

JUZGADO CUARENTA LABORAL DEL CIRCUITO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIA: Acción de tutela promovida por Diofante Roa Quintero por contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- Radicado: 040-2021-00027-00.

Agotado el trámite del asunto, y no observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el despacho a dictar sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia.

ANTECEDENTES

DERECHOS INVOCADOS: Solicita el actor que se le ampare sus derechos fundamentales a la defensa, debido proceso, legalidad, mínimo vital, unidad de la prueba y seguridad jurídica.

PERSONA O ENTIDAD CONTRA LA QUE SE DIRIGE LA ACCIÓN Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, y Subdirección de determinación de obligaciones de la misma entidad.

PRETENSIÓN: solicita la parte actora:

- Se declare la nulidad de la actuación administrativa contenida en la liquidación oficial de sanción RDO-2017-03647 del 26 de octubre de 2017, RCD 2017-00511 del 28 de abril de 2017 expediente 20161520058001889, radicado 201715001309781 mediante el cual la UGPP impone sanción al actor.
- Ordenar el archivo de las actuaciones administrativas antes referenciadas y disponer el levantamiento de las medidas de embargo y secuestro que se hubiesen dictado como consecuencia de ellas.

HECHOS RELEVANTES: como fundamento del amparo constitucional, en síntesis, se relacionaron los siguientes.

- La UGPP realizó al actor requerimiento de información N° RQI-M-1735 del 26 de septiembre de 2016 por inexactitud en el pago de los aportes a seguridad social para el año gravable 2014 (pág. 110 a 115, pdf. 007, exp. digital).

- Frente al anterior requerimiento el hoy accionante, presentó respuesta junto con los respectivos soportes el día 14 de diciembre de 2016 (pág. 116 y 117, pdf. 007, exp. digital).
- Mediante acto de liquidación oficial n° RDO-2017-03647 del 26 de octubre de 2017 la UGPP profirió liquidación oficial e impuso sanción por inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al sistema de seguridad social integral en contra del actor (pág. 24 a 33 y 2 a 14, pdf. 007, exp. digital).
- Que frente a la decisión antes referenciada interpuso recurso de reconsideración el 27 de diciembre de 2017 (pág. 8 a 42, pdf. 017 del expediente digital), el cual fue admitido por la Unidad mediante auto n° ADC-2018-00118 del 25 de enero de 2018.
- Que el día 15 de marzo de 2021 recibe copia de la resolución 140 del 5 de marzo de 2021 a través de la cual se dispuso reanudar los términos en los procesos administrativos de determinación, sancionatorios, de discusión, por interposición de recursos de reconsideración o acción de revocatoria directa, y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social, adelantados por la UGPP. (pág. 54 a 57, pdf. 007, del expediente digital).
- A la fecha desconoce el trámite surtido contra él por parte de la UGPP.

TRÁMITE PROCESAL

La acción de tutela fue admitida mediante auto del 16 de abril de 2021 (archivo pdf 009 del expediente digital) y fue notificada en debida forma a la accionada UGPP y a la Subdirección de determinación de obligaciones de la misma, tal y como consta en los archivos pdf 010 y 011 del expediente digital, de otra parte, se comunicó la existencia del presente trámite tutelar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (archivo pdf 013 del expediente digital).

CONTESTACIÓN

La accionada UGPP rindió informe el 20 de abril de 2021 por intermedio de la subdirección jurídica de parafiscales (archivo pdf 014 pág. 55-89 del expediente digital), en los siguientes términos:

- Manifiesta que una vez emitida la liquidación oficial N° RDO 2017-03647 (pág. 184 a 206, pdf. 018 del expediente digital), el hoy

accionante interpuso recurso de reconsideración con radicado 201750054028992 del 29 de diciembre de 2017 (pág. 8 a 42, pdf 017, exp. digital), el cual fue resuelto mediante resolución RDC-2018-01389 del 31 de octubre de 2018 (pág. 34 a 54, pdf. 014, exp. digital) en la que se dispuso modificar la sanción expuesta al señor Roa Quiroga, el cual fue notificado por edicto tal y como se evidencia en la página 12 a 15 y pantallazo inserto en la página 64, pdf 14 del expediente digital, de conformidad con lo establecido en el artículo 565 del estatuto tributario.

- Informa la accionada que de conformidad con lo regulado en el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019 que adicionó el segundo párrafo al Art 244 de la ley 1955 de 2019, mediante resolución RDO 2020-M-04133 del 05 de noviembre de 2020 (pág. 3 a 9, pdf 014, exp. digital) se revocó parcialmente la liquidación oficial RDO-2017-03647 del 26 de octubre de 2017, y que el anterior acto administrativo fue notificado en debida forma al interesado el pasado 16 de marzo de 2021, según consta en pantallazo acuse de recibo certificado, visible a página 67 del archivo pdf 014 del expediente digital.
- Por otra parte, informa la UGPP que el señor Diofante Roa Quiroga el día 25 de marzo de 2021 con número de radicado 2021200000600972 presentó solicitud de revocatoria directa contra el acto administrativo liquidación oficial de sanción RCD 2017-03647 del 26 de octubre de 2017, número RDC 2017-00511 del 28 de abril de 2017 expediente 20161520058001889 radicado 201715001308781, tal y como consta en la página 65 del archivo 014 del expediente digital.
- Respecto de la solicitud de revocatoria, la accionada UGPP mediante radicado 2021150000705851 del 5 de abril de 2021 por intermedio del Director de parafiscales le informó al actor que la referenciada solicitud no reúne los presupuestos legales previstos en los artículo 93 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011 para ser atendida, teniendo en cuenta que ya se hizo uso del recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante resolución RDC-2018-01389 del 31 de octubre de 2019 (pág. 21 y 22, pdf 014, exp. digital); la anterior decisión fue notificada en debida forma al correo electrónico carlosalbertochachonmontoya@yahoo.com según consta en pantallazo de envío visible a página 66 del archivo 014 del expediente digital.

- Finalmente afirma que la presente acción constitucional no es el mecanismo de defensa judicial establecido para concretar las pretensiones del actor, por lo que solicita negar las pretensiones de la acción constitucional, por improcedencia de la misma.

CONSIDERACIONES

La acción de tutela se estableció como un mecanismo para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia y, la misma fue reglamentada en el Decreto 2591 de 1991, que señaló las reglas básicas de su aplicación. Es así como el artículo 6º de dicha normativa delimitó su procedencia para situaciones en las cuales no existieran recursos o mecanismos judiciales ordinarios salvo que fuera interpuesta como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo cual no obsta para que se analice en cada caso si el procedimiento correspondiente resulta eficaz de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

PROBLEMA JURIDICO: corresponde al despacho resolver lo siguiente:

¿Es la acción de tutela el mecanismo judicial procedente para declarar la nulidad de la liquidación oficial de sanción RDO-2017-03647 del 26 de octubre de 2017, y RCD 2017-00511 del 28 de abril de 2017, mediante la cual la UGPP impone sanción y requiere, respectivamente, al señor Diofante Roa Quiroga?

PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

La acción de tutela se estableció como un mecanismo para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia y, la misma fue reglamentada en el Decreto 2591 de 1991, que señaló las reglas básicas de su aplicación. Es así como el artículo 6º de dicha normativa delimitó su procedencia para situaciones en las cuales no existieran recursos o mecanismos judiciales ordinarios salvo que fuera interpuesta como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo cual no obsta para que se analice en cada caso si el procedimiento correspondiente resulta eficaz de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

CARÁCTER RESIDUAL Y SUBSIDIARIO DE LA ACCIÓN DE TUTELA

En abundante jurisprudencia, la Corte Constitucional ha puesto de presente el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, razón por la cual en principio ésta no es el mecanismo pertinente para controvertir actuaciones

administrativas. Así, verbi gratia, en la sentencia T-451 de 2010, se señaló al respecto lo siguiente:

*“Como ha sido reiterado en múltiples ocasiones por esta Corporación, la acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual y subsidiario, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o conculcados. Ello en consonancia con el artículo 86 de la Constitución, los artículo 6º numeral 1, del Decreto 2591 de 1991 que **establecen como causal de improcedencia de la tutela: “[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.** La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”. El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela ha servido a la Corte Constitucional para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, más aún cuando el sistema judicial permite a las partes valerse de diversas acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante las autoridades que integran la organización jurisdiccional, encaminadas todas a la defensa de sus derechos” (negrilla y subrayado propio).*

IMPROCEDENCIA GENERAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha precisado límites claros respecto a la procedencia de la acción de tutela en contra de actos administrativos, *por regla general, la acción de tutela no procede para controvertir la validez ni la legalidad de los actos administrativos, en razón a que, la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*

Al respecto en sentencia T-253 de 2020 la Corte Constitucional precisó:

“Esta Corporación ha establecido que el estudio de procedencia de la acción de tutela, cuando el actor pretende controvertir un acto administrativo, debe considerar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA– consagró los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, para el efecto.

Particularmente, cuando se trata de la lesión a un derecho subjetivo con ocasión de la expedición de un acto administrativo, el afectado puede acudir ante la administración de justicia con el objeto de solicitar la nulidad de tal

actuación y, del mismo modo, que sea restablecido su derecho de conformidad al artículo 138 del citado código. Por lo tanto, al existir otros mecanismos judiciales para resolver las pretensiones del actor, la tutela se torna improcedente.

En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido, por regla general, la improcedencia de la tutela para controvertir actos administrativos en atención a: (i) la existencia de mecanismos judiciales ordinarios establecidos para controvertir las actuaciones de la administración en el ordenamiento jurídico; (ii) la presunción de legalidad que las reviste; y, (iii) la posibilidad de que, a través de las medidas cautelares, se adopten remedios idóneos y eficaces de protección de los derechos en ejercicio de los mecanismos ordinarios”.

DEBIDO PROCESO

El derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta, se erige como *“una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas”*.

La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como *“el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”* (C-341/14).

EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.

En el plano de las actuaciones y procedimientos administrativos, la Corte Constitucional ha considerado que el debido proceso tiene como caracteres básicos los siguientes¹: se trata de un derecho de rango constitucional; involucra las características propias del debido proceso general; existe y es operativo no sólo para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla, y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; responde por la integridad de las garantías procesales y por la efectividad de los principios que informan el ejercicio

¹ Sentencia T-103 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, consideración jurídica No. 3.4

CASO CONCRETO

Pretende el accionante que por vía tutelar se declare la nulidad del acto administrativo liquidación oficial de sanción RDO-2017-03647 del 26 de octubre de 2017, y del requerimiento RCD 2017-00511 del 28 de abril de 2017, emitidos dentro de la actuación con número de radicado 201715001309781 (pág 184 a 206, pdf 018 y 71 a 87, pdf 007 del expediente digital, respectivamente).

La problemática central a resolver en el presente trámite constitucional, es determinar, si la acción de tutela es el mecanismo de defensa judicial establecido para declarar la nulidad o dejar sin efectos, tal como lo pretende el accionante, el requerimiento RCD 2017-00511 del 28 de abril de 2017 y el acto administrativo de RDO-2017-03647 del 26 de octubre de 2017, este último, mediante el cual se profiere liquidación oficial por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al sistema de seguridad social integral en los subsistemas de salud y pensión y se sanciona por inexactitud al señor Diofante Roa Quiroga.

Respecto de la procedibilidad de la acción de tutela, la Corte Constitucional en sentencia T009/20 puntualizó:

*“...(i) legitimación por activa, la solicitud puede ser ejercida por todas las personas cuyos derechos fundamentales se encuentren vulnerados o amenazados. Aquellas podrán actuar por sí mismas o por conducto de un tercero que intervenga en su nombre; (ii) legitimación por pasiva, el amparo procede contra las acciones u omisiones de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de particulares; **(iii) subsidiariedad, la acción de tutela resulta procedente cuando no existen otros mecanismos de defensa judicial disponibles, cuando los mecanismos disponibles no resultan idóneos o eficaces a la luz de las circunstancias del caso concreto o, cuando aun siéndolo, se requiere evitar la consumación de un perjuicio irremediable, en cuyo caso se emplea la acción como mecanismo transitorio;** e (iv) inmediatez, no puede transcurrir un tiempo excesivo, irrazonable o injustificado entre la actuación u omisión y el uso efectivo del amparo...” .*

Para el caso en estudio se destaca que el amparo fue invocado por la persona a quien mediante acto administrativo de liquidación se le impuso multa por inexactitud y mora en el pago a los aportes de seguridad social y, se presenta contra la entidad que emitió el aludido acto administrativo, razón por la cual se verifican cumplidos los requisitos de legitimación en la causa.

Referente al requisito de inmediatez, el artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela podrá interponerse “en todo

momento y lugar". Es así como el órgano de cierre constitucional en reiterada jurisprudencia ha precisado que por esa razón no es posible establecer un término de caducidad de la acción de tutela, sin que con ello se entienda que existe la facultad para presentar la acción de tutela en cualquier momento. Por el contrario, la tutela debe presentarse en un término razonable, pues de lo contrario podrá declararse improcedente, a su turno también ha señalado, que no existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo, razón por la cual le corresponde al juez de tutela evaluar, a la luz de las circunstancias de cada caso, si el término fue razonable.

Para el caso en concreto, se observa que las actuaciones que generan inconformidad al accionante fueron expedidas en el año 2017, presentándose recurso de reconsideración el cual fue resuelto mediante resolución RDC- 2018-01389 del 31 de octubre de 2018. De otra parte, la UGPP de oficio, mediante resolución n° RDO 2020M-04133 del 05 de noviembre de 2020, revoca parcialmente la liquidación oficial n1 RDP 2017-0347, y por último, el actor presenta solicitud de revocatoria el pasado mes de marzo de 2021, estableciéndose que si bien la fecha de expedición del acto del que se pretende su nulidad data de 4 años atrás, la actuación administrativa se encuentra vigente, tal es así que la última actuación corresponde a la comunicación de rad. 2021150000705851 del 5 de abril de 2021 mediante la cual se rechazó la solicitud de revocatoria directa presentada por el hoy accionante, por lo que se considera satisfecho el requisito de la inmediatez.

No obstante lo anterior, no sucede lo mismo con el requisito de subsidiariedad, con fundamento en los siguientes argumentos:

Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado que si existen otros medios de defensa, bien sea en sede administrativa o judicial, para obtener la protección de los derechos que se sostienen han sido vulnerados, es resorte del interesado ejercitarlos ante la autoridad correspondiente, y en dichos eventos no será procedente acudir a la vía tutelar, de tal suerte que la acción de tutela es un mecanismo EXCEPCIONAL, que brinda la protección inmediata de los derechos constitucionales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad pública, pero de ninguna manera se establece como acción que pueda ser sustitutiva de las acciones ordinarias que se ejercen ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Así mismo, se ha señalado que si lo pretendido es evitar la consumación de un perjuicio irremediable de los derechos fundamentales, procederá la tutela como un mecanismo transitorio de tal protección. En este evento, se

tendrán que dar las siguientes hipótesis para que la tutela pueda ser procedente: (i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables.

Como quiera que lo pretendido es dejar sin efectos actos administrativos: liquidación oficial de sanción Rad. 2017-03647 del 26 de octubre de 2017 de la UGPP, y requerimiento previo RCD 2017-00511 del 28 de abril de 2017, para el acto administrativo de carácter definitivo se consagra para su revisión y control medios de defensa judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que no es la acción de tutela el mecanismo de defensa judicial previsto para ello, ni aun de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable, ya que no puede sostenerse que los efectos de los actos administrativos atacados causen un daño irreparable, como quiera que lo dispuesto en ellos fue el llamado al accionante para que modifique y pague en calidad de cotizante al sistema de seguridad social integral los aportes correspondientes al periodo de enero a diciembre de 2014 y, la sanción impuesta por no haberse realizados tales aportes, habiéndose incluso modificado tanto la liquidación que se realizara sobre el monto de los aportes adeudados, así como la sanción impuesta por inexactitud a través de la Resolución RDO-2020-M-013 del 5 de noviembre de 2020 por parte de la UGPP (pág. 3 a 9 archivo PDF 014).

Al respecto, el actor se limita a afirmar que sus derechos al debido proceso, defensa, mínimo vital, seguridad jurídica se encuentran vulnerados y que se trata de una persona en condición de discapacidad que le impide acudir al Juez natural, sin embargo, no proporciona un solo elemento de juicio concluyente que acredite un estado de vulnerabilidad manifiesta que justifique la procedencia de este amparo constitucional como mecanismo transitorio.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Juez Cuarenta Laboral del Circuito de Bogotá, administrando justicia en nombre de la Republica y por autoridad Constitucional.

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR por improcedente la presente acción constitucional, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes por el medio más eficaz el contenido de esta sentencia.

TERCERO: Si este fallo no fuere impugnado, **REMITASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

LUISA FERNANDA NIÑO DIAZ
Juez

Proyectó. S.B.

Firmado Por:

LUISA FERNANDA NIÑO DIAZ

JUEZ

**JUEZ - JUZGADO 040 DE CIRCUITO LABORAL DE LA CIUDAD DE BOGOTA,
D.C.-SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

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

Código de verificación:

2c5c0220e14f989e784e4597970e99f27b6409d3481bf5c5be2b908a7bd88688

Documento generado en 29/04/2021 09:40:03 PM

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