



JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Sentencia de tutela No.108

Accionada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

Accionante: Gerardo Jaimes Silva

Derechos Invocados: Debido Proceso

Radicado: 110013335-017-2019-00322-00

Actuación: Sentencia de Tutela de Primera Instancia

Procede el Despacho a decidir la Acción de Tutela incoada por el señor Gerardo Jaimes Silva, en nombre propio, contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP por la presunta vulneración a su derecho fundamental al debido proceso; no encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se procede a dictar Sentencia de Primera Instancia así:

I. ANTECEDENTES

La acción. Solicita se confiera el amparo y en consecuencia se ordene a la UGPP que dé respuesta completa y de fondo a la petición elevada con la comunicación de radicado 2019500502201882 del 16 de julio de 2019, permitiendo el ejercicio del derecho de defensa y contradicción ante el presunto incumplimiento de aportes al Sistema de Seguridad Social y entre tanto que cese cualquier acción persuasiva, coactivo o de fiscalización.

Refiere que el 27 de junio de 2019 recibió un correo electrónico donde se le informaba sobre una acción persuasiva, por incumplimiento en el pago de sus aportes a salud y pensión como trabajador independiente concediéndole un mes para empezar a hacer los aportes sobre sus ingresos reales, sin embargo en ningún aparte de su comunicación se especifica la información de que dispone la UGPP para calificarlo de "presunto evasor", sin señalar los hechos particulares de su caso ni determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generan la supuesta evasión.

Con el fin de conocer las razones que motivaron la acción persuasiva afirma elevó petición ante la UGPP con radicado 2019500502201882 del 16 de julio de 2019, que le fue resuelta el 31 de julio, sin embargo destaca que tal comunicación no brinda la información solicitada ni respondió de forma clara, completa y de fondo a las peticiones elevadas limitándose a dar información general sobre el procedimiento.

Argumento de la autoridad accionada Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP (folios 15 a 48): La UGPP en oportunidad allegó la contestación de la acción destacando que no es la acción de tutela el mecanismo idóneo ya que existen otros mecanismos de defensa del accionante que puede ejercer interponiendo las acciones que resulten pertinentes para impedir que se desaten los efectos de los actos proferidos por la administración.

Destaca que esa Unidad no le está violando ningún derecho fundamental por el hecho de habersele enviado un requerimiento persuasivo, ya que se detectó que ha incumplido el pago de los aportes de salud y pensión como independiente, y por lo tanto se le confirmó la obligación de comenzar a aportar en forma correcta y oportuna acorde con la realidad económica y actual, situación está que es acorde a los procedimientos que tiene que realizar la UGPP en aras de dar cumplimiento facultades que articulan el Sistema de la Protección Social desde diversos frentes, coadyuvando en la gestión que desarrollan las administradoras para la consolidación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, ejerciendo sus funciones en el marco de las competencias del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el Decreto Ley 169 de 2008, el artículo 29 de la Ley 1393 de 2010, el artículo 227 de la Ley

1450 de 2011, los artículos 178, 179 y 180 de la Ley 1607 de 2012 y demás disposiciones legales y reglamentarias.

Frente al núcleo esencial del derecho de petición impone a las autoridades y a los particulares a dar resolución pronta y oportuna de la cuestión presentada, lo que se ha garantizado plenamente al accionante mediante oficio con radicación No.2019151010973151 de fecha 30 de julio de 2019, en el que la UGPP le explicó de manera detallada todo lo concerniente al pago de seguridad social al actor.

Competencia: Este Despacho es competente para proferir fallo de tutela de primera instancia, toda vez que los hechos que motivaron la solicitud ocurrieron en la ciudad de Bogotá y la misma se encuentra dirigida contra una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991, y 1º del Decreto 1382 de 2000, y Decreto 1983 de 2017.

Legitimación en la causa por activa: En cuanto a la legitimación por activa, el solicitante es una persona natural que actúa en nombre propio, y quien demostró su condición de peticionario (art. 10 del D. 2591 de 1991).

Legitimación en la causa por pasiva: La acción se interpuso frente a la actuación de una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, encargada de las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos, según se determinó desde su creación a través de la Ley 1151 de 2007, razón por la cual es quien adelanta el proceso de fiscalización y cobro coactivo objeto de debate contra la empresa accionante (art.13 del D. 2591 de 1991).

Requisito de inmediatez: La Corte Constitucional también ha resaltado sobre el principio de inmediatez consolidando los factores que se deben tener en cuenta para determinar la razonabilidad del lapso entre el momento en que se vulneran los derechos fundamentales y la interposición de la tutela, precisando:

“La Corte Constitucional ha señalado que, según las circunstancias de cada caso, le corresponde al juez de tutela evaluar la razonabilidad del tiempo que ha transcurrido entre la situación de la cual se afirma produce la afectación de los derechos y la presentación de la acción, a fin de determinar si encuentra satisfecho el requisito de la inmediatez.”¹

El artículo 86 de la Constitución Política, consagra la acción de tutela como un procedimiento preferente y sumario, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o por la omisión de autoridades públicas o de los particulares que señala dicho precepto superior.

Es así que el juez de tutela debe examinar los requisitos propios de esta acción constitucional para poder declarar su procedencia; entre ellos se encuentra el requisito de inmediatez, identificado como el término razonable en el que se debe presentar la acción de tutela en búsqueda de su fin. Sobre el particular, en sentencia T-288/11 la H. Corte Constitucional señaló:

*“Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. Conforme con lo anterior, **el juez es quien debe determinar si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, si bien el término para interponer la acción de tutela no es***

¹ Corte Constitucional Sentencia T-246/15 del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015), Magistrada ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.

susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte derechos fundamentales, o que desnaturalice la acción. Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Está condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción. Dicho razonamiento conlleva necesariamente a la conclusión de que no existe una definición de antemano, con vocación general, de la razonabilidad y proporcionalidad para el tiempo de presentación de la acción de tutela contra providencias judiciales. Así, es deber del juez constitucional analizar, en cada caso particular, si la solicitud de amparo fue presentada dentro de un término que revista dichas características" (Resaltado por el Despacho).

De la jurisprudencia constitucional trascrita en líneas precedentes, se podría inferir que la ocurrencia del requisito de inmediatez no debe ser aplicado en estricto sentido, lo admisible es que el juez de tutela debe observar cada caso en concreto y determinar si la afectación de los derechos es permanente en el tiempo o por el contrario, ante la no concurrencia de éste, debe aplicarse en estricto sentido el requisito de inmediatez, por lo cual debe ser declarada la improcedencia de la acción de tutela.

Al respecto, la UGPP envió al señor Gerardo Jaimes Silva una solicitud de ajustes – acción persuasiva el 14 de junio de 2019, ante la cual el actor envió derecho de petición el 16 de julio de 2019 (fl.7), resuelto por la accionada el 30 del mismo mes y año (fls.8-10), la cual considera el actor que no da solución completa a lo peticionado.

En consecuencia, entre la última actuación desplegada y la interposición del amparo constitucional transcurrieron quince (15) días, lapso razonable de conformidad con la jurisprudencia constitucional y entendiéndose además que de los argumentos expuestos la vulneración alegada permanece en el tiempo.

Requisito de subsidiariedad: Sobre la procedencia de la acción de tutela contra manifestaciones de voluntad de la administración no han sido pocos los pronunciamientos de la Corte Constitucional destacando que:

La regla general es que el mecanismo constitucional de protección no puede superponerse a los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico de forma que los suplante o que se actúe como una instancia adicional para debatir lo que ya se ha discutido en sede ordinaria. En particular, la Sala insiste en que esta regla general conduce a que en los procedimientos administrativos, la tutela no procede contra actos expedidos por una autoridad administrativa, pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales, sin embargo, sólo de manera excepcional esta acción procede transitoriamente cuando se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable.

...

Tal como lo demuestra la jurisprudencia de la Corte, resulta indispensable analizar frente a cada caso, si el ordenamiento jurídico tiene previstos otros medios de defensa judicial para la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o amenazados y si los mismos son lo suficientemente idóneos y eficaces para otorgar una protección integral. Particularmente, tratándose de los procesos de responsabilidad fiscal, se ha reconocido reiteradamente la idoneidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante también se ha sostenido que el amparo constitucional puede proceder excepcionalmente si se acreditan los elementos característicos del perjuicio irremediable.²

Igualmente, en providencia T-177/11 la Corte Constitucional determinando que puntos debían ser parte del análisis del juez de tutela al determinar sobre la procedibilidad de la acción bajo la óptica del principio de subsidiariedad, afirmó:

En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el

² Corte Constitucional Sentencia T-030/15 del veintiséis (26) de enero de dos mil quince (2015), Magistrada ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.

perjuicio irremediable han de ser urgentes; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.³

En este orden de ideas, la procedencia del mecanismo constitucional contra actos administrativos está supeditada a la existencia de un perjuicio irremediable que debe ser invocada y demostrado ante el Juez Constitucional a fin de que éste pueda tomar las medidas necesarias de protección de los derechos fundamentales vulnerados.

En la **sentencia T-1008 de 2012⁴**, esa Corporación estableció que, por regla general, la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley. Adicionalmente, la Corte señaló que **no se puede abusar del amparo constitucional ni vaciar de competencia a la jurisdicción ordinaria, con el propósito de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito**, toda vez que éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines.

Posteriormente, en las **sentencias T-373 de 2015⁵ y T-630 de 2015⁶**, estableció que si existen otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se **consideran amenazados o vulnerados, el afectado debe agotarlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela. En consecuencia, una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico**, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia.

En el primer supuesto, la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, en consideración a las características procesales del mecanismo y al derecho fundamental involucrado. Entonces, un medio judicial excluye la procedencia de la acción de tutela, cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado⁷.

En relación con la idoneidad del recurso ordinario, esta Corporación en la **sentencia SU-961 de 1999⁸** indicó que en cada caso, el juez de tutela debe evaluar y determinar si el mecanismo judicial al alcance del afectado puede otorgar una protección completa y eficaz, de no cumplirse con los mencionados presupuestos, el operador judicial puede conceder el amparo constitucional de forma definitiva o transitoria según las circunstancias particulares que se evalúen.

De otra parte, en cuanto a la ocurrencia de un perjuicio irremediable, ese Tribunal, en la **sentencia T-225 de 1993⁹**, señaló que de acuerdo con el inciso 3º del artículo 86 Superior, aquel se presenta cuando existe un menoscabo moral o material injustificado que es irreparable, debido a que el bien jurídicamente protegido se deteriora hasta el punto que ya no puede ser recuperado en su integridad.

Adicionalmente, en la **sentencia T-808 de 2010¹⁰**, reiterada en la **T-956 de 2014¹¹**, la Corte estableció que se debe tener en cuenta la presencia de varios elementos para determinar el carácter irremediable del perjuicio.

En primer lugar, estableció que el daño debe ser **inminente**, es decir que está por suceder en un tiempo cercano, a diferencia de la mera expectativa ante un posible menoscabo. Este presupuesto exige la

³ Corte Constitucional Sentencia T-177/11 del catorce (14) de marzo de dos mil once (2011), Magistrada ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

⁴ Corte Constitucional, Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

⁵ Corte Constitucional, Magistrado Ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

⁶ Corte Constitucional, Magistrado Ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

⁷ Ver sentencias Corte Constitucional T-441 de 1993, Magistrado Ponente: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO; T-594 de 2006, Magistrado Ponente: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ y T-373 de 2015 Magistrado Ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

⁸ Corte Constitucional, Magistrado Ponente: VLADIMIRO NARANJO MESA.

⁹ Corte Constitucional, Magistrado Ponente: VLADIMIRO NARANJO MESA.

¹⁰ Corte Constitucional, Magistrado Ponente: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

¹¹ Corte Constitucional, Magistrado Ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

acreditación probatoria de la ocurrencia de la lesión en un corto plazo que justifique la intervención del juez constitucional. Es importante resaltar que la inminencia no implica necesariamente que el detrimento en los derechos este consumado. Asimismo, indicó que las medidas que se debían tomar para conjurar el perjuicio irremediable deben ser **urgentes y precisas** ante la posibilidad de un daño **grave** evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos fundamentales de una persona. En esa oportunidad, la Corte señaló que la gravedad del daño depende de la importancia que el orden jurídico le concede a determinados bienes bajo su protección.

Finalmente estableció que la acción de tutela debe ser **impostergable** para que la actuación de las autoridades y de los particulares sea eficaz y pueda asegurar la debida protección de los derechos comprometidos.

Es importante resaltar que si bien una de las características de la acción de tutela es su carácter informal, esta Corporación ha hecho especial énfasis en la necesidad de que los jueces de tutela corroboren los hechos que dan cuenta de la vulneración del derecho fundamental¹². En este sentido, la **sentencia T-702 de 2000**¹³ determinó que los jueces no pueden conceder una tutela si no existe prueba de la transgresión o amenaza del derecho fundamental que requiera el amparo constitucional en un proceso preferente y sumario.

En la sentencia **T-131 de 2007**¹⁴, la Corte estableció que en sede de tutela el accionante tiene la carga de probar las vulneraciones invocadas. Quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe acreditar probatoriamente los hechos que fundamentan sus pretensiones con la finalidad de que el juez adopte una decisión con plena certeza y convicción de la amenaza o vulneración del derecho invocado. No obstante, también reconoció que existen situaciones en las que la carga de la prueba se debe invertir por las condiciones de indefensión en las que se encuentra el peticionario.

De acuerdo a lo anterior, la persona que alega la ocurrencia de un perjuicio irremediable debe acreditar probatoriamente los hechos en los que funda la configuración de dicha situación. Sin embargo, el análisis de los mencionados elementos demostrativos debe consultar los principios de informalidad y celeridad que orientan la solicitud de amparo.

i) El derecho de petición: su naturaleza, contenido, elementos y alcance¹⁵

El derecho de petición es un derecho fundamental autónomo en términos del artículo 23 de la Constitución Política, según el cual “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. (...)”.

Reiteradamente la Corte ha señalado que el derecho de petición en su contenido¹⁶ comprende los siguientes elementos¹⁷: i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas (núcleo esencial)¹⁸; ii) una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material¹⁹, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y iii) de manera completa y congruente, es

¹² Corte Constitucional T-760 de 2008, Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO; T-819 de 2003, Magistrado Ponente: MARCO GERARDO MONROY CABRA y T-846 de 2006, Magistrado Ponente: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO. Citadas en la sentencia T-571 de 2015.

¹³ Corte Constitucional, Magistrado Ponente: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

¹⁴ Corte Constitucional, Magistrado Ponente: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

¹⁵ Corte Constitucional Sala Octava de Revisión sentencia T-192 del quince (15) de marzo de dos mil siete (2007) Magistrado Ponente: Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS

¹⁶ Ver, entre muchas, Corte Constitutionnel sentencias T-737 y T-236 de 2005 y C-510 de 2004, M.P. Alvaro Tafur Galvis; T-718 y T-627 de 2005; Marco Gerardo Monroy Cabra; T-439 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-275 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁷ Ver Corte Constitucional sentencias T-944 de 1999 y T-447 de 2003. En la sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, retomada por las sentencias T-855 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-734 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-915 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras, se delinearon algunos supuestos fácticos mínimos del derecho de petición, que han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación, mediante las sentencias de sus diferentes Salas de Revisión.

¹⁸ Es abundante la jurisprudencia existente sobre el núcleo esencial del derecho de petición. Se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias: T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-108 de 2006 y T-490 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1130 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-373 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁹ Ver, entre muchas, las sentencias: T-460 de 2006 y T-1160 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-295 y T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-134 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-1130 y T-917 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-352 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-327 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y **iv)** una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido²⁰.

Sobre este último punto, vale recordar que la Corte se encargó de diferenciar claramente el derecho de petición y el derecho a lo pedido, cuyos conceptos, aunque diversos, suelen confundirse frecuentemente. Los criterios que desde sus inicios fijó la Corporación, en sentencia T-242 de 1993, para efectos de establecer esas diferencias se transcriben a continuación:

"(...) no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)"

La Corte ha expresado que una respuesta es: **i) suficiente** cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a sus pretensiones²¹; **ii) efectiva** si soluciona el caso que se plantea²² (C.P., Arts. 2º, 86 y 209) y **iii) congruente** si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta^{23, 24}.

En síntesis, la Corte Constitucional ha consolidado su jurisprudencia sobre el derecho de petición en los siguientes términos:

"(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible²⁵; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares²⁶; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición²⁷ pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa²⁸; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder²⁹ y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado".³⁰

²⁰ Ver las sentencias T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras. sentencia T-242 de 1993 *"(...) no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)"*

²¹ Corte Constitucional Sentencias T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-581 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²² Corte Constitucional Sentencia T-220 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²³ Corte Constitucional Sentencia T-669 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁴ Cft. Sentencia T-627 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁵ Corte Constitucional Sentencia T-481 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

²⁶ Al respecto puede consultarse de la Corte Constitucional la sentencia T-695 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁷ Corte Constitucional Sentencia T-1104 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda.

²⁸ Corte Constitucional Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

²⁹ Corte Constitucional Sentencia T-219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.

³⁰ Corte Constitucional Sentencia T-249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Por consiguiente, se garantiza este derecho cuando la persona obtiene por parte de la entidad demandada una respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable a su petición.

Expedida la Ley 1755 de 2015 "*Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", una norma de carácter estatutario, conformada por 33 artículos, sectorizados en tres capítulos, que establecen la regulación integral de ese derecho fundamental, cuyo proyecto fue objeto de control previo de constitucionalidad por medio de la Sentencia C-951 de 2014; y norma vigente que regula el derecho de petición.

De otra parte, la Corte ha sostenido en su jurisprudencia que la información que se proporciona al Juez de tutela no constituye respuesta a la petición del accionante³¹ y que todo desconocimiento de los términos legales establecidos para dar esa respuesta constituye una violación al derecho de petición.³²

ii) El derecho al debido proceso en la jurisdicción coactiva³³

El inciso primero del artículo 29 de la Carta Política establece claramente que "*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*", por lo que también en los procesos de jurisdicción coactiva que adelantan algunas entidades administrativas, deben observarse la plenitud de las formas previstas en la ley previa para tales procedimientos; quien los tramite sin atender a ese mandato incurre en violación del derecho fundamental consagrado en la norma Superior citada.

A la luz de este principio, se debe proceder inicialmente a definir cuál es la legislación aplicable al trámite de los procedimientos de ejecución coactiva, ante lo cual en el caso en discusión se debe aplicar el procedimiento contemplado en el Estatuto Tributario.

iii) El procedimiento administrativo de cobro coactivo y los mecanismos de defensa al alcance de los asociados³⁴

17.- Como quiera que, de acuerdo con el artículo 125 Superior la función administrativa está al servicio del interés general y se rige, entre otros, por los principios de eficacia, economía y celeridad, el ordenamiento jurídico le concedió la facultad de cobro coactivo a algunas autoridades públicas. El procedimiento administrativo de cobro coactivo se ha definido por la jurisprudencia constitucional como:

*"un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, de las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales."*³⁵

Dicha prerrogativa de la administración, a su vez, se consagra como obligación para algunas autoridades públicas. En efecto, el artículo 98 del CPACA le impuso el deber de recaudar las obligaciones creadas en su favor y que consten en documentos que presten mérito ejecutivo a: (i) los órganos, organismos o entidades estatales; (ii) las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y (iii) los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

En la medida en que la facultad en mención pone a la autoridad en una posición -juez y parte- que rompe el equilibrio que se alcanza en un proceso judicial como consecuencia de la intervención de un tercero neutral, el ejercicio de cobro coactivo corresponde a una actuación reglada, regida por las normas especiales

³¹ Corte Constitucional T-061 de 2004, T- 283 y T-282 de 2003, M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

³² Corte Constitucional Sentencia de Unificación SU-975 de 2003, Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada en las sentencias T-1068 de 2005 y T-061 de 2004, M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

³³ Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, Sentencia T-447 del veintisiete (27) de abril del año dos mil (2000), Magistrado Ponente: CARLOS GAVIRIA DÍAZ, Referencia: expediente T-269.154, Acción de tutela contra el municipio de Puerto Libertador (Córdoba), por una presunta violación del derecho al debido proceso, Tema: Jurisdicción coactiva. Actor: Carbones del Caribe S.A.

³⁴ Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión de Tutelas, Sentencia T-412 del veintiocho (28) de junio de dos mil diecisiete (2017), Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, Referencia: Expediente T-6.048.436, Acción de tutela instaurada por María Eugenia Cuartas Granados contra la UGPP, Procedencia: Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Asunto: procedencia de la acción de tutela para controvertir el reajuste de la mesada pensional y el cobro de sumas pagadas y no debidas por parte de la UGPP.

³⁵ Sentencia C-666 de 2000. Magistrado Ponente: JOSÉ GREGARIO HERNÁNDEZ GALINDO.

establecidas para cada entidad o, en su defecto, por las previsiones correspondientes del Estatuto Tributario y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.³⁶

En relación con el ejercicio del derecho de defensa en el marco del proceso coactivo es necesario destacar que, de un lado, las reglas especiales establecen las particularidades del trámite, las cuales constituyen el marco de acción de la entidad y cuya observancia demarca la garantía del debido proceso y, de otra parte, las actuaciones de la autoridades administrativas pueden ser controvertidas ante la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto, el artículo 101 *ibídem* 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.

De manera que existen diversas disposiciones que demarcan la actuación que se debe seguir en el ejercicio de la facultad de cobro coactivo y que constituyen los parámetros para determinar el respeto del derecho al debido proceso.

18.- Advertido el carácter reglado de la facultad de cobro coactivo, la jurisprudencia constitucional ha considerado los medios de defensa al alcance de los asociados en el marco de los procesos coactivos para la determinación del cumplimiento del requisito de subsidiariedad. Por ejemplo, en la **sentencia T-939 de 2012**³⁷ en la que se estudió la solicitud de amparo formulada en contra del mandamiento de pago y las medidas cautelares de embargo decretadas en un proceso coactivo adelantado por la DIAN en contra de los socios de una persona jurídica para obtener el pago de los impuestos adeudados por la sociedad, la Corte determinó la garantía del debido proceso, debido a que:

"los accionantes, con conocimiento pleno de las actuaciones de la DIAN, dirigidas a obtener el pago de impuestos adeudados por la sociedad, procedieron a ejercer el derecho de defensa que protege la Constitución y la ley, en la respectiva oportunidad procesal, reglado en este asunto por el Estatuto Tributario y el Código Contencioso Administrativo, garantizándose de esta manera las formas propias del proceso de cobro coactivo y el acceso a la administración de justicia."

Asimismo, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional estableció la improcedencia de la acción por el incumplimiento del presupuesto de subsidiariedad, al constatar que los actores podían suscitar el control de legalidad de los actos administrativos de embargo que, a su juicio, vulneraban sus derechos al debido proceso, al buen nombre, al habeas data, a la honra y a la dignidad humana.

En ese mismo sentido, en la **sentencia T-088 de 200538**, en la que se estudió la acción de tutela formulada por una persona que alegó que en el proceso de cobro coactivo adelantado en su contra por la DIAN se violaron los derechos al debido proceso y defensa como consecuencia de la indebida notificación del mandamiento de pago, la Sala consideró necesario establecer, de forma preliminar, si de acuerdo a la normativa que regula el procedimiento coactivo, la interposición de los recursos y excepciones contencioso administrativos contra el acto que ordena seguir la ejecución podían ser idóneos para controvertir la forma como fue notificado el mandamiento de pago y la omisión de vincular a los deudores solidarios.

Tras revisar las normas pertinentes del Estatuto Tributario advirtió que la accionante podía cuestionar la indebida notificación a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto que ordenó seguir adelante la ejecución. En el análisis del caso concreto, la Corte concluyó que hubo afectación del derecho al debido proceso de la accionante por la indebida notificación del mandamiento de pago, pero destacó los mecanismos para controvertir las actuaciones del cobro coactivo. En consecuencia, como medida de restablecimiento del derecho de la actora, dispuso que se le permitiera controvertir judicialmente el acto que ordena seguir adelante la ejecución con los argumentos que aquella estimara pertinentes.

³⁶ **Artículo 100. Reglas de procedimiento.** Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.

2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.

3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular."

³⁷ Corte Constitucional Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA.

³⁸ Corte Constitucional Magistrado Ponente: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

iv) Procedencia de la acción de tutela para impugnar el procedimiento de cobro coactivo³⁹

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el proceso de cobro coactivo es la herramienta mediante la cual la administración puede cobrar directamente, sin instancias judiciales, créditos de los cuales es acreedora. La jurisdicción coactiva se justifica, según la Corte, en *"la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales"*⁴⁰.

Para la Corte Constitucional, *"la finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales"*⁴¹.

Según jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la jurisdicción Coactiva:

"...es un privilegio concedido en favor del Estado, que consiste en la facultad de cobrar las deudas fiscales por medio de los empleados recaudadores, asumiendo en el negocio respectivo la doble calidad de juez y parte. Pero ese privilegio no va hasta pretermir las formalidades procedimentales señaladas por la ley para adelantar las acciones ejecutivas". (Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. G.J. XLV. N° 1929, Auto de septiembre 1 de 1937, pág. 773).

En Sentencia T-445 de 1994 la Corte Constitucional acogió la tesis de que el proceso de cobro coactivo es de naturaleza administrativa y no judicial, pues pretende la ejecución -por parte de la administración- de una deuda de la que ella misma es acreedora. Dicha posición fue reiterada en la Sentencia C-799 de 2003 cuando la Corporación advirtió que *"la jurisdicción coactiva constituye una prerrogativa administrativa que hace que los procesos correspondientes sean de esta naturaleza y no procesos judiciales"*⁴²

En su condición de procedimiento administrativo, el de cobro coactivo está sujeto al respeto de las garantías fundamentales, entre ellas, el debido proceso. Sin embargo, en atención a la misma naturaleza, el procedimiento de cobro coactivo es susceptible de ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa, como lo son todas las actuaciones desplegadas por la administración que se reputan ilegítimas. Así lo manifestó la Corte en la sentencia previamente citada:

"La administración tiene privilegios que de suyo son los medios idóneos para el cumplimiento efectivo de los fines esenciales del Estado, prerrogativas que se constituyen en la medida en que solo a la administración se le otorga la posibilidad de modificar, crear, extinguir o alterar situaciones jurídicas, en forma unilateral, con o sin el consentimiento de los administrados, incluso contra su voluntad.

"Entonces la administración está definiendo derechos y a la vez creando obligaciones inmediatamente eficaces, gracias a la presunción de validez y de la legitimidad de que gozan sus actos. La presunción de legalidad significa que los actos tienen imperio mientras la autoridad no los declare contrarios a derecho. Este carácter del acto administrativo llamado efecto de ejecutividad, tiene su fundamento en el artículo 238 de la Constitución Política por cuanto al establecer que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por la vía judicial, significa a contrario sensu que mientras no se suspendan los efectos de los actos administrativos, son plenamente válidos.

"También se encuentra contenido el principio de ejecutividad en el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, el cual reza:

"Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados."

"Debe hacerse claridad en que la presunción de legalidad del acto administrativo puede desvirtuarse, poniendo en funcionamiento así el aparato judicial y trasladando al particular la carga de la prueba. Entonces vemos cómo el control jurisdiccional de los actos administrativos proferidos dentro de procesos de jurisdicción coactiva, se ejercen con posterioridad a su expedición. (artículo 68 del Código Contencioso Administrativo).

³⁹ Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión de Tutelas, Sentencia T-628 del veintiséis (26) de junio de dos mil ocho (2008), Magistrado Ponente: MARCO GERARDO MONROY CABRA, Referencia: expediente T-1'824.572, Peticionario: Rafael Antonio Torregroza Jiménez, Procedencia: Juzgado 19 Civil del Circuito de Bogotá.

⁴⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2000, Magistrado Ponente: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

⁴¹ Ibídem.

⁴² Corte Constitucional Magistrado Ponente: MARCO GERARDO MONROY CABRA

"También se puede decir que un acto administrativo ejecutable es un mandato y como tal soporta un carácter imperativo, obligatorio contra quien o quienes se dirige en forma particular o en forma abstracta, tesis esta, que se conoce como el carácter ejecutorio de un acto administrativo, siendo una consecuencia de la presunción de legalidad.

"En conclusión la Constitución de 1991, en su artículo 238 le dio piso constitucional a los efectos ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos.

"(...)

"En conclusión, considera esta Sala de Revisión que el proceso de jurisdicción coactiva es de naturaleza administrativa, por cuanto su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración de cobro de una obligación tributaria. En otras palabras esta jurisdicción es el uso de la coacción frente a terceros y la expresión de una autotutela ejecutiva". (Sentencia T-445 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

De lo anterior se sigue que para cuestionar la validez de un procedimiento de cobro coactivo, el demandante cuenta con las acciones contencioso administrativas. La validez del proceso de cobro coactivo, por haberse desconocido incluso garantías constitucionales, es inicialmente competencia del juez de la administración. Con ello se quiere indicar que para la impugnación del proceso de jurisdicción coactiva existe una vía judicial de defensa, por lo que la acción de tutela sólo procede cuando se demuestre que tal vía no es idónea para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

iv) Caso concreto.

De acuerdo con los documentos aportados, y según lo manifestado por la entidad se encuentra probado que el procedimiento adelantado por la UGPP en el caso del señor Gerardo Jaimes Silva fue el siguiente:

1. Con el fin de determinar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social por parte del señor Gerardo Jaimes Silva, la UGPP expidió una solicitud de ajustes al Sistema General de Seguridad Social - Acción Persuasiva, bajo el radicado interno No. 2019151009105781 de fecha 14 de junio de 2019, según la entidad por cuanto identificó incumplimiento en el pago de los aportes de salud y pensión como independiente (fls.4-6, 39).
2. Ante la comunicación anterior, el accionante interpuso derecho de petición el 16/07/2019 con radicación No.2019500502201882 solicitando a la UGPP, a fin de ejercer su derecho de defensa, le expidiera información sobre las razones de hecho y los fundamentos de derecho en que se basa la inexactitud alegada, la indicación de los años en que se cometió la inexactitud, la información que evidencia el incumplimiento en el pago de los aportes a salud y pensión como independiente (fl.7).
3. La citada petición fue atendida por la UGPP mediante radicado 2019151010973151 de fecha 30 de julio de 2019, indicando lo siguiente:

"El indicio de evasión se originó al validar sus ingresos como independiente, registrados en su información tributaria oficial contra el pago de sus aportes al Sistema General de la Seguridad Social —SGSS. Tenga en cuenta que aunque usted realiza sus aportes como independiente, identificamos que el ingreso base de cotización —18C liquidado no es acorde con su condición económica actual. La Unidad le confirma la obligación de ajustar el ingreso base de cotización a partir del momento en que recibió la comunicación.

El IBC se calcula teniendo en cuenta la totalidad de sus ingresos recibidos por: dividendos, rendimientos financieros, arriendos, intereses, honorarios por contratos de prestación de servicios personales o cualquier otra actividad que realice bajo su propia cuenta y riesgo; estos lo clasifican como trabajador independiente. La Unidad tiene en cuenta que sus ingresos como independiente pueden variar de un mes a otro, por lo tanto, realice este cálculo de forma mensual Si durante algún mes no recibe ingresos iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente -SMMLV, repone la novedad de retiro durante los cinco (5) primeros días del siguiente mes, de lo contrario deberá pagar los aportes pendientes más los intereses de mora.

A continuación presentamos como calcular el ingreso base de cotización:

i) Independientes con contrato por prestación de servicios personales:

1. Calcule el valor mensualizado de los contratos recibidos durante el mes.
2. Multiplique estos ingresos mínimo por el 40%.
3. El resultado es el valor del IBC sobre el que debe aportar a salud, pensión y riesgos laborales.
4. Este cálculo aplica solamente para contratos por prestación de servicios que no impliquen subcontratación, compra de insumos o expensas relacionados directamente con la ejecución del contrato.

Ley 1753 de 2015, artículo 135

ii) *Independientes por cuenta propia incluyendo rentistas de capital o con contrato diferente a prestación de servicios personales:*

1. *Calcule los ingresos totales recibidos durante el mes (incluya las rentas de capital).*
 2. *Reste los costos que se derivan de su actividad económica, siempre que cumplan con los requisitos de causalidad, necesidad y proporcionalidad. Artículo 135, Ley 1753.*
 3. *Multiplique estos ingresos mínimo por el 40%.*
 4. *El resultado corresponde al valor del 18C sobre el que debe aportar a salud y pensión.*
- Aporte a una Administradora de Riesgos Laborales —ARL, si el contrato es mayor a un mes. La clase de riesgo laboral depende de la actividad a la cual usted se dedique. Si la clase de riesgo es 4 o 5, este aporte lo debe hacer el contratante. Ley 1562 de 2012. Artículo 2, literal a, numeral 5...” (Fls.40-41).*

Ha precisado la jurisprudencia constitucional que la regla general de improcedencia tiene dos excepciones, a saber: cuando (i) se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual el juez concederá la protección transitoria mientras la jurisdicción competente decide de manera definitiva sobre la legalidad del acto; y cuando (ii) a pesar de que existe un medio defensa judicial, este resulta ineficaz para conjurar la violación del derecho fundamental invocado. Además, se ha precisado que (iii) el acto que se demanda no puede ser un acto de trámite, sino que debe tener la potencialidad de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa, siendo además necesario que se produzca a raíz de (iv) una actuación administrativa irrazonable que vulnere alguna garantía constitucional.⁴³

Para definir lo anterior es de anotar que de conformidad con la Resolución 691 de 2013⁴⁴, Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, se tiene que:

ARTÍCULO 3o. NORMATIVIDAD APLICABLE. *La normatividad aplicable para llevar a cabo los procedimientos de cobro persuasivo y coactivo en la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), es la contemplada en el Estatuto Tributario Nacional y demás normas que regulen la materia, las modifiquen o adicionen.*
(Subraya fuera de texto)

Por su parte es el Título II Capítulo I de la Resolución 691 de 2013 en la que se regula el procedimiento para el Cobro Persuasivo señala:

ARTÍCULO 8o. DEFINICIÓN. *A través del cobro persuasivo se pretende la recuperación total e inmediata de la cartera, desplegando una política de acercamiento efectiva con el deudor, en aras de evitar el proceso de cobro coactivo.*

ARTÍCULO 9o. MEDIOS UTILIZADOS. *El cobro persuasivo podrá realizarse a través de llamada telefónica, correo electrónico, comunicación escrita o cualquier otro mecanismo idóneo, con el cual se logre contactar al deudor.*
De la utilización de cualquiera de estos medios deberá dejarse constancia en el respectivo expediente.

Que seguido se dispone que:

ARTÍCULO 10. PROCEDIMIENTO. *Para efectos de una correcta gestión de cobro persuasivo, se deberán cumplir las siguientes etapas:*

1. *Contactar al deudor por uno de los medios de que trata el artículo anterior con el fin de invitarlo a que realice el pago de la obligación.*
2. *Remitir por lo menos dos (2) comunicaciones escritas al deudor requiriendo el pago; la primera comunicación debe contener como mínimo los siguientes requisitos:*
 - *El objeto del requerimiento.*
 - *Las facultades de la UGPP para ejercer las acciones de cobro.*
 - *Las consecuencias por el no pago de la obligación que se cobra.*
 - *El origen de la obligación, estableciendo el título ejecutivo de donde proviene la obligación.*
 - *El monto total de lo adeudado discriminando la suma correspondiente al capital e intereses de la obligación y demás gastos generados indicando su corte.*
 - *Los datos de contacto de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.*

⁴³ Ofr. Sentencia SU-617 de 2013 Magistrado Ponente NILSON PINILLA PINILLA.

⁴⁴ En virtud de las facultades conferidas por el numeral 7 del artículo 9 del Decreto 575 de 2013.

3. En la segunda comunicación se debe señalar, además de los puntos anotados en la primera comunicación, lo siguiente:

- Las opciones de las que dispone para cumplir con su obligación, ya sea el pago total de la obligación o la suscripción de facilidad de pago.

- La advertencia que en caso de incumplimiento se continuarán con las acciones de cobro, según corresponda.

PARÁGRAFO. La etapa de cobro persuasivo no es un requisito de obligatorio cumplimiento para el inicio del procedimiento de cobro coactivo, cuando: I). Falte un (1) año para que se configure la prescripción de la acción de cobro, II). La entidad deudora se encuentre en disolución y/o liquidación, III). Cuando el deudor manifieste de manera expresa su renuencia al pago, IV). Cuando se presente reincidencia en el incumplimiento en el pago de sus obligaciones.

En consecuencia, se observa que la entidad accionada UGPP dio respuesta conforme sus funciones, su competencia y la normatividad aplicable, respuesta que además corresponde a un mero acto de trámite **SIN** la potencialidad de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa, por el contrario la norma refiere la acción persuasiva como una etapa previa al proceso de cobro coactivo donde se busca advertir al actor de las consecuencias del incumplimiento en el pago completo de sus aportes, con un término de duración de cinco (5) meses contados a partir de la fecha en que la UGPP realice la primera acción persuasiva, de la cual debe quedar registro en el expediente correspondiente⁴⁵, y en el caso específico el accionante recibió apenas la primera de dos comunicaciones exigidas.

De igual forma, se resalta que la respuesta de la entidad le menciona el procedimiento para el cálculo del IBC, para que ajuste sus cotizaciones a la metodología dispuesta por la entidad.

Además, en el caso sometido a estudio no se demuestra que la accionante esté sometida a algún peligro inminente que justifique la concesión transitoria del amparo de tutela.

En efecto, la Corte Constitucional⁴⁶ ha dicho que para que la tutela proceda como mecanismo transitorio, se requiere probar la existencia de un perjuicio irremediable. La jurisprudencia ha definido suficientemente el concepto de perjuicio irremediable al advertir que se trata de un riesgo que amenaza de manera inmediata el derecho fundamental y que abriga un potencial daño que **no podría ser reparado**. Sobre este particular la Corte Constitucional dijo, en una providencia que se ha vuelto paradigmática en la materia, que el irremediable es aquél perjuicio se avizora grave e inminente sobre el titular de un derecho fundamental, y requiere ser contrarrestado con medidas urgentes y de aplicación inmediata e impostergable.

Ciertamente, para el Despacho, el escenario procesal de la acción de tutela, diseñado para evitar una violación inminente de derechos fundamentales, no puede desdibujarse para discutir la validez de un acto administrativo proferido dentro de un proceso de acción persuasiva; máxime cuando a la presente actuación el accionante no aportó soporte alguno del daño que podría ser configurado puesto que aún el acto atacado no tiene la facultad de producir tal perjuicio.

Y es que si bien la tutela tiene como una de sus características la informalidad, esto no significa que el juez pueda sustraerse del deber que tiene de constatar la veracidad de las afirmaciones realizadas por las partes. La Corte ha señalado en reiterada jurisprudencia que la decisión judicial *"no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela."*⁴⁷

⁴⁵ Resolución 691 de 2013 artículo 11.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa: *"Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados. Con respecto al término "amenaza" es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral."*

⁴⁷ Ver sentencia T 298 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo) En este caso el accionante argumenta que la incorporación de su hijo a prestar servicio militar viola sus derechos fundamentales consagrados en los artículos 11, 13, 23 y 29 de la Constitución Política, pues la salud de aquel se encuentra afectada por padecer enfermedades relacionadas con la glicemia, colesterol y un soplo cardíaco. No obstante, estas presuntas afectaciones en la salud del menor fueron desvirtuadas mediante los exámenes practicados por personal calificado que presta sus

Por lo que, no se haya sustento suficiente para las acusaciones del accionante que soporten o acrediten un perjuicio irremediable a sus derechos; y entendiendo que ya se concluyó la actuación administrativa desplegada por la entidad accionada produciéndose un acto administrativo demandable ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, juez natural del asunto, no le compete a este Juez Constitucional pronunciarse sobre el contenido de las decisiones adoptadas por la UGPP, determinándose en consecuencia, la improcedencia de la acción de tutela para lograr lo pretendido por no acreditarse el cumplimiento del principio de subsidiariedad ni probarse la existencia de un perjuicio irremediable por la actuación de la administración para soportar una intromisión del Juez Constitucional; y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- NO TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso, invocado por el señor Gerardo Jaimes Silva, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO.- NOTIFICAR a la accionada y al accionante, por el medio más expedito, en el término previsto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO.- Si este fallo no fuere impugnado, **ENVÍESE** el expediente al día siguiente a la Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991. Una vez regrese **ARCHÍVENSE** las presentes diligencias dejando la respectiva constancia en el Sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUZ MATILDE ABAIME CABRERA
Juez

725

servicios en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por lo que ante la ausencia de pruebas que confirmaran los hechos expuestos en la tutela se declaró improcedente el amparo solicitado. También en Sentencia T-835 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero) se estudió la procedencia del pago de la prima de calor que solicitaba el actor, no obstante que la solicitud de amparo tenía como único fundamento su afirmación, pues no sólo no existían pruebas que apoyaran su pretensión sino que el actor no aportó datos concretos que le permitieran al juez constitucional evidenciar la vulneración del derecho a la igualdad. Por lo cual, se declaró improcedente la tutela. Finalmente, en Sentencia T 131 de 2007 (MP Humberto Sierra Porto) se decidió no tutelar los derechos del accionante, quien en calidad de funcionario judicial (Oficial mayor del Juzgado 1º Civil Municipal de Tumaco), solicitaba que se ampararan sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados, por la decisión de un despacho judicial de otra ciudad distinta de la que laboraba, de no aceptar un traslado que había solicitado con el fin de estar cerca de su núcleo familiar. En este caso, la Corte decide negar la tutela por cuanto el actor omitió injustificadamente su carga de probar lo manifestado en el escrito tutelar.