



SALA QUINTA DE DECISIÓN LABORAL

Proceso: ACCIÓN DE TITELA
Radicado N°: 05001-22-05-000-2022-00065-00 (T1-22-049)
Accionante: JUAN DIEGO MOLINA MORALES
Accionada: JUNTA CENTRAL DE CONTADORES
Providencia: SENTENCIA DE TUTELA No.008 DEL 24 DE FEBRERO DE 2022
Asunto: DERECHO DE PETICIÓN

En Medellín, a los veinticuatro (24) días del mes de enero del año dos mil veintidós (2022), la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, integrada por los magistrados SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE, CARLOS JORGE RUÍZ BOTERO y VÍCTOR HUGO ORJUELA GUERRERO, quien actúa como Magistrado Sustanciador, resuelve la ACCIÓN DE TUTELA promovida por **JUAN DIEGO MOLINA MORALES** en contra del **JUNTA CENTRAL DE CONTADORES** conocida bajo el radicado único nacional 05001-22-05-000-2022-00065-00 (T1-22-049)

1. ANTECEDENTES

El señor JUAN DIEGO MOLINA MORALES promovió acción de tutela contra el JUNTA CENTRAL DE CONTADORES, a propósito de que se ordene a la entidad accionada elaborar la tarjeta profesional física y realizar la entrega efectiva de la misma.

1.1. HECHOS

Como fundamento fáctico de la acción, señaló que el 12 de diciembre de 2021 se graduó de Contaduría Pública, que radicó los documentos para obtener la tarjeta profesional el día 17 de diciembre de 2021 a las 8:44 pm a través de la plataforma de la Unidad Administrativa Especial de la Junta Central de Contadores. Precisa que el trámite quedó bajo radicado 76179.21 y expediente 336972, que mediante resolución N° 3250 del 29 de diciembre de 2021 se ordenó su inscripción como contador público y se le asignó la tarjeta profesional N° 292.866-T, que el 15 de febrero de 2022 solicitó información del trámite y le indicaron que se demoraría de 2 a 3 meses más y le comunicarían al correo electrónico cuando el plástico estuviera listo. Aduce, de igual modo, que no obstante cuenta con número de tarjeta, las empresas solicitan copia de la tarjeta profesional sin que pueda presentar la certificación de elaboración por

cuanto la misma indica que "El presente documento, el radicado o el número de expediente aquí informados, no habilitan al solicitante para ejercer como contador público", considera por tanto que se le ha causado demasiados contratiempos ya que no ha podido ejercer su labor.

1.2. TRÁMITE IMPARTIDO

Mediante proveído del 15 de febrero de 2022 se avocó conocimiento de la acción de amparo por esta Corporación, impartiendo su admisión, a la vez de ordenar que en el término de un (1) día, de estimarlo conveniente, el ente accionado se pronunciara sobre los hechos de la acción de amparo y ejerciera sus derechos a la defensa y a la contradicción.

1.3. RESPUESTA DE LOS ENTES ACCIONADOS

Una vez notificado (doc. 04), la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES allegó informe mediante correo del 17 de febrero de 2021 (doc. 05), detallando que es la entidad encargada de expedir las tarjetas profesionales de los contadores públicos, indica que en los últimos meses no ha podido generar impresión de tarjetas profesionales debido a problemas de tipo contractual con la firma contratista que realiza dicha actividad; aduce la entidad que pese a tales inconvenientes, al accionante ya le fue aprobado el trámite de inscripción y se le asignó número de tarjeta, subrayando que por hecho podrá hacer uso de su firma como contador público y ejercer las actividades de la profesión; finalmente considera que no han vulnerado los derechos fundamentales del accionante y por tanto solicita se deniegue la acción de tutela.

1.4. PRUEBAS RECAUDADAS

Del material probatorio que obra en el expediente la Sala destaca lo siguiente:

- Pantallazo del proceso de solicitud de tarjeta profesional, ante la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES (doc. 02 pág. 4).
- Acta de grado del 12 de diciembre de 2021, emitida por Fundación de Educación Superior San José (doc. 02 6).
- Diploma de grado de Juan Diego Molina Morales (doc. 02 pág. 7).
- Certificación de la dirección general la UAE Junta Central de Contadores (doc. 02 pág. 8).

En orden al anterior recaudo probatorio y previo a decidir la solicitud de amparo constitucional formulada por el señor JUAN DIEGO MOLINA MORALES, esta Corporación estima necesario hacer las siguientes,

2. CONSIDERACIONES

La Constitución Política establece el derecho de toda persona a promover la acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por él mismo o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o un particular.

Teniendo en cuenta el relato fáctico que dio origen a la presente acción, el problema jurídico puesto a consideración de la Sala se contrae a determinar, si la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES vulneró los derechos fundamentales de petición, trabajo y mínimo vital, de JUAN DIEGO MOLINA MORALAS al no hacerle entrega del plástico de su tarjeta profesional.

Para resolver lo anterior, la Sala se pronunciará sobre: i) el principio de subsidiaridad y procedencia de la acción de tutela; ii) los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia; iii) el derecho fundamental de petición y, (iv) el caso concreto.

i) El carácter subsidiario de la acción de tutela.

A este respecto cumple traer a colación lo estatuido por el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que a la letra reza:

“ARTÍCULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

- 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...)” (Subrayas fuera de texto).*

De la disposición transcrita, desarrollo del inciso 3 del artículo 86 de la Carta, se infiere que la Acción de Tutela procede: i) cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o de protección, caso en el cual adquiere el carácter de mecanismo subsidiario y el juez impartirá una orden definitiva; y, en segundo lugar, ii) cuando existiendo el medio de defensa judicial éste no es idóneo o eficaz para evitar un perjuicio irremediable. En este evento,

la orden judicial se imparte con carácter transitorio, mientras se emite pronunciamiento por el juez competente por la vía judicial ordinaria (Sentencias T 260 de 2003, SU 355 del 11 de junio de 2015, MP Dr. Mauricio González Cuervo).

Sobre el carácter subsidiario de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha reiterado que tal particularidad impide que dicha acción, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales, y a este respecto delineó:

“En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones” (posición reiterada, entre otras, en sentencia T-171 de 2013, con la ponencia del Dr. Jorge Iván Palacio Palacio).

Igualmente precisó que la regla de subsidiariedad tiene algunas excepciones, como así lo explicita:

“(i) los medios ordinarios de defensa judicial no son lo suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados; (ii) aun cuando tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales; (iii) el accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas, etc.), y por tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela” (Sentencias T-656 de 2006, T-435 de 2006, T-768 de 2005, T-651 de 2004, y T-1012 de 2003).

En cuanto a la primera excepción, la jurisprudencia constitucional itera que el medio judicial idóneo a que alude el artículo 86, debe ofrecer cuando menos, la misma eficacia en materia de protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales que, por su naturaleza, tiene la acción de tutela. En este sentido, la idoneidad del medio judicial puede determinarse examinando el objeto de la opción judicial alternativa y el resultado previsible de acudir a ese otro medio de defensa judicial (T-171 de 2013, M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio).

Frente a la segunda situación de excepción, reseñó que la existencia de un perjuicio irremediable requiere de la concurrencia de varios elementos que configuran su estructura, so pena de que la acción se torne improcedente: (i) la inminencia –que produzca, de manera

cierta y evidente, la amenaza de un derecho fundamental; (ii) la necesaria adopción de medidas urgentes para conjurarlo; (iii) la amenaza grave a un bien jurídico que sea importante en el ordenamiento jurídico y, (iv) que por su urgencia y gravedad, imponga la impostergabilidad del amparo a fin de garantizar el restablecimiento del orden social justo en toda su integridad (sentencia T- 275 de 2012).

De las anteriores disquisiciones jurisprudenciales se colige: **i)** que ante la inexistencia de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela es la llamada a proteger al peticionario que ve amenazados o vulnerados sus derechos constitucionales fundamentales; **ii)** que la existencia de un medio de defensa judicial ordinario no genera, *per se*, la improcedencia de la tutela, pues este debe brindar una solución "clara, definitiva y precisa" a las pretensiones que se ponen a consideración y ser eficaz para proteger los derechos invocados (T-795 de 2011), y **iii)** que es deber del juez constitucional verificar la efectiva vulneración o amenaza del derecho fundamental del accionante, para luego establecer si existe o no otro medio de defensa judicial ante el cual pueda ventilarse el conflicto. De ser así, con el fin de determinar si es competente para decidir de fondo el asunto puesto a su consideración, el juez de tutela deberá considerar si dicho medio judicial alternativo es idóneo y eficaz para evitar un perjuicio irremediable frente a las circunstancias del caso.

ii) El derecho fundamental de petición

El Derecho de Petición está consagrado en la Carta Política en el artículo 23 y reglamentado en el artículo 1º de la ley 1755 de 2015, el cual dispone:

"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma"

La Corte Constitucional, al delimitar el alcance de este derecho, puntualiza que la respuesta a una petición debe cumplir ciertos presupuestos so pena de la vulneración del goce efectivo del mismo, lo que en términos de la jurisprudencia conlleva una infracción seria de los principios democráticos de contenido participativo. Estos son: (i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado y, (iii) que se ponga en conocimiento del peticionario (Sentencia T-661 de 2010).

Sobre las reglas y parámetros relacionados con el alcance, núcleo esencial y contenido de este derecho, en sentencia T-322 del 1 de junio de 2015, la Alta Corporación asentó:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. (...)

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. (...)

Posteriormente, esta Corporación añadió dos reglas adicionales: (i) que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no exonera a la entidad del deber de responder; y (ii) que la respuesta que se profiera debe ser notificada al interesado”.

Por lo anterior, la satisfacción y efectividad de este derecho implica que la entidad emita y entregue al peticionario una respuesta que abarque en forma sustancial y resuelva, en lo procedente, la materia objeto de solicitud, independientemente del sentido que se adopte.

En consecuencia, una respuesta negativa comunicada al solicitante dentro de los términos establecidos no significa una vulneración del derecho de petición, puesto que, si efectivamente la respuesta atiende de fondo el asunto materia de interés y permite al peticionario conocer la situación real de su interés como también la disposición o criterio de la entidad competente, se garantiza la efectividad del derecho mencionado.

iii) Caso concreto

Teniendo en cuenta las consideraciones esgrimidas en precedencia, la Sala cumple precisar lo siguiente: Para mejor proveer, otea la Sala que en el presente caso los sujetos intervinientes asienten que el señor JUAN DIEGO MOLINA MORALES, el día 17 de diciembre de 2021, impetró solicitud de inscripción como contador público y consecuentemente obtener la tarjeta profesional de contador, ante la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES, solicitud que fue resuelta el 29 de diciembre de 2021 mediante la resolución 3250 de 2019 por medio de la cual se ordenó la inscripción del accionante como contador público y se asignó la tarjeta profesional N° 292.886-T, no obstante a la fecha no se ha hecho entrega del respectivo plástico.

Con arreglo a lo anterior, importa precisar que la solicitud de inscripción en el registro de contadores públicos y asignación de tarjeta profesional se ampara bajo la égida del derecho de petición, razón por la cual teniendo en cuenta que mediante la Resolución 3250 de 2019, se respondió la parte nuclear de tal petición, difiriendo solo la entrega física de la tarjeta profesional cuando el contratista encargado de la hechura de las tarjetas cumpla con su obligación dentro de un término de dos a tres meses a partir de la respuesta dada, término que se juzga dentro del terreno de lo racional, si se tiene en cuenta el represamiento del trámite de hechura de los plásticos, y que el decreto legislativo expedido dentro del marco del estado de emergencia económica, social y ecológica amplió los términos para dar respuesta a los derechos de petición elevados ante las autoridades públicas, y en esa medida, no existiría vulneración al derecho fundamental de petición. En efecto, Artículo 5 del Decreto 491 de 2020 prevé que: *"Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción"*.

Resulta claro, entonces, que la Junta Central de Contadores, en término oportuno emitió el acto administrativo con el que resolvió de fondo tal solicitud, encontrándose por demás que ante solicitud la elevada por el actor el día 15 de febrero de 2022 mediante la cual deprecó se informará respecto del trámite de expedición de su tarjeta profesional, si bien el plazo para dar respuesta, no se encuentra vencido, el accionante mismo en su escrito de tutela narra que la entidad le indicó que la entrega del plástico tardaría entre 2 a 3 meses adicionales.

En el mismo sentido en la página institucional de la mentada Junta Central de Contadores Públicos, Unidad, Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, expresamente se publica que: *“Sin embargo, en la circular indicó a los profesionales que ya se encuentran inscritos ante la JCC y, que por diferentes motivos deben validar o acreditar que son Contadores Públicos debidamente registrados, que la entidad cuenta con cuatro (4) mecanismos para su validación:*

Certificado de vigencia de inscripción y antecedentes disciplinarios

Consultar la veracidad del Certificado de vigencia de inscripción y antecedentes disciplinarios <https://sgr.jcc.gov.co:8181/apex/f?p=117:1:0>:

Consulta pública, gratuita y centralizada de Contadores Públicos registrados, acorde con lo preceptuado en el artículo 18 del Decreto Ley 2106 de 2019 <https://sgr.jcc.gov.co:8181/apex/f?p=138:1:0>:

Constancia de tarjeta profesional aprobada y en proceso de impresión, la cual puede descargar directamente del enlace https://sgr.jcc.gov.co:8181/apex/f?p=107:LOGIN_DESKTOP”.

Ahora, teniendo en cuenta que el accionante además alega como conculcados sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital debe observarse que el accionante no demuestra que hubiese aplicado a ofertas laborales en las cuales se le exigiera el documento físico de la tarjeta profesional, y si bien el artículo 3 de la Ley 43 de 1990 señala que *“La inscripción como Contador Público se acreditará por medio de una tarjeta profesional que será expedida por la Junta Central de Contadores. (...) Parágrafo 3o. En todos los actos profesionales, la firma del Contador Público deberá ir acompañado del número de su tarjeta profesional.”* No se puede perder de vista que el inciso segundo del artículo 18 del Decreto 2106 de 2019, dispone que *“La consulta de los registros públicos por parte de las autoridades que requieren la información para la gestión de un trámite, vinculación a un cargo público o para suscribir contratos con el Estado, exime a los ciudadanos de aportar la tarjeta profesional física o cualquier medio de acreditación.”* Por consiguiente, por lo menos en el ámbito de la información para la gestión de un trámite, no es necesario que se allegue el documento físico de la tarjeta profesional por su titular, en tanto que la autoridad pueda acceder a los registros públicos, como los son los registros en los que se encuentran inscritos los contadores públicos.

Encontrando esta Sala que no se verifica una vulneración actual e inminente a los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital del accionante, pues las autoridades públicas no le podrán exigir que presente la tarjeta profesional física, y no demuestra que actualmente, a guisa de ejemplo, se encuentre en proceso de selección ante alguna entidad privada o pública o persona natural que anteponga la exhibición de la tarjeta profesional o su copia, evidenciándose que la exigencia de la tarjeta profesional para el ejercicio liberal de la profesión de contador público no conlleva *sine quo non* la presentación del plástico,

contando actualmente el accionante con certificación válida expedida por la Junta Central de Contadores (doc. 06), que acredita por 3 meses su inscripción vigente ante la Junta Nacional de Contadores y el número de tarjeta profesional con el que actualmente cuenta.

Aparte de lo dicho, en casos análogos como el de la expedición de tarjetas profesionales de abogado, el Consejo de Estado en múltiples sentencias se ha pronunciado indicando:

*“De otra parte, no pasa desapercibido que además de alegar la transgresión del derecho a la petición, el actor aseguró que también fueron transgredidos sus derechos al trabajo, a la igualdad y a la libertad de oficio o profesión. No obstante, la Sala considera que en el caso no se configura vulneración a esos derechos, puesto que a la fecha nada obsta para que el actor aplique a ofertas laborales, **en tanto que puede allegar el certificado de vigencia de la tarjeta profesional mencionado previamente** (negrillas de la Sala)*

“... estima la Sala que, aunque la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura aún no ha entregado a la demandante el plástico de la tarjeta profesional de abogado, lo cierto es que no se advierte la vulneración del derecho al trabajo, pues materialmente la actora ya cuenta con número de tarjeta profesional vigente y puede descargar un certificado que así lo demuestra.” (sentencia del 16 de septiembre de 2021. Radicado 11001-03-15-000-2021-05506-00, C.P. MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO)

Además, el artículo 24 del Decreto 196 de 1971, Estatuto de la Abogacía, señala que «no se podrá ejercer la profesión de abogado ni anunciarse como tal sin estar inscrito y tener vigente la inscripción». De modo que bien podría la actora aportar como acreditación de su profesión de abogado el certificado de vigencia de la tarjeta profesional, pues, como se dijo, ya se encuentra inscrito como abogado y puede acreditarlo con el certificado expedido por el Consejo Superior de la Judicatura. (sentencia del 15 de octubre de 2021. Radicado 11001-03-15-000-2021-06358-00, C.P. MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO)

Ello así, es claro que no existe una afectación real, actual e inminente a los derechos fundamentales del accionante, pues ya fue inscrito en el Registro Público de Contadores por la Junta Central de Contadores, quien es el ente encargado de efectuar tal control y registro (artículo 3 de la Ley 43 de 1990), y no se ha demostrado al menos sumariamente que se encuentre en algún proceso de selección en el que se le haya solicitado la tarjeta profesional física.

Consecuente con lo anterior, la Sala evidencia que la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES realmente no incurrió en la vulneración que se le enrostra, y por ello, habrá de negarse el amparo constitucional deprecado. Sin embargo, y advirtiendo que, aún el accionante no ha recibido el plástico de su tarjeta profesional, pertinente es exhortar a la unidad administrativa especial accionada para que, con la mayor brevedad posible proceda a la entrega del

plástico de la tarjeta profesional de JUAN DIEGO MOLINA MORALES, en orden a finalizar la actuación administrativa incoada.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN, SALA QUINTA DE DECISIÓN LABORAL**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

4. RESUELVE

PRIMERO: NEGAR el amparo constitucional deprecado en la ACCIÓN DE TUTELA promovida por JUAN DIEGO MOLINA MORALES en contra de la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES, al haberse constatado que el ente accionado no incurrió en la vulneración que se le reprocha, según y conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: EXHORTAR a la JUNTA CENTRAL DE CONTADORES para que, con la mayor brevedad posible proceda a la entrega del plástico de la tarjeta profesional de JUAN DIEGO MOLINA MORALES, en orden a concluir el trámite administrativo en curso.

TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes, en la forma y términos previstos en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: REMITIR el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada la presente decisión.

Se firma la presente providencia, previa aprobación de los integrantes de la Sala, en la forma prevista en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020.



VÍCTOR HUGO ORJUELA GUERRERO
Magistrado Ponente



SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE
Magistrada



CARLOS JORGE RUIZ BOTERO
Magistrado



RUBÉN DARIÓ LÓPEZ BURGOS
Secretario

Constancia Secretarial

Se deja constancia que las anteriores firmas corresponden a la firma original de los magistrados que integran la Sala Quinta de Decisión Laboral, de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín.



SECRETARÍA
TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN
REPUBLICA DE COLOMBIA
SALA LABORAL
Secretario Sala Laboral