuerdo con la configuración constitucional, existen dos modalidades de procedencia de la acción de tutela como medio de protección de derechos constitucionales fundamentales: de una parte, como mecanismo principal, si el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz al cual pueda acudir en busca del amparo requerido y, de otra parte, cuando exista otro medio de defensa judicial, la tutela actuará como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

El derecho a la **Igualdad** lo consagra el artículo 13 de la C. P., como fundamental, así:

"Art. 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica."

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

"El Estado protegerá especialmente aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."

La igualdad presupone un juicio de valor respecto a personas, objetos o situaciones; recae sobre llamados **"términos de comparación"**.

Cualquier examen que se haga sobre ese derecho, debe tener en cuenta los supuestos de hecho generantes de una consecuencia y esta, pues solo en virtud de identificar aquellos, puede establecerse la comparación obligada, para concluir que, en casos racionalmente similares, el efecto otorgado fue diferente.

La justificación es quizás el punto más importante para sopesar en un caso particular, la violación o no al derecho a la igualdad, en el entendido que, siendo aceptable, el efecto no podía ser igual para situaciones en apariencia similares.

2.- PROBLEMA JURIDICO A RESOLVER:

Corresponde al despacho teniendo en cuenta los hechos y antecedentes de esta acción constitucional pronunciarse y dilucidar si se configura una violación de los derechos fundamentales invocados por la accionante ante la negativa de la accionada UGPP a brindarle a la accionante concepto favorable a la postulación efectuada al Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF- y a concederle el subsidio a la nómina correspondiente a los meses de abril, mayo, junio y julio de 2020; así como a la prima de servicios correspondiente al mes de junio de 2020, cuando en su sentir reúne los requisitos para ello.

3.- CASO CONCRETO:

Descendiendo al caso en estudio, de acuerdo con el escrito de tutela y respuesta dada por la accionada y vinculada, evidencia el Despacho que la accionante presentó ante la accionada UGPP, a través del BANCO DAVIVIENDA postulación para acceder al Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF- de que tratan los Decretos Legislativos 639 y 677 de 2020.

Se duele la accionante que pese a que considera que reúne los requisitos previstos en esos Decretos para acceder a ese apoyo estatal la UGPP se niega a su concesión argumentando que **"No tuvo empleados reportados en la PILA correspondiente al periodo de cotización de febrero de 2020, en las condiciones señaladas en la norma"**, y que el pago de aportes del mes de febrero de 2020 se hizo por la accionante hasta el 10 de junio de 2020 cuando el plazo máximo era el 9 de mayo del año en curso.

Con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada en todo el territorio nacional por la pandemia del coronavirus Covid-19 se expidió el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo del 2020, modificado por el Decreto 677 del día 19 del mismo mes y año, por el cual se creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) como un programa social del Estado que

otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por tres veces (ampliado un mes más mediante el Decreto 815 del 4 de junio de 2020) con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia.

Para que las personas jurídicas accedieran a ese beneficio se contempló que debían reunir los siguientes requisitos:

- "1. Hayan sido constituidas antes del 10 de enero de 2020;**
- 2. Cuenten con un registro mercantil que haya sido renovado por lo menos en el año 2019. Este requisito únicamente aplica para las personas jurídicas constituidas en los años 2018 y anteriores.**
- 3. Demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.**
- 4. No hayan recibido el aporte de que trata el presente Decreto Legislativo en tres ocasiones; y**
- 5. No hayan estado obligadas, en los términos de los numerales 1, 2 Y 3 del artículo 8 del presente Decreto Legislativo, a restituir el aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF."**

Como cuantía del referido apoyo se estableció que correspondería al número de empleados multiplicado por hasta el 40% del valor del salario mínimo legal mensual vigente y que se entendería que el número de empleados corresponde al número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al período de cotización del mes inmediatamente anterior al de la postulación a cargo de dicho beneficiario, art. 3 Decreto 639 de 2020, modificado por el art. 2 del Decreto 677 de 2020.

Así mismo, se dispuso en el Parágrafo 1 del art. 2 del este último Decreto que **"En cualquier caso, los empleados que serán considerados en este cálculo deberán corresponder, al menos, en un ochenta por ciento (80%) a los trabajadores reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicho beneficiario. En ningún caso el número de empleados que se tenga en cuenta para determinar la cuantía del aporte estatal podrá ser superior al número de trabajadores reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicho beneficiario."** (Subraya para resaltar).

También en la parte final del Parágrafo siguiente se señaló **"Para efectos de la verificación de los trabajadores correspondientes al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 de que trata el inciso segundo del parágrafo 1 de este**

artículo, bastará con que hayan sido incluidos en la Planilla PILA correspondiente sin tener en cuenta los criterios establecidos en el primer inciso de este párrafo. No obstante, sólo serán tenidas en cuenta las planillas presentadas antes del 9 de mayo de 2020." (Subraya ajena a texto original).

De dichos normativos se desprende que la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) del mes de febrero de 2020, la cual debía ser presentada (no necesariamente pagada) a más tardar el 9 de mayo de 2020, resulta fundamental para establecer si el postulante tiene o no derecho al beneficio, pues es con base en ella que se efectúa el cálculo entre el número de trabajadores que tenía la empresa en ese momento y los que refleja en el mes inmediatamente anterior a la postulación, vale decir, sobre el que se recibiría el apoyo.

Podría pensarse que ello obedece a que se quiso evitar que las empresas apareciesen de un día para otro con una nómina que antes de la pandemia no tenían y con la inclusión de trabajadores en la Planilla de Aportes (PILA) brindar seguridad e impedir que se defraude o engañe a la administración.

En este caso la UGPP fundó su negativa de conceder el apoyo al empleo a la empresa accionante en que **"No tuvo empleados reportados en la PILA correspondiente al periodo de cotización de febrero de 2020, en las condiciones señaladas en la norma"** y además que el pago de aportes del mes de febrero de 2020 se efectuó hasta el 10 de junio de 2020 cuando el plazo máximo era el 9 de mayo del año en curso, punto último que no es discutido por la actora, por el contrario, aportó con la demanda copia de la planilla correspondiente al mes de febrero en la que se observa como fecha de pago el 10 de junio de 2020.

Tampoco la accionante acompañó copia de la planilla del mes de enero de 2020 de lo que se pudiere colegir que venía con cierto número de trabajadores antes de la pandemia e incluso igual a los reportados para el mes de febrero de 2020.

De lo anterior no se desprende que la decisión de la accionada sea arbitraria o contraria a la normatividad, por ende, que no haya lugar al amparo solicitado a los derechos al trabajo, mínimo vital e igualdad.

Obsérvese que en lo que respecta a la vulneración al trabajo y mínimo vital la accionante no acompañó prueba de esa afectación, pues como lo advierte la Corte, que si bien en casos excepcionales es posible presumir su afectación, en general quien alega una vulneración de algún derecho "debe acompañar su afirmación de alguna prueba, al menos sumaria, pues la

informalidad de la acción de tutela no exonera al actor de probar, aunque sea de manera sumaria, los hechos en los que basa sus pretensiones”.

En cuanto al derecho a la igualdad debe observarse que nada se acreditó en relación con otro caso en el cual en las mismas circunstancias en que se encuentra la empresa accionante sí se haya otorgado el referido apoyo, en todo caso, debe tenerse en cuenta que la normatividad antes señala exige el cumplimiento de los requisitos allí previstos, los que deben ser acatados para acceder al beneficio que otorga la administración.

En otras palabras, no está demostrada situación o trato diferente a persona con las mismas características y circunstancias de la accionante.

Concluyese de lo expuesto que la presente acción de tutela deberá negarse.

VIII.- DECISION:

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE CIVIL DEL CIRCUITO de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

IX.- RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la presente **ACCIÓN de TUTELA** impetrada por la sociedad **HC ABOGADOS ASESORES Y CONSULTORES SAS** contra la **UNIDAD DE PENSIONES Y PARAFISCALES UGPP**, de conformidad con lo expuesto en el presente proveído.

SEGUNDO: DISPONER, por secretaría, la notificación de esta sentencia por el medio más expedito y eficaz, indicando a las partes que pueden impugnarla en los 3 días siguientes.

TERCERO: ORDENAR la remisión oportuna del expediente a la Corte Constitucional para la eventual revisión del fallo. Ofíciase.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

WILSON PALOMO ENCISO
JUEZ

NA

Firmado Por:

WILSON PALOMO ENCISO

JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 012 CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.

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

Código de verificación: **a392ccc310c120f1daf0713b70dee58c3ce17b77bc6af139c830252a5a120ebe**
Documento generado en 15/09/2020 05:10:18 p.m.