



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA – ORAL**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinticuatro (2024).

PROCESO No.:	11001-33-35-025-2024-00120-00
ACCIONANTE:	GUSTAVO ZAFRA REYES
ACCIONADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL (UGPP)
ACCIÓN:	TUTELA

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia en la acción de tutela promovida por el señor **GUSTAVO ZAFRA REYES** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL**, por violación al derecho fundamental de IGUALDAD, DEBIDO PROCESO, ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, DEFENSA y CONTRADICCIÓN.

I. ANTECEDENTES

1.1. Soporte Fáctico de la Solicitud de Amparo

Del escrito de tutela se extraen los siguientes **HECHOS** relevantes:

Indico el accionante, que La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- profirió la resolución Liquidación Oficial Resolución No. RDO-2021-00741 del 26 de marzo de 2021., y Resolución No. RDC-2022-00023 del 03 febrero de 2022 mediante la cual, resuelve el Recurso de Reconsideración y cobra aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los subsistemas de salud y pensión por los periodos de enero a diciembre del año gravable 2017, por la suma de (\$7.838.861).

Sostuvo que verificados los requisitos exigidos en el en el parágrafo 11 del artículo 47 de la Ley 2155 de 2021, se estableció que el actor cumplía con los requisitos y podía acceder a la reducción por beneficios tributarios en la Ley señalada.

Manifiesta que, teniendo en cuenta que en la hoja de cálculo actuarial en el mes 03 señalaba por valor de concepto de cálculo actuarial la suma de \$3.367.161. se realizó de manera presencial, el día 25 de marzo de 2022 en el banco de occidente, y que por medio de radicado 2022400300715802 del 30 de marzo de

2022, a través de apoderado judicial se radicó a la UGPP los soportes de pago de acuerdo a los términos señalados en la Ley 2155 de 2021.

Indica que el 8 de julio de 2022, la UGPP expidió Constancia de Acta No. 192 Comité de Conciliación y Defensa Judicial-PAR Caso No. 33, mediante la cual resolvía la solicitud de terminación por mutuo acuerdo solicitada por el aportante, señalando que no era el pago señalado en el Excel en la hoja de cálculo actuarial, presentando una diferencia de pago por concepto de cálculo actuarial por valor de \$228.034, a lo cual se interpuso recurso de reposición contra la decisión adoptada por el comité de conciliación de defensa judicial de la UGPP.

Manifiesta que, el 11 de diciembre de 2023 la UGPP expidió Resolución PAR 2941 mediante la cual resuelve el recurso interpuesto contra la decisión adoptada en acta No. 192 caso 33 del 08 de julio de 2022.

1.2. Pretensiones

El tutelante solicitara al Despacho acceder a las siguientes:

“(…)

PRIMERO: Se amparen los derechos fundamentales invocados.

SEGUNDO: Con el fin de garantizar restablecer los derechos fundamentales violados se ordene a la UGPP.

(i) Aprobar la terminación por mutuo acuerdo realizada por el señor GUSTAVO ZAFRA REYES..” (sic)

1.3. Trámite Procesal y Contestación de la Demanda de Tutela

La demanda de tutela fue admitida por este Despacho mediante auto de fecha quince (15) de abril de dos mil veinticuatro (2024), en el que se ordenó notificar por el medio más expedito y eficaz, al representante legal de la Entidad accionada, a quien se le concedió el término de dos (2) días para que rindiera informe sobre los hechos y fundamentos de la acción, ejerciendo su derecho de defensa.

Notificada en debida forma la entidad accionada, y vencido el término concedido para su intervención, contestó la presente acción de tutela de la siguiente forma:

UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP

Debidamente notificada la autoridad de la entidad accionada, se allega contestación a la acción de tutela, el 18 de abril vía correo electrónico, suscrita por CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRAS, Subdirectora General Código

40, Grado 24 de la Subdirección Jurídica de Parafiscales, quien manifiesta estar debidamente legitimada en la causa para emitir el correspondiente pronunciamiento.

Manifiesta que el aportante Gustavo Zafra Reyes identificado con CC. 13.957.242, por medio de apoderada, realizó solicitud de Terminación por Mutuo Acuerdo contemplado en el artículo 47 de la Ley 2155 del 2021, respecto del proceso de Determinación de Obligaciones No. 20191520058002264.

Indica que mediante Acta No. 192 del 8 de julio del 2022 – Caso No. 33, se negó la solicitud de Terminación por Mutuo Acuerdo artículo 47 de la Ley 2155 del 2021, en razón a que una vez se verificaron los pagos realizados por el accionante se determinó que no efectuó el pago total de la obligación.

Razón por la cual señala que se expidió el acto administrativo objeto de la solicitud de transacción correspondió a la Resolución que resolvió el Recurso de Reconsideración No. RDC-2022-00023 del 03 de febrero de 2022, notificada el 4 de febrero del 2022. El Beneficio se negó por el pago incompleto, quedando saldo pendiente por concepto de cálculo actuarial por valor de \$228.034.

Aduce que el rechazo de la aplicación del beneficio tributario solicitado deviene del incumplimiento del requisito de demostrar el pago total de los aportes determinados en el acto a transar.

Finalmente solicita se declare improcedente la acción de tutela, para buscar a través de este mecanismo, el reconocimiento, pago o una actividad concreta que pueda discutirse a través del medio ordinario dispuesto para tal fin.

1.4 Acervo Probatorio

1. Resolución RDC-2022-00023 del 03/02/2022 por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDO-2021-00741 del 26 de marzo de 2021 junto con el archivo Excel anexo.
2. Acta 192 caso 33 por medio de la cual se rechaza la solicitud de beneficio tributario.
3. Auto 2331 por medio de la cual se inicia un periodo probatorio.
4. Auto 1023 por medio de la cual se amplía el periodo probatorio por 30 días más.
5. Auto 2658 por medio de la cual se amplía el periodo probatorio 30 días más.
6. Resolución PAR 2941 de 11 de diciembre de 2023, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en agosto de 2023.
7. Proceso administrativos GERMAN ROMERO.

II. CONSIDERACIONES

2.1. De la acción de tutela.

La acción de tutela, prevista en el Artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, como mecanismo preferente y sumario, fue concebida como una acción judicial subsidiaria, residual y autónoma, a disposición de los ciudadanos, mediante la cual pueden reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección judicial inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de autoridades públicas y, excepcionalmente, de particulares.

El trámite de esta herramienta jurídica por medio de un procedimiento preferente y sumario, supone su prevalencia frente a las demás acciones, y que el fallo que disponga la protección de derechos fundamentales sea de inmediato cumplimiento, empero, puede ser impugnado ante el superior, quien luego debe remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

A la par, se constituye como una acción subsidiaria y residual, de manera que se torna improcedente cuando existen otros mecanismos de defensa judicial a los que puede acudir el interesado para obtener la protección de sus derechos fundamentales. No obstante, a pesar de ello, en el evento de que se acredite la configuración de un perjuicio irremediable, la solicitud de amparo se hace procedente.

Así, aunque la acción de tutela ha sido puesta por la Constitución y la Ley a disposición de todas las personas, ese derecho de acción no es absoluto, en cuanto está limitado por las causales de improcedencia, como la anteriormente mencionada, y las previstas en el Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, tales como: i) Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus; ii) Cuando se pretenda proteger derechos colectivos; iii) Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho y, iv) Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

Sin embargo, también la norma que crea la acción indica que la acción sólo 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.

2.2 Alcance del principio de subsidiariedad de la acción de tutela

La jurisprudencia constitucional, en armonía con lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, da cuenta que la acción de tutela es un

medio de defensa de carácter subsidiario para obtener la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales, lo que impone su procedencia siempre y cuando en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para el amparo judicial de estos derechos.

Ello pone de presente la competencia subsidiaria y residual del juez de tutela para la protección de los derechos constitucionales. Entendida de otra manera, la acción de tutela se convertiría en un escenario de debate y decisión puramente litigioso, desnaturalizándose su finalidad de protección subsidiaria de derechos fundamentales.

En este mismo sentido, cabe hacer alusión a la sentencia T-406 de 2005, en la que la Corte señaló:

“(...) Según esta exigencia, entonces, si existen otros medios de defensa judicial, se debe recurrir a ellos pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales y se convertiría en un recurso expedito para vaciar la competencia ordinaria de los jueces y tribunales. De igual manera, de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales, sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese como de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo (...).”

Así las cosas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la tutela resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, tal regla general encuentra excepción 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; y ii) cuando se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

2.3. De la procedencia de la Acción de Tutela – Análisis de procedencia.

La acción de tutela se encuentra concebida como un mecanismo ágil y sumario para la protección judicial de los derechos fundamentales (CP art. 86), la cual sólo está llamada a proceder cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial. Al respecto, la Corte Constitucional se pronunció en Sentencia T-347/2016 en los siguientes términos:

*“Precisamente, a nivel normativo, el artículo 86 del Texto Superior establece que “[e]sta acción **solo procederá cuando el afectado no disponga de otro***

medio de defensa judicial". De igual forma, el Decreto 2591 de 1991, "por el cual se reglamenta la acción de tutela", dispone en el artículo 6 que la misma no procederá "cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales". Esto significa que, como mandato general, la acción de tutela no es procedente cuando quien la interpone cuenta con otra vía de defensa judicial para ventilar el asunto y lograr su protección."

Así mismo, respecto de la subsidiariedad de la acción de tutela, la Corte Constitucional en Sentencia T- 076 de 2009, ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, haciendo énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección.

"(...) la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción. Su naturaleza, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, es la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de manera que no puede utilizarse para remplazar los procesos judiciales o administrativos, pues su finalidad no es otra que brindar a las personas una protección efectiva, real y eficaz, para la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, riñe con la idea de admitirla a procesos administrativos o judiciales en curso o ya terminados, en cuanto unos y otros tienen mecanismos judiciales ordinarios para la protección de derechos de naturaleza constitucional o legal, que por lo tanto la hacen improcedente"¹. Negritas por el Despacho

Así pues, la Corte Constitucional ha venido sosteniendo que la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa, que no fueron utilizados a su debido tiempo o simplemente no han sido utilizados.

Es así como se tiene entonces que, para determinar la procedencia excepcional de la tutela, con el fin de solicitar el cumplimiento de una orden judicial que establezca una obligación de dar, que la Corte Constitucional² exige los siguientes requisitos: (i) que se compruebe la afectación de otros derechos fundamentales del accionante, y (ii) que los mecanismos judiciales ordinarios no sean eficaces o idóneos para el resguardo de los mismos.

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 076 de 2009.

² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-454 de 2012

De acuerdo con la anterior pauta jurisprudencial, concluye este Despacho que es imperativo que quien depreca el amparo de un derecho constitucional fundamental, haya agotado todos los mecanismos de defensa judicial previstos en el ordenamiento jurídico. Aunado a lo anterior, la falta de diligencia, renuencia o el uso tardío de los medios ordinarios de defensa previstos en la normativa legal por parte del demandante, establece una causal válida para declarar la improcedencia de la acción constitucional frente al caso particular.

Así mismo, el ejercicio de la presente acción tampoco habilita al juez constitucional para sustituir los procedimientos ordinarios o interferir, a menos que exista un perjuicio irremediable, en la órbita de competencia de los demás operadores judiciales.

3. Caso en concreto.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, se debe abordar como primer aspecto el estudio de los requisitos de procedibilidad de la acción impetrada, que, para el presente asunto, se resumen en dos (2) aspectos, (i) la existencia de otro medio de defensa judicial, conforme al numeral 1 del artículo 6³ del Decreto Ley 2591 de 1991, y (ii) que se trate de un derecho constitucional fundamental (artículos 2 y 5 *ibidem*⁴).

En tal sentido, la procedencia de la acción de tutela está supeditada a que los afectados no dispongan de otro medio de defensa judicial, es decir, que únicamente procede en aquellos eventos en que no exista un mecanismo constitucional o legal diferente que permita solicitar ante los jueces constitucionales la protección de los derechos, salvo que se pretenda evitar la causación de un perjuicio irremediable.

De igual manera, la Corte Constitucional en sentencia T-241 de 2013⁵ indicó:

“La Corte ha manifestado de forma reiterada que acudir a la acción de tutela cuando existen mecanismos ordinarios de defensa, desconoce que los procedimientos administrativos y los procesos ante la administración de justicia son los primeros y más propicios escenarios para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales. En particular, si el mecanismo con que cuenta la persona que considera afectados sus derechos es una acción judicial, desconocer la prevalencia de ésta ‘desfigura el papel institucional de la acción, ignora que los jueces ordinarios tienen la obligación de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y vulnera el debido proceso al convertir los procesos de conocimiento en procesos sumarios’.

³ «...Cuando 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 medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante».

⁴ «Artículo 2°. Derechos protegidos por la tutela. La acción de tutela garantiza los derechos constitucionales fundamentales (...)

Artículo 5°. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto».

⁵ Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

Por estas razones, un requisito de procedencia formal de la acción de tutela es que se hayan agotado todas las instancias y recursos en los cuales el afectado hubiera podido solicitar la protección del derecho amenazado o vulnerado. No obstante, la Corte ha establecido dos eventos en los que, reconociendo la existencia de otro medio de defensa judicial, es procedente la acción de tutela. Uno de ellos ocurre cuando se determina que el medio o recurso existente carece de eficacia e idoneidad y, el otro, cuando la tutela se instaura como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

De acuerdo con la anterior pauta jurisprudencial, concluye el Despacho que es imperativo que quien depreca el amparo de un derecho constitucional fundamental haya agotado todos los mecanismos de defensa judicial previstos en el ordenamiento jurídico.

Así mismo, el ejercicio de la presente acción tampoco habilita al juez constitucional para sustituir los procedimientos ordinarios o interferir, a menos que exista un perjuicio irremediable, en la órbita de competencia de los demás operadores judiciales.

Así las cosas, se tiene que para el caso que nos ocupa el accionante pretende que la entidad demandada apruebe la terminación por mutuo acuerdo, para así acceder al beneficio tributario que este conllevaba, a lo que la accionada contesta que no se encuentran cumplidos los requisitos para acceder a dicha aprobación, pues no se ha demostrado el pago total de los aportes determinados en el acto a transar.

En este orden de ideas, una vez analizados los argumentos contenidos en la solicitud de amparo, resulta evidente que la controversia planteada podrá resolverse ante la jurisdicción Contenciosa, además evidencia este Despacho, que la controversia se escapa de la esfera de competencia del juez de tutela, toda vez que, que la misma gira a establecer un reconocimiento .

De acuerdo con lo anterior, en el caso bajo consideración, el ejercicio de la acción de tutela resulta improcedente, en razón a que dicho amparo se encuentra gobernado por el principio de subsidiariedad, según el cual esta no tiene cabida *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales...”*. Es decir, si los medios judiciales ordinarios pueden ser utilizados de manera eficaz, la acción de amparo no es procedente, pues el solicitante tiene a su disposición otro medio ordinario idóneo para la defensa judicial de sus derechos.

Por otra parte, cabe anotar que la acción de tutela en este caso tampoco procede como mecanismo transitorio dado que no se encuentra demostrado un perjuicio de naturaleza irremediable, sobre lo cual es pertinente traer a colación el

pronunciamiento de la Corte Constitucional, que en sentencia SU-458 de 19986, precisó:

“En múltiples oportunidades esta Corporación ha indicado que el único perjuicio que habilita la procedencia transitoria de la acción de tutela es aquel que cumple las siguientes condiciones: (1) se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; (3) su ocurrencia es inminente; (4) resulta urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y (5) la gravedad de los hechos, es de tal magnitud que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”.

A partir de las anteriores consideraciones, encuentra este estrado judicial que el tutelante no acredita la ocurrencia de alguna de las condiciones señaladas en la precitada jurisprudencia, por tanto, se colige que esta no está frente a una situación de apremio o urgencia, en consecuencia, se concluye que las circunstancias propias de este caso no satisfacen los presupuestos legales ni jurisprudenciales para la procedencia del amparo constitucional, razón por la cual, serán negadas en virtud de la improcedencia del medio de control de cumplimiento promovido en este caso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO (25) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. FALLA:

PRIMERO: DECLÁRESE IMPROCEDENTE la acción de tutela, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Comunicar a las partes por el medio más expedito la presente decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: De no ser impugnada esta decisión, remítase a la H. Corte Constitucional para eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

⁶ Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía.

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

ADL



Escanee el código QR para ingresar al aplicativo de
verificación de autenticidad e integridad de este documento