TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-108/24

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO Y SUBSIDIARIEDAD-Improcedencia porque la entidad demandante tiene a su disposición acciones judiciales en la jurisdicción contencioso administrativa que son idóneas y eficaces

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS DE CARACTER GENERAL, IMPERSONAL Y ABSTRACTO-Improcedencia por cuanto no se acreditó un perjuicio irremediable

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Tercera de Revisión

SENTENCIA T-108 de 2024

Referencia: expediente T-9.535.120

Acción de tutela de Óscar Armando Borrero Ochoa contra la Superintendencia de Industria y Comercio

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera

Bogotá, D.C., nueve (9) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Jorge Enrique Ibáñez Najar, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado 56 Penal del Circuito con

Función de Conocimiento de Bogotá el 16 de septiembre de 2022, y por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá el 27 de octubre de 2022.

Síntesis de la decisión

1. §1. La Sala estudió una acción de tutela en la que se solicitaba la inaplicación de un acto administrativo de contenido general expedido por la SIC. El accionante alegó que comportaba una violación de los derechos a ejercer su oficio, al trato igual y al debido proceso administrativo, que carecía de mecanismos judiciales idóneos y eficaces para proteger sus derechos, y que enfrentaba la configuración de un perjuicio irremediable. Después de referirse a las reglas de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos generales, la Sala concluyó que no se cumplía el requisito de subsidiariedad, por lo que confirmó las decisiones de instancia que habían declarado su improcedencia.

2. Antecedentes

*

§2. Óscar Armando Borrero Ochoa presentó una acción de tutela contra la superintendencia de Industria y Comercio mediante su apoderado judicial, al considerar que dicha entidad vulneró sus derechos a ejercer su oficio, al trato igual y al debido proceso administrativo. Los hechos en los que se fundamenta el presente caso se desarrollan a continuación.

2.1. Hechos

§3. El accionante tiene 77 años, es economista y ha sido avaluador durante más de cuatro décadas. Señala que es un profesional reconocido en dicha área, y que ha prestado sus servicios en procesos judiciales y a numerosos clientes públicos y privados. A su juicio, la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante, “SIC”) vulneró sus derechos fundamentales a ejercer su oficio, al trato igual y al debido proceso administrativo con la expedición de la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre de 2021, porque, en su criterio, allí se estableció un requisito no previsto en la ley para el ejercicio de dicho oficio.

§4. El señor Borrero explicó que en Colombia el avalúo se ejerció durante años sin un marco regulatorio específico y sin exigencias particulares de acreditación de competencias o títulos académicos. En el año 1985 se comenzaron a implementar mecanismos voluntarios de

autorregulación, pero solo hasta 2013, con la expedición de la Ley 1673, se adoptó un control estatal más claro y firme, y se exigió formación académica, títulos de idoneidad y certificación oficial, con la inscripción en el Registro Abierto de Avaluadores, administrado por el Autorregulador Nacional de Avaluadores. Dada la cantidad de personas que operaban en el mercado sin contar con la formación académica requerida desde ese momento, la Ley 1673 de 2013 estableció un régimen de transición, que permitió la inscripción en el Registro a quienes homologaran experiencia suficiente y comprobable.

§5. El accionante indicó que cumplió todos los requisitos y que se inscribió el 30 de marzo de 2017 en el Registro Abierto de Avaluadores. Sin embargo, alegó que el libre ejercicio de su oficio está en riesgo, porque la SIC impuso la obligación de renovar el certificado de competencias exigido por el régimen de transición de la Ley 1673 de 2013, en un plazo imposible. Esto, en su criterio, implicó la pérdida de continuidad de sus requisitos de inscripción, e impide su registro incluso si la renovación se completara con posterioridad. Como evidencia de ello, resaltó que la SIC ha sancionado al Autorregulador Nacional de Avaluadores desde la entrada en vigencia de la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre de 2021 con el mismo razonamiento, al estimar que dicha entidad ha incumplido su deber de expulsar del Registro Abierto de Avaluadores a quienes no han renovado su certificación. Consideró que de allí se deriva un riesgo de un daño inminente, grave, urgente e impostergable, porque puede ser excluido de su oficio.

2.2. Trámite de la acción de tutela

§7. El Juzgado 56 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá admitió la demanda el 24 de mayo de 2022, y le corrió traslado a la entidad accionada para que se pronunciara.

§8. La SIC contestó el 27 de mayo de 2022, y argumentó que (i) no tiene facultades para inscribir personas en el Registro Abierto de Avaluadores ni ante las entidades reconocidas de autorregulación, que son las competentes para tal fin, sino de su inspección vigilancia y control; (ii) la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre 2021 no establece requisitos distintos a los contenidos en la Ley 1673 de 2013, porque lo relacionado con la vigencia y renovación de certificados para avaluadores se deriva de la norma técnica a la que remite su artículo 6; (iii) la acción de tutela es improcedente por subsidiariedad, al tratarse de una controversia que le

corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y (iv) la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre de 2021 no viola ningún derecho fundamental, dado que los certificados emitidos en el régimen de transición no son perpetuos ni vitalicios según la norma técnica aplicable, como una garantía de la calidad en la labor de los avaluadores. Por tal razón, consideró que no se afecta la igualdad ni la posibilidad de ejercer dicho oficio, dado que corresponde a una medida adecuada para reducir el riesgo social de la actividad. Solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción y la negación de las pretensiones.

2.3. Sentencia inicial y posterior nulidad

§9. En sentencia del 8 de junio de 2022, el Juzgado 56 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá declaró improcedente el amparo por incumplir el requisito de subsidiariedad. Concluyó que Óscar Armando Borrero Ochoa no había sufrido un perjuicio irremediable, al no evidenciarse que estuviera en condiciones físicas, económicas, sociales o mentales desfavorables o que hicieran urgente la intervención del juez constitucional para evitar un daño grave e inminente. Por lo tanto, a su juicio, el actor debía acudir al medio de control de nulidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como juez natural.

§10. El 14 de junio de 2022, el accionante impugnó la anterior decisión. Alegó que, por su edad, los tiempos, formalidades y costos de los medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no son idóneos para evitar un perjuicio irremediable. Señaló que la acción de nulidad puede tomar más de 5 años en resolverse. En su criterio, la amenaza a sus derechos es (i) inminente, porque ya se han iniciado investigaciones administrativas por ejercicio ilegal de aquel oficio; (ii) grave y desproporcional, porque el vencimiento del certificado puede traer problemas reputacionales y legales, además de la imposibilidad de trabajar en dicho campo por la pérdida de continuidad; (iii) lo cual lo hace impostergable. También resaltó que la decisión era incongruente, porque en la tutela no se solicitó el amparo al mínimo vital.

§11. La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá estudió la impugnación, y declaró la nulidad de todo lo actuado el 31 de agosto de 2022. Consideró que el juez de primera instancia cometió un error sustancial al haber omitido la vinculación del Autorregulador Nacional de Avaluadores, por tratarse de la entidad encargada de la inscripción en el Registro Abierto de Avaluadores.

§12. Dicha entidad intervino el 5 de septiembre siguiente y solicitó el amparo de los derechos de Óscar Armando Borrero Ochoa. Argumentó que la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre de 2021 vulnera sus derechos fundamentales y los de un gran número de avaluadores que ingresaron al régimen de transición, al establecer un requisito no previsto en la ley y que desconoce la protección que se pretendía otorgar a los avaluadores con dicha figura, además de que constituye una vulneración de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas. Manifestó que el accionante puede ser objeto de sanciones disciplinarias por la pérdida de validez de su certificación, que potencialmente pueden implicar su expulsión permanente del oficio, dado que la SIC está tomando medidas para asegurar el cumplimiento de la mencionada resolución.

§13. Para el Autorregulador Nacional de Avaluadores existe un trato discriminatorio con quienes no hacen parte del régimen de transición, porque no están sometidos a la exigencia de renovación, y que no hay razones técnicas y objetivas que lo fundamenten. También destacó la idoneidad y prestigio del señor Borrero Ochoa como avaluador.

2.4. Decisiones de instancia objeto de revisión

§14. El Juzgado 56 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá dictó sentencia el 16 de septiembre de 2022, en la que, de nuevo, declaró improcedente al amparo. Consideró que no se acreditaba el requisito de subsidiariedad, ni se advertía un perjuicio irremediable para el accionante, así como tampoco se aportaban elementos de juicio ciertos sobre una vulneración del derecho a la igualdad.

§15. El accionante impugnó la sentencia de primera instancia, el 21 de septiembre de 2022. A su juicio, en la respuesta del Autorregulador Nacional de Avaluadores hay una confesión de la vulneración de sus derechos fundamentales, por la posible sanción que se menciona y el trato discriminatorio que se aduce. Reiteró sus argumentos sobre la procedencia transitoria de la acción de tutela debido a la supuesta falta de idoneidad del recurso ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; la inminencia, gravedad, urgencia e impostergabilidad del daño a sus derechos fundamentales; y la incongruencia del fallo, por no haberse solicitado la protección del mínimo vital. Alegó un indebido análisis de la vulneración de la igualdad y puso de presente que los avaluadores que no hacen parte del régimen de transición no están sometidos al requisito de renovación de la acreditación.

§16. En sentencia de segunda instancia, proferida el 27 de octubre de 2022, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá confirmó la decisión impugnada. Como fundamento, consideró que no se cumple el requisito de subsidiariedad, pues el accionante no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable. Señaló que no se agotaron los medios de defensa judicial ordinarios y extraordinarios porque, aunque había transcurrido un año desde la expedición de la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre de 2021, no se evidenció que se hubiera controvertido ante su juez natural. Para el Tribunal, el señor Borrero no es un sujeto de especial protección constitucional y no demostró que se le hubiera dado un trato arbitrariamente diferencial o discriminatorio, o que en casos idénticos se hubiera actuado de manera diferente.

2.5. Actuaciones en sede de revisión

§17. Mediante Auto del 30 de octubre de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número Diez, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, seleccionó al expediente T-9.535.120 para revisión. El proceso fue remitido al despacho de la magistrada ponente el 15 de noviembre de 2023.

§18. En Auto del 13 de septiembre de 2023, la magistrada sustanciadora decretó pruebas para contar con suficientes elementos de juicio, en los términos del artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional. Con dicho propósito, le solicitó al señor Borrero que respondiera una serie de preguntas sobre la continuidad en el ejercicio de su profesión, la vigencia de su inscripción en el Registro Abierto de Avaluadores, la existencia de medidas que impidieran su oficio y sus condiciones de subsistencia.

§19. El accionante respondió el 20 de diciembre de 2023. Indicó que ha seguido ejerciendo la profesión de avaluador, y que, pese a la pérdida de continuidad de su registro, en enero de 2023 obtuvo su certificación y su inscripción en el Registro Nacional de Avaluadores continúa vigente. Manifestó que, sin embargo, por culpa de la SIC tuvo que interrumpir su oficio durante todo 2022, aunque continuó firmando los avalúos de la empresa en la que es representante legal, y que el Tribunal Disciplinario del Autorregulador Nacional de Avaluadores lo está investigando por ejercicio ilegal de dicha actividad. El señor Borrero adujo que todo esto le ha causado daños económicos y reputacionales y la pérdida de clientes. En cuanto a sus condiciones de subsistencia, informó que recibe ingresos de su

pensión, arriendos, asesorías, inversiones y las utilidades de la empresa de la que es dueño.

§20. El Autorregulador Nacional de Avaluadores se pronunció sobre la respuesta del accionante el 23 de enero de 2024. En su intervención (i) confirmó que su Tribunal Disciplinario está investigando al señor Borrero por el presunto incumplimiento de la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre de 2021, que se pueden adoptar medidas disciplinarias en su contra, y que el proceso está en la etapa de averiguación preliminar; (ii) informó que en la actualidad 607 personas inscritas en el régimen de transición están en la misma situación que el accionante, y son investigadas por el presunto incumplimiento de aquel acto administrativo; (iii) argumentó que dicha decisión de la SIC ha generado efectos negativos en el sector y desnaturalizó el régimen de transición de la Ley 1673 de 2013; y (iv) solicitó que se concediera el amparo invocado por el señor Borrero.

3. Consideraciones

3.1. Competencia

§21. La Sala Tercera de Revisión es competente para conocer el fallo objeto de revisión, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en virtud del Auto del 30 de octubre de 2023 de la Sala de Selección Número Diez, que escogió para revisión las decisiones adoptadas por los jueces de instancia.

3.2. Análisis del cumplimiento de los requisitos formales de procedencia de la acción de tutela

§22. La Sala advierte que en esta oportunidad la acción de tutela es improcedente, debido a que no se cumple el requisito de subsidiariedad. Se expondrán los argumentos que sustentan esta conclusión.

§23. La legitimación en la causa por activa se satisface, debido a que el accionante es el titular de los derechos fundamentales cuya protección pretende en el presente proceso. La Sala también constató que el poder especial otorgado a su apoderado cumple con los requisitos establecidos en las normas aplicables.

§24. También se acredita la legitimación en la causa por pasiva, debido a que la violación de

los derechos fundamentales del accionante se le atribuye a la conducta de la SIC: la expedición de la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre de 2021. En consecuencia, la SIC tiene la aptitud jurídica para ser vinculada en esta acción judicial y responder a los hechos reclamados.

§25. La Sala considera que el requisito de inmediatez se cumple, al haber transcurrido un plazo razonable entre los hechos que dieron origen a la acción de tutela y su presentación ante los Jueces de la República. En efecto, la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre de 2021 entró en vigencia el 1 de enero de 2022, y la demanda fue radicada el 24 de mayo siguiente, lo que corresponde a un lapso sensato. Además en el expediente consta que (i) el accionante y varios miembros del gremio de avaluadores presentaron comentarios y solicitudes de revocatoria directa y de extensión del plazo para la renovación de la acreditación del régimen de transición; que (ii) el 30 de noviembre de 2021 la SIC informó por escrito que cambiaría la fecha de entrada en vigencia de la Resolución No. 63949 del 1 de octubre de 2021 para el 1 de enero de 2023; y que, (iii) pese a lo manifestado, la SIC no postergó la fecha de entrada en vigor originalmente prevista en dicho acto administrativo. Aunque lo anterior no acredita por sí mismo el requisito de inmediatez, permite apreciar la razonabilidad del plazo transcurrido entre la publicación de la Resolución No. 63949 del 1 de octubre de 2021 y la presentación de la demanda, porque muestra que también estuvo mediada por unas expectativas generadas por un documento oficial de la SIC que anunciaba una extensión de su entrada en vigencia.

§26. Por el contrario, la subsidiariedad no se cumple. La Sala se referirá a continuación a las subreglas que son aplicables en esta materia, y luego analizará su aplicación en el caso concreto, como fundamento de su decisión.

3.3. La acción de tutela contra actos administrativos de carácter general

§27. La acción de tutela es quizás el mecanismo judicial más importante e influyente del sistema constitucional colombiano, como lo demuestran las más de nueve millones novecientas mil que se han presentado desde que la Corte comenzó a funcionar en 1992. Aunque su establecimiento en la Constitución de 1991 responde al cumplimiento de compromisos internacionales de establecer un recurso efectivo para la protección de derechos humanos, su propósito no es reemplazar los demás que el ordenamiento jurídico

determine para atender las necesidades de quienes acuden al sistema de administración de justicia. Los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991 recogen expresamente la subsidiariedad que la caracteriza.

§28. Esta Corporación ha reconocido la naturaleza excepcional y residual de la acción de tutela desde su primera sentencia, donde explicó que no fue prevista para "provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos". Su finalidad es la protección inmediata de los derechos fundamentales, para lo cual la Constitución de 1991 dotó a los jueces de tutela con las más amplias facultades para adoptar medidas que permitieran su garantía efectiva. Sin embargo, "en un Estado de Derecho (…) no existen poderes omnímodos ni atribuciones de infinito alcance", y los jueces deben actuar en el marco de los límites establecidos por las normas para su ejercicio. Esto hace de la subsidiariedad un parámetro que condiciona la legitimidad de sus decisiones, y que permite la articulación de las facultades del juez de tutela con las de las demás autoridades del sistema constitucional.

§29. El requisito de subsidiariedad también implica que "la protección de los derechos fundamentales no es un asunto reservado al juez de tutela". Esta es una consecuencia de la primacía de los derechos fundamentales que reconoce el artículo quinto de la Constitución, en virtud de la cual "todas las instituciones del ordenamiento deben servir al propósito de garantizar [su] realización efectiva (…) [por lo que] la totalidad de acciones y recursos del sistema jurídico, sean de naturaleza administrativa o judicial, están dispuestos para asegurar la protección de los derechos fundamentales". Es decir, la intervención del juez de tutela solo es posible en su defecto.

§30. Todo lo anterior se ha visto reflejado en la jurisprudencia de esta Corporación, que ha sido unánime, pacífica y reiterada sobre el requisito de subsidiariedad, y ha precisado que la acción de tutela es una vía a la que solamente puede acudirse cuando (i) el afectado no cuenta con otro medio de defensa judicial; (ii) cuando, pese a que ese mecanismo existe, no es idóneo o eficaz en las circunstancias del caso concreto; o (iii) cuando se utiliza como recurso transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Por lo tanto, no es un medio alternativo, adicional, complementario o facultativo respecto de las demás acciones

judiciales ordinarias, sino un procedimiento urgente e inmediato para la protección de los derechos fundamentales. Estos criterios se aplican al analizar las solicitudes de amparo relacionadas con decisiones de las autoridades que ejercen potestad reglamentaria.

§31. Desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha determinado que la regla general es la improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, tanto de carácter general como particular. Su fundamento es (i) la existencia de mecanismos de autotutela; (ii) el acceso a mecanismos judiciales ordinarios para controvertir las actuaciones de la administración, como las acciones de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho previstas en la Ley 1437 de 2011; (iii) la presunción de legalidad que las reviste; y (iv) la posibilidad de que se adopten remedios idóneos y eficaces para la protección de derechos durante los procedimientos judiciales ordinarios, mediante la solicitud de medidas cautelares o provisionales.

§32. En un primer momento se consideraba que los actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto no producían situaciones jurídicas y concretas que fueran susceptibles de control judicial mediante la acción de tutela. Dicha posición fue derivada del artículo 6.5 del Decreto 2591 de 1991, en el que se estableció la improcedencia de dicho mecanismo cuando se tratara de actos con tales características. Sin embargo, la jurisprudencia precisó que los actos administrativos de contenido general sí pueden vulnerar derechos fundamentales, y reconoció que la acción de tutela en su contra es procedente en casos excepcionales. La Sentencia C-132 de 2018 declaró la exequibilidad de aquella disposición bajo este entendido, sin modular su fallo, al estimar que se deriva de una interpretación armónica con los artículo 86 de la Constitución y 8 del Decreto 2591 de 1991.

§33. En dicha decisión de constitucionalidad, la Sala Plena hizo un recuento jurisprudencial sobre las principales decisiones en esta materia, y sintetizó las siguientes reglas, que sirven de fundamento para resolver el presente caso:

i. (i) La acción de tutela contra actos de contenido general, impersonal y abstracto es improcedente por regla general.

() Sin embargo, se puede acudir a este recurso jurisdiccional cuando (a) la persona afectada carece de un medio judicial ordinario para defender esos derechos, debido a que no tiene legitimación para cuestionar esa clase decisiones de la administración, o el asunto objeto de

debate es de naturaleza constitucional; y la aplicación del acto administrativo general amenaza o vulnera los derechos fundamentales de un individuo; y (b) cuando un acto administrativo general amenace o vulnere los derechos de las personas y se trate de perjuicios irremediables en los términos de la jurisprudencia constitucional.

() Por lo tanto, la acción de tutela solo es viable como un mecanismo excepcional y transitorio de protección de derechos fundamentales, para el cual se debe establecer que el contenido del acto de carácter general, impersonal y abstracto afecta clara y directamente un derecho fundamental de una persona determinada o determinable.

() Si los anteriores requisitos se cumplen, el juez de tutela podrá hacer uso de la facultad excepcional de ordenar la inaplicación o la pérdida de ejecutoria del acto administrativo.

§34. Las anteriores consideraciones ilustran la improcedencia por subsidiariedad de la acción de tutela en el caso concreto, que se aborda a continuación.

3.4. La improcedencia de la acción de tutela promovida contra de la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre de 2021

§35. El accionante alegó que su acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad porque los medios procesales ordinarios establecidos en la ley son ineficaces para proteger sus derechos, dado que (i) tardarían mucho en ser resueltas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y (ii) él es una persona de la tercera edad en situación de especial vulnerabilidad y protección constitucional, cuya reputación y derechos están en juego. También argumentó que existe una amenaza de un perjuicio irremediable de carácter (i) inminente, al haberse iniciado investigaciones en su contra por la pérdida de continuidad de su certificación; (ii) grave y desproporcional, por el riesgo casi certero de no poder volver a ejercer su oficio, e implicar un cuestionamiento de su experiencia e integridad profesional y la potencial iniciación de procesos disciplinarios, civiles y penales en su contra; (iii) urgente, porque le pueden causar daños irreparables; (iv) e impostergable, dado que se le impediría volver a actuar como avaluador.

§36. La Sala revisó el material probatorio aportado al expediente y encontró acreditados los siguientes hechos: (i) el señor Borrero continúa ejerciendo como avaluador; (ii) actualmente cuenta con una certificación para tal oficio; (iii) su inscripción en el Registro Nacional de

Avaluadores continúa vigente; (iv) no se le ha impuesto ninguna medida disciplinaria o de ninguna naturaleza que le impida el ejercicio de dichas actividades; y (v) tiene ingresos superiores a once salarios mínimos mensuales que no solo se derivan de su labor de avaluador, sino de su pensión, inversiones y arriendos. Con base en lo anterior, concluyó que el accionante no aportó elementos mínimos de juicio que pudieran demostrar (i) la falta de idoneidad de los mecanismos ordinarios para impugnar la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre de 2021 ni (ii) la existencia o amenaza de un perjuicio irremediable.

§37. El daño alegado por el accionante no es inminente, grave, desproporcionado, ni impostergable, sino meramente hipotético. Durante los dos años de entrada en vigencia de la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre de 2021 no se materializó ninguna sanción o medida en su contra que le impidiera ejercer como avaluador. Tampoco se produjo su exclusión de dicho oficio, ni la imposibilidad de renovar su inscripción en el Registro Nacional de Avaluadores, porque, como lo declaró el mismo accionante en su respuesta del 20 de diciembre de 2023, (i) durante todo el año 2022 continuó firmando avalúos como representante legal de su empresa y en calidad de perito individual; y (ii) en enero de 2023 realizó su validación académica y obtuvo su registro por fuera del régimen de transición. El señor Borrero indicó que comenzó a adelantar los trámites para tal fin en noviembre de 2022, por lo que la adaptación a los requisitos establecidos en la Resolución controvertida tomó aproximadamente dos meses. En consecuencia, nunca hubo un verdadero riesgo de ser excluido como avaluador por la pérdida de continuidad de su acreditación, o al menos no uno susceptible de atención por vía de la acción de tutela. El actor, por el contrario, siempre tuvo la posibilidad de cumplir los requisitos establecidos en la norma para ejercer aquel oficio en un tiempo corto desde el momento de su expedición.

§38. La iniciación de una investigación disciplinaria en su contra tampoco implica per se la violación de derechos fundamentales, ni mucho menos la configuración de un perjuicio irremediable. Como lo manifestó el Autorregulador Nacional de Avaluadores, dicho procedimiento se encuentra en la etapa de averiguaciones preliminares, por lo que el señor Borrero cuenta con la posibilidad de defenderse y ejercer las garantías del debido proceso. La Sala resalta que, si lo estima pertinente, el accionante incluso podría alegar la excepción de inconstitucionalidad reconocida en el artículo 4 superior ante el tribunal disciplinario que adelanta la investigación, debido a que sus normas priman sobre las de inferior jerarquía como los actos administrativos expedidos por la SIC. De igual manera, la decisión que

eventualmente se adopte en el marco de dicho procedimiento puede ser sometida a los medios ordinarios de control judicial y, si se cumplen los requisitos de los artículos 86 de la Constitución y del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela. Sin embargo, esto solo puede tener lugar cuando exista un pronunciamiento disciplinario, que a la fecha no ha tenido lugar. Las mismas consideraciones se aplican a los procedimientos que se pudieran iniciar respecto de los avalúos firmados en 2022.

§39. Si bien el señor Borrero alega que perdió clientes y sufrió daños económicos y en su reputación como profesional, para la Sala ninguna de estas situaciones tiene la entidad suficiente para tomarse como irreparable ni implicar la intervención urgente e impostergable del juez de tutela. En principio, se trata de afectaciones de carácter eminentemente pecuniario frente a las que la tutela resulta improcedente por subsidiariedad, sin que existan razones particulares que ameriten una flexibilización de dicho requisito. Aunque el accionante tiene actualmente 77 años, esta Corporación ha reconocido en distintos pronunciamientos que la condición de sujeto de la tercera edad no constituye per se una razón suficiente para admitir la procedencia de la acción de tutela, sino que también se requiere (i) determinar la ocurrencia o amenaza de un perjuicio irremediable, y (ii) analizar si el sometimiento a la rigurosidad de un proceso judicial común puede resultar aún más gravoso o lesivo de sus derechos fundamentales.

§40. La ocurrencia o amenaza de un perjuicio irremediable quedó descartada, como se expuso en líneas anteriores, y tampoco puede concluirse que acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para que se pronuncie sobre la validez de la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre de 2021 resulte gravosa o lesiva de sus derechos fundamentales. La Sala no evidencia que el señor Borrero esté en circunstancias especialmente urgentes o excepcionales para que el juez de tutela intervenga e inaplique aquel acto administrativo de carácter general, como alguna afectación grave a sus condiciones de subsistencia o su mínimo vital. Por tal razón, la decisión de tutela de primera instancia no está viciada por incongruencia, debido a que el análisis de dichas circunstancias es un elemento de juicio necesario para determinar si el presupuesto de subsidiariedad puede flexibilizarse.

§41. A diferencia de lo sostenido en su demanda, el accionante cuenta con mecanismos judiciales ordinarios cuya idoneidad ha sido reconocida por la Corte para la defensa de sus derechos: las acciones de nulidad por inconstitucionalidad y de nulidad simple, previstas

respectivamente en los artículos 135 y 137 de la Ley 1437 de 2011. El señor Borrero tiene la legitimación para acudir a estos medios de control, que pueden interponerse en cualquier tiempo al no estar sometidos a un término de caducidad, y puede solicitar la suspensión provisional de los efectos de la Resolución n.º 63949 del 1 de octubre de 2021 como medida cautelar. Por lo tanto, existen escenarios en los que el accionante puede alegar la configuración de una infracción directa de la Constitución o controvertir la legalidad de aquel acto administrativo de carácter general, según la vía procesal que elija.

§42. Aunque la acción de nulidad y restablecimiento del derecho también es procedente para controvertir actos administrativos generales, impersonales y abstractos, en el expediente no se observa que el accionante hubiera ejercido este medio de defensa con diligencia, al haber caducado el término previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 para su interposición. La acción de tutela no se puede utilizar para revivir plazos vencidos por la inactividad de los interesados en demandar, ni puede tomarse como un argumento para superar el requisito de subsidiariedad, que presupone el ejercicio diligente de los mecanismos judiciales que tenía a su disposición.

§43. Todo lo anterior demuestra que las acciones de nulidad por inconstitucionalidad y nulidad simple ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo son el mecanismo idóneo y eficaz para que el accionante reclame la protección de sus derechos, y que si se accediera a lo solicitado en el presente caso habría un desplazamiento de las competencias del juez natural que sería contrario al propósito establecido por el constituyente. En consecuencia, se confirmarán las decisiones de los jueces de instancia, debido a que reflejan la posición jurisprudencial respecto de la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter general.

4. DECISIÓN

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR las sentencias proferidas, en primera instancia, por el Juzgado 5