

1120

Bogotá D.C., 27 de September de 2021

Honorable Juez

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

secgeneral@consejodeestado.gov.co

Bogotá D.C.

Radicado: 2021110002699691



Acción de tutela No.

No. 11001-03-15-000-2021-05966-00

Accionante:

IMC AIRPORT SHOPPES S.A.S. Nit. 900430148

Accionado:

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

CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRAS, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 30.740.347 de Pasto - Nariño, actuando en mi condición de Subdirectora General Código 40, Grado 24 de la Subdirección Jurídica de Parafiscales de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP**, conforme a la delegación de la representación judicial y extrajudicial conferida con la **Resolución 018 del 12 de enero de 2021**, proferida por el Director General de la UGPP, a través del presente escrito y actuando dentro de los términos legalmente establecidos, me permito dar respuesta a la acción de tutela así:

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Alega el accionante la supuesta vulneración al derecho de petición y debido proceso.

Al respecto, cabe manifestar de entrada que la UGPP no ha vulnerado derecho fundamental alguno de la accionante conforme se entrará a corroborar con los hechos que a continuación se exponen, por el contrario, todas las actuaciones adelantadas por la entidad que represento han sido debidamente resueltas, ajustadas al ordenamiento jurídico pre establecido y ejecutadas en ejercicio de las funciones legalmente asignadas.

ANTECEDENTES GENERALES

Frente a los crecientes problemas de evasión y elusión de aportes en el Sistema de la Protección Social, en el marco de la Ley 1151 de 2007 o Ley del Plan Nacional de Desarrollo



2006-2010, se consideró la necesidad de crear una Entidad Pública eficiente que garantizara el cumplimiento de la obligación de los aportantes de declarar, liquidar y pagar en forma correcta, adecuada y oportuna las contribuciones con destino al mencionado Sistema.

En el mismo sentido, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 169 de 2008 “*Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social*”, en su artículo 1 literal B) estableció que la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- es la **entidad competente para ejercer las funciones de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, por lo que puede adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la existencia de hechos que generen obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social, efectuar todas las diligencias necesarias para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social proferir las liquidaciones oficiales que podrán ser utilizadas por la propia UGPP o por las demás administradoras o entidades del Sistema de la Protección Social entre otras.**

Conocido el antecedente y espíritu de creación de la UGPP, se hace necesario precisar que de conformidad con lo establecido por el 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 que desarrollan el conjunto de facultades de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP–, ésta entidad tiene a cargo facultades que articulan el Sistema de la Protección Social desde diversos frentes y coadyuva 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.

En la sentencia de Constitucionalidad C-376 del 23 de abril de 2008. Expedientes D-6914 y D-6926 (acumulados), acudiendo a la exposición de motivos y las bases del Plan Nacional de Desarrollo, se resaltó la importancia de la creación de la UGPP de la siguiente manera:

*(...) “Se plantea la creación de una entidad del orden nacional que administre las pensiones ya reconocidas por Administradoras del Régimen de Prima Media y **adelante la fiscalización de contribuciones parafiscales**. La nueva Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales, **tiene como objeto garantizar la seguridad jurídica** y la racionalización y eficiencia operativa del proceso de administración de pensiones reconocidas y el reconocimiento de pensiones causadas por reconocer en Administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional y entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. **También fortalecerá la función de fiscalización y control de las contribuciones parafiscales buscando generar un***

impacto definitivo en lo que a control a la evasión y elusión de aportes a la seguridad social y demás recursos parafiscales se refiere. La nueva entidad unificará la función de fiscalización y armonizará el cobro de las obligaciones parafiscales que hasta el momento se encuentra dispersa y no se ejerce de manera permanente y coordinada por los actuales titulares.

HECHOS DE TUTELA

Como lo indica el accionante esta Unidad efectuó proceso de fiscalización por inexactitud en el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral, correspondientes a los periodos de enero a diciembre del año 2013, culminando el mismo con al expedición de la Liquidación oficial **RDO – 2018 – 03365 del 17 de septiembre de 2018**, la cual fue recurrida y resuelto el mismo con **Resolución RDC – 2019 – 01951**.

Ahora, el accionante solicito a esta Unidad acogerse al Beneficio Tributario establecido en la Ley 1943 de 2018, y en el parágrafo 11 del artículo 101, señalo que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) decidirá las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo una vez culmine la verificación de los pagos respectivos. Se aclara que no estipuló término para ello, y el accionante cita el término de la DIAN, asumiendo un incumplimiento por parte de esta Unidad.

Téngase en cuenta señor Juez, que en cumplimiento de lo señalado en el artículo 6° del Decreto 491 de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional ordenó que, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las entidades públicas podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, la UGPP mediante Resolución 385 de abril 1° de 2020, ordenó la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones parafiscales y público dicho acto en su pagina WEB.



La UGPP expidió la Resolución 385 de 1 de abril de 2020

Abril 02, 2020 - 04:56 pm



Si usted quiere continuar con su proceso, solo debe solicitarlo a la entidad mediante los canales virtuales Sede Electrónica o formulario Escríbanos.

- En desarrollo de lo establecido por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 491 de 2020, La Unidad de Pensiones y Parafiscales informa que se suspenden los términos para los procesos y las actuaciones de parafiscales hasta que permanezca vigente la Emergencia Sanitaria.
- La suspensión de términos no aplica para la atención de las solicitudes de desembargos o para su levantamiento por parte de entidad.

Bogotá, D.C., 2 de abril de 2020. - La Unidad de Pensiones y Parafiscales expidió la Resolución 385 de 1 de abril de 2020, a través de la cual se establece que la suspensión de términos

Igualmente, a partir del 2 de abril de 2020, fue publicada de la Resolución No. 385 del 1 de abril de 2020 en la edición 51.275 del Diario Oficial.

Por otro lado, los términos de las actuaciones administrativas, se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, o hasta la fecha que en virtud de las órdenes impartidas por el Gobierno Nacional ello sea procedente.

Sin embargo, en el mismo acto de suspensión de términos se estableció en el párrafo 2º del artículo 1º de la Resolución 385 del 1 de abril de 2020, que los aportantes podrán solicitar la continuidad de los procesos:

Parágrafo 2º. Lo previsto en esta disposición no aplicará cuando el aportante u obligado mediante comunicación dirigida a la Unidad, solicite la continuidad del proceso administrativo o el trámite de la solicitud de Terminación por Mutuo Acuerdo o Conciliación Judicial, caso en el cual la administración mediante acto de trámite atenderá la solicitud, ordenando la reanudación de los términos suspendidos a partir de la entrega de la comunicación del acto en la dirección electrónica suministrada por el obligado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto Legislativo 491 de 2020, en concordancia con el artículo 566-1 del Estatuto Tributario.(Negrilla fuera de texto)

Entonces los términos para el estudio de las solicitudes de conciliación y terminación fueron suspendidos, y el accionante NO solicitó la reanudación de los mismos. Por lo tanto, esta Unidad no se encuentra violentando algún derecho fundamental al accionante sino su actuar se encuentra ajustado a derecho.

Ahora, con **Resolución 1039 del 4 de diciembre de 2020**, esta Unidad reanudo los términos para gestionar los trámites que son de competencia del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP relacionados con las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo y Conciliación Contenciosa Administrativa en materia de parafiscales.

Se aclara, que la solicitud de terminación por mutuo acuerdo no suspende el término de caducidad, razón por la cual, la sociedad aportante podía ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho con el fin de dar inicio a la discusión en vía judicial de los actos proferido por La Unidad, como así lo hizo.

A la fecha el comité se encuentra resolviendo las solicitudes de acuerdo con el orden de llegada garantizando el debido proceso y el derecho a la igualdad de los aportantes.

De otra parte, en los alegatos de conclusión se informó al Despacho que la solicitud de Terminación presentada por el accionante se encontraba en estudio por parte del Comité

de Conciliación, por lo que una vez se tuviera respuesta se procedería a informarlo al despacho.

Finalmente, con **Radicado 2021600501084832 del 21 de mayo de 2021**, el accionante solicitó pronunciamiento respecto de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo:


Así las cosas, y dentro del término legal se solicita a la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (Beneficios) pronunciarse sobre la solicitud de Terminación por Mutuo Acuerdo, remitir la respuesta al interesado y al despacho judicial para los fines pertinentes.

NOTIFICACIONES

Recibiremos notificaciones electrónicas a los correos electrónicos:

lvela@jmccolombia.com scardona@jmccolombia.com.

*Cr 76 N° 33462
Barrio Laureles
Medellin.*


SERGIO EMILIO CARDONA OSPINA
C.C. No. 98.551.748

Con **Radicado 2021112002682071 del 24 de septiembre de 2021**, se emitió respuesta e informó al accionante que su solicitud se encontraba en estudio y una vez el Comité decida sobre la procedencia de la misma le sería notificado.

La citada comunicación fue remitida a la dirección electrónica:

27/9/2021 Correo de Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - Respuesta al radicado No. 2021600501084832 del 21 de mayo de 2021//2...

Respuesta al radicado No. 2021600501084832 del 21 de mayo de 2021//2021112002682071

1 mensaje

contactenos documentic <contactenos-documentic@ugpp.gov.co>
Para: notificaciones@jmccolombia.com

27 de septiembre de 2021, 10:31

Señor
SERGIO EMILIO CARDONA OSPINA
Apoderado
AIRPORT SHOPPES SAS entidad absorbente de la sociedad J&C DELICIAS SAS

Entonces, la petición fue contestada en tiempo y en la misma se indicó el procedimiento a seguir, por lo tanto, no puede el accionante suponer que si no es positiva la respuesta no se dio contestación a su petición.

Así las cosas, si bien es cierto, que la norma no estipuló el término para resolver las solicitudes de Beneficio Tributario (parágrafo 11 del artículo 101 de la ley 1943 de 2018), lo anterior no indica que no se haya contestado la petición radicada por el accionante, ya que como se indicó anteriormente con **Radicado 2021112002682071 del 24 de septiembre de 2021**, se le informó el procedimiento que se debe realizar para el trámite de la solicitud y que la decisión está en Cabeza del Comité de Conciliación.

Ahora, si bien es cierto que la pretensión de la parte actora está dirigida a denunciar una mora que considera ha incurrido la entidad al no resolver de fondo su petición de terminación de mutuo acuerdo de proceso, lo cierto es que solamente esta Unidad tiene la competencia legal, otorgada en el parágrafo 11 del artículo 101 de la ley 1943 de 2018, para decidir si el accionante cumple o no con los requisitos necesarios para acceder al beneficio de amnistía y se debe garantizar el debido proceso y derecho a la igualdad con los demás aportantes que solicitaron el beneficio.

Luego, sería contrario a derecho que el Juez Constitucional asumiera las funciones legales del Comité de Conciliación de la UGPP ordenara el estudio de la petición de forma urgente, máxime cuando los actos administrativos sancionatorios gozan de presunción de legalidad y que la entidad mediante **Radicado 2021112002682071 del 24 de septiembre de 2021** le señaló al accionante, que el proceso de terminación por mutuo acuerdo solicitado se encuentra en curso a la espera de que el Comité de Defensa Judicial y Conciliación estudie el cumplimiento de los requisitos.

Igualmente, tampoco se aportó ninguna prueba que acredite que se encuentra en una situación económica de tal gravedad que se vulnere sus derechos fundamentales, que de manera excepcional faculte al juez constitucional intervenir las competencias de la UGPP.

Finalmente, contra la decisión del Comité **podrá interponer los recursos de ley. Agotada la sede administrativa, si la decisión no llegara a favorecerle podrá demandar la legalidad del acta de conciliación a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho reglada en el artículo 138 del CPACA.**

Por tanto, solo cuando han sido agotados adecuadamente todos los mecanismos que al interior de cada proceso se encuentran establecidos por la ley y persiste la amenaza o vulneración a un derecho fundamental la acción de tutela sería el mecanismo idóneo caso que no aplica acá

El mecanismo transitorio invocado, sólo es viable en materia de tutela cuando se encuentre fehacientemente comprobado el perjuicio irremediable por parte del accionante, que ostente

el carácter de inminente al encontrarse en una grave situación que requiere de medidas urgentes y cuya protección es impostergable. Por tanto, solo cuando han sido agotados adecuadamente todos los mecanismos que al interior de cada proceso se encuentran establecidos por la ley y persiste la amenaza o vulneración a un derecho fundamental la acción de tutela sería el mecanismo idóneo caso que no aplica acá.

Así las cosas, el carácter subsidiario de la tutela impone la obligación de acudir, de manera principal, a los medios ordinarios de defensa consagrados en el ordenamiento jurídico. No se trata de una herramienta que pueda desplazar los mecanismos judiciales ordinarios, siempre que sean idóneos y eficaces para la garantía de los derechos fundamentales de las personas en el caso concreto. La primera característica (idoneidad) impone considerar a la parte actora del mecanismo judicial para remediar la situación jurídica infringida o, en otros términos, para resolver el problema jurídico, de rango constitucional, que se plantea. La segunda (eficacia) hace referencia a la capacidad, en concreto, del recurso o medio de defensa judicial para dar resultados o respuestas al fin para el cual fue concebido el mecanismo urgente, atendiendo, tal como lo dispone el último apartado del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 a las circunstancias en que se encuentre el solicitante, o como se ha planteado por la Corte, a las condiciones particulares de la parte actora, o, en definitiva, a su situación de vulnerabilidad manifiesta.

ARGUMENTOS JURIDICOS

1. PROCEDIBILIDAD DE LAS ACCIONES DE TUTELA.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T – 451 de 2010, expuso:

Como ha sido reiterado en múltiples ocasiones por esta Corporación, la acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual y subsidiario, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o conculcados. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en la necesidad de que el juez de tutela someta los asuntos que llegan a su conocimiento a la estricta observancia del carácter subsidiario y residual de la acción (...).

Sentado lo anterior, corresponde aclarar aquellos eventos que la jurisprudencia constitucional ha determinado como perjuicio irremediable. En relación a este tema, esta Corporación ha aplicado varios criterios para determinar su existencia:

“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.”

En ocasión distinta, la Sala de Revisión, a través de la sentencia T-634 de 2006, conceptualizó de perjuicio irremediable en los siguientes términos:

“Ahora bien, de acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen. Sobre las características jurídicas del perjuicio irremediable la Corte dice en su jurisprudencia lo siguiente:

“En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable” (sentencia T-1316 de 2001).

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha previsto que la valoración de los requisitos del perjuicio irremediable, debe efectuarse teniendo en consideración las circunstancias que rodean el caso objeto de estudio, en la medida en que no son exigencias que puedan ser verificadas por el fallador en abstracto, sino que reclaman un análisis específico del contexto en que se desarrollan.

Por otra parte, la Corte Constitucional, ha establecido mediante pronunciamientos acogidos por la Sala Plena, que la procedencia de la acción de tutela se encuentra condicionada a la previa utilización por el accionante de los medios de defensa previstos en el ordenamiento jurídico. En este orden de ideas, ha dejado claro que esta acción constitucional, como mecanismo residual y subsidiario, no puede remplazar las figuras procesales destinadas a obtener la satisfacción de sus derechos, ni puede subsanar la incuria o negligencia de las partes en hacer uso de ellas de la manera y dentro de los términos previstos legalmente para ello. En efecto, al respecto se estableció:

“La acción de tutela tiene un carácter subsidiario y no fue instaurada para remediar los errores en que incurren los ciudadanos en lo relacionado con la defensa de sus derechos. Si se llegara a admitir la posición contraria, pasaría la tutela a sustituir todos los demás medios judiciales y la jurisdicción constitucional entraría a asumir responsabilidades que no le corresponden, todo ello en detrimento de los demás órganos judiciales.

(...)

si existiendo el medio judicial, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que su acción caduque, no podrá más tarde apelar a la acción de tutela para exigir el reconocimiento o respeto de un derecho suyo. En este caso, tampoco la acción de tutela podría hacerse valer como mecanismo transitorio, pues esta modalidad procesal se subordina a un medio judicial ordinario que sirva de cauce para resolver de manera definitiva el agravio o lesión constitucional”.

De esta manera, si la parte afectada no ejerce las acciones o utiliza los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico para salvaguardar los derechos amenazados o vulnerados, éste mecanismo de amparo no tiene la virtualidad de revivir los términos vencidos, ni se convierte en un recurso opcional de las instancias previstas en cada jurisdicción.

En este orden de ideas, **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, si los mismos son lo suficientemente idóneos y eficaces para otorgar una protección integral y además establecer si éstos fueron utilizados en término para hacer prevalecer los derechos supuestamente vulnerados.**”(Negrillas fuera de texto).

Precisado lo anterior, se resalta que **en el sub examiné no se evidencia que exista un perjuicio irremediable**, por cuanto de los hechos que se citan, no se deduce que la situación fáctica descrita por el hoy accionante tenga la calidad de **inminencia, gravedad y urgencia**, que amerite la impostergabilidad de los mecanismos ordinarios de defensa judicial.

En consecuencia, se reitera que la acción de tutela bajo estudio **es improcedente**, en atención a que a través de ella se pretende controvertir el proceder adelantado por la UGPP en contra de la accionante lo que implica que **con tal mecanismo se busca cuestionar la legalidad de las actuaciones adelantadas por esta Unidad, para lo cual no ha sido diseñada la acción de tutela.**

2. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA, EXISTENCIA DE OTROS MECANISMOS DE DEFENSA

La acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual y subsidiario, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados, lo anterior, con forme al artículo 86 de la Constitución política y 6 numeral 1 del Decreto 2591 de 1991 los cuales establecen como causal de improcedencia de la tutela:

“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 mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”.

La correcta interpretación del precepto transcrito lleva a tener por procedente la acción de tutela, cuando circunstancias que rodean al solicitante, no le permiten poner en marcha el aparato judicial, hacer una interpretación distinta implicaría no solo la pérdida de la seguridad y confianza el orden jurídico, sino a otorgar un poder exorbitante al juez de tutela para sustituir a la justicia ordinaria.

Solo en casos extremos o excepcionales, será procedente la acción de tutela aun cuando existan otros medios de defensa judicial, en atención a las circunstancias en que se encuentre el solicitante. **La causal de improcedencia surge como se plantea en el presente caso, cuando existen otros medios de defensa judicial para reclamar el derecho que se pretende**, salvo que la acción “se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable” que en asunto de la referencia no se ha causado, no es inminente, ni mucho menos se ha consolidado, **no obra prueba de lo anterior en el expediente.**

Así las cosas Honorable Juez, no es la acción de tutela el mecanismo idóneo ya que existen otros mecanismos de defensa del accionante que puede ejercer acudiendo a la jurisdicción interponiendo las acciones que resulten pertinentes para impedir que se desaten los efectos de los actos proferidos por la administración. Por lo anterior, se evidencia la improcedencia de la presente acción constitucional, más aun cuando ni siquiera el accionante logra acreditar el perjuicio irreparable que pretende prevenir, caso en el cual procedería la misma como mecanismo transitorio.

Sobre el tema, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido^[1]:

“4. Régimen jurídico de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos.

El régimen de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos está definido, principalmente por cuatro disposiciones: la primera, contenida en el tercer inciso del artículo 86 Superior, mediante la cual el Constituyente determinó una de las características de la acción: la subsidiariedad. En este inciso se afirma: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

La segunda, muy similar a la anterior contenida en el numeral primero del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, en donde se afirma que “La acción de tutela no procederá: 1º 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 mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”

La tercera, contenida en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 en el que se indican algunas medidas provisionales que puede adoptar el juez de tutela para la protección de los derechos fundamentales, así: “Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la ejecución del acto concreto que lo amenace o vulnere.”

Y finalmente la cuarta, contenida en el último inciso del artículo 8º del referido decreto, en donde se prescribe: “Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso.”

De la presente regulación la Corte ha concluido (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con

ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (T-514 de 2003).”

En este orden de ideas señor Juez, corresponde determinar si pese a que la acción de tutela es improcedente por la existencia de un mecanismo idóneo para impugnar los actos administrativos que nos ocupan, de acudir a dicho mecanismo se concretaría en cabeza del accionante un perjuicio irremediable, para lo cual la jurisprudencia constitucional exige la concurrencia de los presupuestos que lo integran, esto es, **LA INMINENCIA, LA URGENCIA, Y LA GRAVEDAD DE LOS HECHOS** que hace evidente la impostergabilidad de la medida.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T – 451 de 2010, expuso:

2. Procedibilidad excepcional de la acción tutela contra actos administrativos. Reiteración de jurisprudencia.

Como ha sido reiterado en múltiples ocasiones por esta Corporación, la acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual y subsidiario, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o conculcados. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en la necesidad de que el juez de tutela someta los asuntos que llegan a su conocimiento a la estricta observancia del carácter subsidiario y residual de la acción (...).

Sentado lo anterior, corresponde aclarar aquellos eventos que la jurisprudencia constitucional ha determinado como perjuicio irremediable. En relación a este tema, esta Corporación ha aplicado varios criterios para determinar su existencia:

“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.”

En ocasión distinta, la Sala de Revisión, a través de la sentencia T-634 de 2006, conceptualizó de perjuicio irremediable en los siguientes términos:

“Ahora bien, de acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen. Sobre las características jurídicas del perjuicio irremediable la Corte dice en su jurisprudencia lo siguiente:

“En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable” (sentencia T-1316 de 2001).

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha previsto que la valoración de los requisitos del perjuicio irremediable, debe efectuarse teniendo en consideración las circunstancias que rodean el caso objeto de estudio, en la medida en que no son exigencias que puedan ser verificadas por el fallador en abstracto, sino que reclaman un análisis específico del contexto en que se desarrollan.

Por otra parte, la Corte Constitucional, ha establecido mediante pronunciamientos acogidos por la Sala Plena, que la procedencia de la acción de tutela se encuentra condicionada a la previa utilización por el accionante de los medios de defensa previstos en el ordenamiento jurídico. En este orden de ideas, ha dejado claro que esta acción constitucional, como mecanismo residual y subsidiario, no puede remplazar las figuras procesales destinadas a obtener la satisfacción de sus derechos, ni puede subsanar la incuria o negligencia de las partes en hacer uso de ellas de la manera y dentro de los términos previstos legalmente para ello. En efecto, al respecto se estableció:

“La acción de tutela tiene un carácter subsidiario y no fue instaurada para remediar los errores en que incurren los ciudadanos en lo relacionado con la defensa de sus derechos. Si se llegara a admitir la posición contraria, pasaría la tutela a sustituir todos los demás medios judiciales y la jurisdicción constitucional entraría a asumir responsabilidades que no le corresponden, todo ello en detrimento de los demás órganos judiciales.

(...)

Si existiendo el medio judicial, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que su acción caduque, no podrá más tarde apelar a la acción de

tutela para exigir el reconocimiento o respeto de un derecho suyo. En este caso, tampoco la acción de tutela podría hacerse valer como mecanismo transitorio, pues esta modalidad procesal se subordina a un medio judicial ordinario que sirva de cauce para resolver de manera definitiva el agravio o lesión constitucional”.

De esta manera, si la parte afectada no ejerce las acciones o utiliza los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico para salvaguardar los derechos amenazados o vulnerados, éste mecanismo de amparo no tiene la virtualidad de revivir los términos vencidos, ni se convierte en un recurso opcional de las instancias previstas en cada jurisdicción.

En este orden de ideas, 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, si los mismos son lo suficientemente idóneos y eficaces para otorgar una protección integral y además establecer si éstos fueron utilizados en término para hacer prevalecer los derechos supuestamente vulnerados.”(Negrillas fuera de texto).

Precisado lo anterior, se resalta que **en el sub examine no se evidencia que exista un perjuicio irremediable,** por cuanto de los hechos que se citan, no se deduce que la situación fáctica descrita por el hoy accionante tenga la calidad de **inminencia, gravedad y urgencia**, que amerite la imposterabilidad de los mecanismos ordinarios de defensa.

Ahora bien, respecto de la subsidiariedad debemos recordar que la jurisprudencia constitucional ha determinado que *“el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela responde al carácter expansivo de la protección de los derechos fundamentales respecto de las instituciones que conforman el aparato estatal y, de manera particular, las instancias que ejercen la función pública de administración de justicia. En efecto, la exigencia de este requisito, lejos de disminuir el ámbito de exigibilidad judicial de dichos derechos, presupone que los procedimientos judiciales ordinarios son los escenarios que, por excelencia, están diseñados para garantizar su efectividad, a través de órdenes con contenido coactivo”*

En ese sentido, el legislador estableció en nuestro ordenamiento jurídico distintos mecanismos ordinarios de defensa judicial, que las personas tienen la facultad de utilizar, para (i) solicitar la protección de los derechos de rango legal y, (ii) para solucionar asuntos de orden legal. Por ello, la competencia exclusiva para resolver conflictos en los que estén comprometidos derechos de naturaleza legal, fue asignada en el ordenamiento jurídico a la justicia civil, laboral o contenciosa administrativa según el caso, siendo entonces dichas autoridades las llamadas a garantizar el ejercicio de tales derechos.

En relación a la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando se está frente a un perjuicio irremediable, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que únicamente se considerará que un perjuicio es irremediable cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea (a) *cierto e inminente* –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-,

(b) *grave*, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) *de urgente atención*, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consume un daño antijurídico en forma irreparable.

De esta forma, es claro que no puede haber perjuicio irremediable cuando la parte actora no ha agotado los medios de defensa otorgados por la ley como son el recurso de reconsideración, la revocatoria directa o la interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

3. INEXISTENCIA DE UN NEXO DE CAUSALIDAD ENTRE LA PRESUNTA VIOLACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES ALEGADOS POR EL ACCIONANTE Y LA ACTUACIÓN ADELANTADA POR LA UGPP.

La Corte Constitucional en desarrollo jurisprudencial, ha señalado que no basta con que el accionante considere la afectación de sus derechos fundamentales, sino que además debe existir un nexo de causalidad entre la omisión administrativa y la actuación que el particular considera violatoria.

Por esta razón, el accionante está llamado a develar el vínculo real que existe entre la vulneración de los derechos fundamentales de los cuales pretende su amparo y la actuación surtida por esta Entidad, en tal sentido, la Corte Constitucional en la sentencia T-462 del 20 de septiembre de 1996, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, indicó:

“(…), la sola circunstancia de probarse el perjuicio que sufre el accionante o la persona o personas a cuyo nombre actúa no es suficiente para que prospere la tutela. Es necesario que exista un nexo causal que vincule la situación concreta de la persona afectada con la acción dañina o la omisión de la entidad o el funcionario que constituye la parte pasiva dentro del procedimiento preferente y sumario en que consiste la tutela.”(Subrayado fuera de texto).

Sin duda alguna, la presente acción de tutela, en contra de la UGPP, se hace improcedente, pues las pruebas allegadas, así como las peticiones del actor, no evidencian por parte de esta Unidad vulneración a derecho fundamental alguno del accionante, por el contrario se corrobora el estricto cumplimiento de las normas procesales que rigen el actuar de esta Unidad, las cuales son de orden público, por ende de obligatorio cumplimiento, en consecuencia, toda vez que no existe ninguna violación derechos fundamentales alegados del afectado y no existe nexo de causalidad entre los actos u omisiones y la presunta amenaza que motiva la acción, con lo cual puede deducirse la IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA.

Con fundamento en los anteriores postulados, y de conformidad con la normatividad y jurisprudencia establecida respecto al derecho fundamental supuestamente vulnerado por la administración, procedemos a realizar las siguientes:

SOLICITUD

PRIMERO: Sírvase señor Juez decretar la IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL, teniendo en cuenta que no se vulneraron derechos fundamentales por parte de esta Unidad a **IMC AIRPORT SHOPPES S.A.S.**, toda vez que como se observó la petición fue absuelta de fondo.

NOTIFICACIONES

A la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, las recibo en la Avenida Calle 26 No. 69 B - 45, Piso 2°, de la ciudad de Bogotá. notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co.

Respetuosamente,

Ubicacion_Firma_Digital_noBorrar

CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRÁS
C.C. No 30.740.347 de Pasto - Nariño
T.P. No. 72.063 del Consejo Superior de la Judicatura

Elaboro: Jayne.
Aprobó Martha S