

ACCION DE TUTELA PARA RESOLVER CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LA NOTIFICACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-Improcedencia por incumplir requisito de subsidiariedad

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Configuración con ocasión de decisiones de instancia

La jurisprudencia constitucional ha admitido que resulta posible que se presente el fenómeno de la carencia actual de objeto con ocasión de las decisiones de tutela proferidas en sede de instancia cuando: (i) la sentencia de instancia concede las pretensiones del actor; (ii) la parte accionada cumple con lo dispuesto por el juez de tutela antes de que se profiera el fallo de revisión; y (iii) se trata de órdenes que no pueden retrotraerse, de modo que lo solicitado por el actor ya fue otorgado y eso hace inocua cualquier decisión que adopte la Corte Constitucional.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRAMITE O PREPARATORIOS-Improcedencia general

Recuerda la Sala que la distinción entre actos definitivos y de trámite obedece a la forma que adoptan las actuaciones de la administración, en las que se adelantan actos previos para la

determinación o alteración de una situación jurídica –preparatorios–, o se emiten decisiones que crean, modifican o extinguen la situación jurídica concreta –definitivos– y se realizan diversos actos dirigidos a ejecutar u obtener la realización efectiva de la decisión de la administración –de ejecución–. Así las cosas, los mecanismos judiciales previstos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo resultan aptos para obtener la protección de los derechos fundamentales que el actor espera lograr a través del amparo constitucional, pues una decisión favorable al actor en sede de nulidad y restablecimiento del derecho dejaría sin efectos la actuación administrativa y conllevaría el correspondiente deber de notificar debidamente el reinicio de la misma.

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Procedencia para controvertir actos administrativos de carácter particular y concreto

Referencia: Expediente T-7.622.400.

Acción de tutela interpuesta por Rodolfo contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP–.

Procedencia: Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Asunto: Improcedencia de la acción de tutela para resolver controversias derivadas de la notificación de actos administrativos dictados en el procedimiento de determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá D. C., diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia, dictado por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 23 de agosto de 2019, que revocó la decisión adoptada por el Juzgado Primero de Familia de Ejecución de Sentencias de la misma ciudad el 16 de julio de 2019, en el proceso de tutela promovido por Rodolfo contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP–.

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución y 33 del Decreto 2591 de 1991, el expediente fue escogido por la Sala de Selección Número Diez de la Corte Constitucional y repartido al Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, quien preside la Sala Quinta de Revisión, en sesión del 30 de octubre de 2019.

Posteriormente, el 31 de enero de 2020, el Magistrado Lizarazo Ocampo manifestó su impedimento para continuar como sustanciador y decidir el caso, por estimar que se encuentra en un proceso administrativo de cobro similar al que se promueve en contra del accionante. Mediante auto del 27 de febrero de 2020, las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger aceptaron el impedimento formulado¹.

ACLARACIÓN PRELIMINAR:

Dado que el presente proceso involucra datos sensibles y semi privados relacionados con el accionante y su núcleo familiar, la Sala modificará el nombre del tutelante en la versión pública de esta providencia como medida de protección de sus derechos fundamentales a la intimidad y al habeas data².

I. ANTECEDENTES

Rodolfo, por intermedio de apoderado judicial, presentó acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –en adelante UGPP–, por considerar que esa entidad vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, contradicción y defensa, como resultado de la indebida notificación de los actos administrativos expedidos durante el trámite del procedimiento de determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social, previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012³.

A. Hechos y pretensiones

1. El 7 de julio de 2017, la UGPP expidió el requerimiento de información No. RQI-2017-011134, en el cual solicitó al señor Rodolfo suministrar los datos respectivos a las contribuciones parafiscales de la protección social correspondientes al año gravable 2015, por “haber evidenciado en la información tributaria que reposa en la base de datos de La Unidad que para dichos períodos registró ingresos brutos superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, por lo que se presume que contaba con capacidad de pago que le imponía el deber de afiliarse, declarar y pagar aportes al Sistema”⁵.

1. El requerimiento anterior fue remitido por correspondencia⁶ a una dirección ubicada en el municipio de Ubaté (Cundinamarca)⁷ y devuelto bajo la causal “no existe”. Por tal motivo, se notificó el acto administrativo mediante aviso⁸ fijado el 10 de octubre de 2017, de conformidad con los artículos 563 a 568 del Estatuto Tributario⁹.

1. El 28 de marzo de 2018, el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la UGPP profirió el requerimiento para declarar o corregir No. RCD-2018-00370, “por cuanto se evidenció que conforme con su declaración del impuesto sobre la renta y complementarios por el año gravable 2015, contó con capacidad de pago que lo obligaba a afiliarse y cotizar a los subsistemas de salud y pensiones”¹⁰.

1. El referido acto administrativo fue enviado por correo físico a una dirección situada en el municipio de Girardot (Cundinamarca)¹¹ y devuelto en razón de la causal “no reside”. Por esta razón, el citado requerimiento se notificó por aviso¹² fijado el 20 de abril de 2018¹³. También, la constancia de dicha notificación fue remitida al correo electrónico que el accionante había informado en el Registro Único Tributario –RUT-14, con acuse de recibo de notificación No. 201850051212572.

1. El 20 de noviembre de 2018, la UGPP expidió la Resolución No. RDO-2018-043215, por medio de la cual: (i) profirió la liquidación oficial por un total de \$58.472.200 en relación con

los valores que el contribuyente omitió declarar, “sin perjuicio de los intereses de mora que se generen desde la fecha de vencimiento del plazo para presentar la autoliquidación de aportes (...)”¹⁶; (ii) impuso una sanción por “no declarar, por la conducta de omisión”¹⁷, correspondiente a \$117.484.400; (iii) dispuso la notificación a la dirección reportada en el RUT; e (iv) informó que contra el acto administrativo enunciado procedía el recurso de reconsideración.

1. La mencionada liquidación oficial fue enviada a la dirección del municipio de Girardot a la cual se remitió, en su momento, el requerimiento para declarar o corregir¹⁸. Esta correspondencia fue devuelta con base en la causal “no reside”. Debido a lo anterior, el acto administrativo fue notificado mediante aviso fijado el 27 de diciembre de 2018¹⁹, el cual fue publicado en el portal web y en la cartelera de la entidad²⁰.

1. En el escrito de tutela, el accionante afirma que el 7 de mayo de 2019, la UGPP estableció comunicación telefónica para informarle acerca de la existencia de la Resolución No. RDO-2018-0432 del 20 de noviembre de 2018²¹. Así mismo, la entidad solicitó la confirmación de su correo electrónico para remitirle, a través de ese medio, el primer oficio de cobro persuasivo y una copia del acto administrativo de liquidación oficial referido anteriormente²². El actor señala que, para el momento en que se le envió esta comunicación, había vencido ya el término para interponer los recursos correspondientes contra esa resolución, lo cual afectó sus derechos de defensa y contradicción.

1. El 15 de mayo de 2019, el demandante, a través de su apoderado judicial, presentó una petición ante la UGPP²³, en la cual solicitó que informara (i) las razones por las cuales no se efectuó la notificación personal del requerimiento para declarar y/o corregir del 28 de marzo de 2018 a las direcciones reportadas en el RUT²⁴; (ii) por qué la UGPP “procedió a enviar correo electrónico a mi representado solo hasta el 30 de abril de 2018, únicamente en calidad de informativo de la existencia del requerimiento para declarar y/o corregir (...) del 28 de marzo de 2018 solamente después de efectuada la notificación por aviso”²⁵; (iii) los

motivos por los que la UGPP “no agotó otras posibilidades de notificación personal”²⁶, entre las cuales enuncia, específicamente, una dirección ubicada en La Mesa (Cundinamarca); y (iv) qué gestiones realizó para notificar personalmente al actor antes de recurrir a la notificación por aviso. Por último, solicitó que se invalidara la actuación y se restituyeran los términos para presentar los recursos correspondientes.

1. El 5 de junio de 2019, la UGPP respondió a la petición formulada. Indicó que el acto administrativo de liquidación oficial no puede ser objeto de revisión en la etapa de cobro, pues la entidad carece de competencia para tal efecto. Adujo que “a través del uso de un derecho de petición no es posible pronunciar[se] de fondo o analizar los hechos que fueron objeto del acto administrativo que usted refiere, toda vez que el mismo se encuentra ejecutoriado y en firme”²⁷. De ese modo, sostuvo que este tipo de situaciones debieron cuestionarse mediante el recurso de reconsideración.

B. Escrito de tutela

Debido a lo anterior, el señor Rodolfo, a través de apoderado judicial, presentó acción de tutela contra la UGPP por estimar que las actuaciones y omisiones de dicha entidad desconocen sus derechos fundamentales al debido proceso, contradicción y defensa.

Particularmente, alegó que: (i) la accionada no agotó otras alternativas de notificación, como era la posibilidad de comunicar los actos administrativos a la dirección ubicada en La Mesa (Cundinamarca); (ii) las notificaciones por aviso desconocieron los artículos 563 y 568 del Estatuto Tributario, por cuanto no se llevaron a cabo a través de un diario de circulación nacional o regional y únicamente se efectuaron a través de la página web de la UGPP; (iii) que el actor solo se enteró de la existencia del requerimiento para declarar y corregir²⁸ a partir de “la alerta que generó” la llamada telefónica que hizo la UGPP, “lo que motivó la búsqueda, encontrando un correo del 30 de abril de 2018, recibido en la bandeja de spam

(correo no deseado)”²⁹, en el cual se envió la constancia de notificación por aviso del citado acto administrativo³⁰. Según el promotor del amparo, el contenido de este correo electrónico solo fue conocido por el accionante únicamente el 9 de mayo de 2019³¹; y (iv) que el accionante efectuó las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social correspondientes al año 2015.

En consecuencia, pretende que se declare “la nulidad del acto de notificación por aviso del requerimiento para declarar y/o corregir Nro. 2018-00370 del 28 de marzo de 2018, y consecuentemente declarar sin valor y efecto [la] Resolución Nro. RDO-2018-04327 del 20 de noviembre de 2018 (...)”³². Así mismo, que se proceda a notificar en debida forma el citado acto administrativo.

C. Actuación procesal

Mediante auto del 3 de julio de 2019, el Juzgado Primero de Familia de Ejecución de Sentencias de Bogotá D.C. admitió la acción de tutela y solicitó a la parte demandada que se pronunciara respecto de los hechos y pretensiones formuladas por el accionante. También, vinculó a varios funcionarios de la UGPP al proceso de tutela³³.

Respuesta de la UGPP

La entidad demandada solicitó declarar improcedente la acción de tutela, por estimar que el actor puede acudir a otros mecanismos judiciales como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Subsidiariamente, pidió que se denegara el amparo invocado, por cuanto no se ha vulnerado ningún derecho fundamental³⁴.

En primer lugar, la UGPP advirtió que ha respetado el debido proceso del accionante, toda vez que “los actos administrativos objeto de esta acción fueron notificados en debida forma (...) a la dirección RUT registrada por el accionante”³⁵, lo cual se ajusta al artículo 563 del Estatuto Tributario³⁶, aplicable al trámite de determinación de las contribuciones parafiscales por remisión expresa de la Ley 1151 de 2007³⁷.

Añadió que los actos administrativos remitidos por la autoridad tributaria mediante correo y que, por cualquier razón sean devueltos, deben ser notificados mediante aviso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 568 del Estatuto Tributario y la Sentencia C-012 de 2013³⁸.

En segundo lugar, destacó que el amparo solicitado es improcedente, en la medida en que existen mecanismos idóneos para impugnar los actos administrativos que el actor cuestiona. De una parte, el contribuyente puede solicitar la revocatoria directa contemplada en los artículos 736 y 737 del Estatuto Tributario, que puede formularse dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del acto administrativo respectivo. De otra, insistió en que el accionante tampoco ha acudido a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual resulta procedente en este caso dado que las pretensiones de la acción de tutela recaen sobre actos administrativos de carácter particular y concreto. Así, de acuerdo con los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011, este medio de control procede para debatir si el acto administrativo fue proferido de forma irregular o con desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa.

Finalmente, la UGPP destacó que sus competencias en esta materia se derivan de los artículos 178 a 180 de la Ley 1607 de 2012. Así mismo, aportó copia de los antecedentes del procedimiento administrativo de cobro adelantado en contra del tutelante, entre los cuales figuran las constancias de devolución de correspondencia originadas en el trámite de notificación que se cuestiona.

D. Decisiones objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

El 16 de julio de 2019, el Juzgado Primero de Familia de Ejecución de Sentencias de Bogotá D.C. CONCEDIÓ el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo, por considerar que la entidad accionada (i) omitió su deber de comunicar de manera electrónica los actos administrativos cuestionados por el accionante y (ii) desconoció las formalidades propias de la notificación por aviso³⁹.

En criterio del fallador, de acuerdo con lo previsto en los artículos 565 y 566 del Estatuto Tributario, “debe intentarse inicialmente la notificación electrónica y solo ante el fracaso de la misma”⁴⁰ es posible acudir a la notificación por aviso. Al respecto, puso de presente que el actor había reportado dos direcciones de correo electrónico ante la administración tributaria y que, pese a ello, ninguno de los actos administrativos cuestionados se notificó por este medio.

Con todo, en relación con el mensaje de correo electrónico remitido el 30 de abril de 2018, el juzgador precisó que “no existe constancia en las diligencias que [la comunicación] haya sido remitida finalmente, cuando ha debido enviarla, no solo con el propósito de asegurar la comparecencia del hoy accionante a la actuación administrativa adelantada en su contra para que pudiera ejercer su derecho a la defensa (...)”⁴¹.

Ahora bien, en relación con la notificación por aviso, estimó que no se cumplieron los requisitos establecidos en el artículo 568 del Estatuto Tributario, en la medida en que no se

demonstró que la respectiva publicación hubiera sido divulgada en un periódico de amplia circulación nacional o regional, como lo dispone la ley.

Por consiguiente, declaró la nulidad de toda la actuación surtida a partir del requerimiento de información del 7 de julio de 2017, por estimar que “la vulneración del derecho a la defensa se produjo desde la notificación del primer acto administrativo expedido”⁴². Por ende, ordenó a la UGPP que notificara en debida forma dicho acto administrativo, para que el contribuyente pudiera ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

Impugnación

En desacuerdo con la decisión de primera instancia, la UGPP impugnó la providencia, con fundamento en argumentos idénticos a los expuestos en su respuesta a la acción de tutela⁴³.

Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del 23 de agosto de 2019, la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. REVOCÓ la decisión de primer grado y, en su lugar, “negó por improcedente” la acción de tutela⁴⁴. Concluyó que el amparo solicitado no cumple con el requisito de subsidiariedad, por cuanto: (i) el demandante puede acudir a la revocatoria directa o a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la cual, además, tiene la posibilidad de solicitar como medida cautelar la suspensión del acto administrativo que considera lesivo de sus derechos; y (ii) no se evidencia la configuración de un perjuicio irremediable, pues no hay prueba alguna de que se afecte la dignidad, la salud o el mínimo vital del tutelante o de su familia.

E. Actuaciones llevadas a cabo por la Corte Constitucional en sede de revisión

A través de Auto de 27 de enero de 2020⁴⁵, el entonces Magistrado sustanciador⁴⁶ decretó pruebas con el fin de establecer (i) el estado del procedimiento sancionatorio de cobro seguido contra el actor⁴⁷ y (ii) su situación socioeconómica⁴⁸.

Respuesta del accionante Rodolfo

En relación con el estado actual del proceso administrativo de cobro iniciado por la UGPP, el actor señaló que: (i) el 19 de julio de 2019, la entidad accionada notificó a través de correo electrónico el requerimiento de información No. RQI 2017-01113 del 7 de julio de 2017, en cumplimiento del fallo de tutela de primera instancia que concedió la protección de sus derechos fundamentales; (ii) el 16 de agosto de 2019, remitió la información requerida por la autoridad tributaria y que, en su criterio, permite demostrar el cumplimiento de sus obligaciones en dicha materia; y (iii) al momento de la respuesta emitida en sede de revisión⁴⁹, la UGPP no se había pronunciado respecto de los documentos aportados por el tutelante.

Adicionalmente, el accionante indicó que el 8 de noviembre de 2019 fue informado mediante correo electrónico acerca “de un nuevo aviso sobre proceso administrativo de cobro Nro. 102073, el que se señala encontrarse en etapa de cobro persuasivo”⁵⁰. De igual modo, precisó que no ha acudido a ningún mecanismo judicial distinto a la acción de tutela, “por considerar que de[be] esperar el pronunciamiento de la UGPP sobre los aportes de documentos y de soportes solicitados en el requerimiento de información Nro. 2017-01113 del 7 de julio de 2017, que me fue notificado en debida forma el 19 de julio de 2019”⁵¹.

En cuanto a su situación socioeconómica, el actor manifestó que su núcleo familiar está conformado por su esposa, quien es comerciante independiente y recibe ingresos derivados

de la renta correspondientes a \$4.200.000, y su hijo menor de edad. Añadió que es propietario de seis tractocamiones, que generan ingresos por \$22.923.093 y egresos por \$16.850.943. En cuanto a los gastos de su hogar, destacó que estos ascienden a \$2.784.20052.

Adicionalmente, indicó que es dueño de tres bienes inmuebles (una casa y dos lotes) que no se encuentran habitados, los cuales tienen un valor aproximado de \$330.000.000. Por último, de conformidad con la declaración de renta correspondiente al año gravable 2018, el actor tiene un patrimonio bruto – sin descontar sus obligaciones– que supera los \$800 millones de pesos53.

Respuesta de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP

La entidad accionada remitió copia íntegra del expediente administrativo de la referencia y del procedimiento de cobro 102073 que inició la UGPP54. Entre los documentos aportados que resultan especialmente relevantes, se encuentran los siguientes:

(i) Oficio de 19 de julio de 2019, con radicado No. 201918001084370155. En esta misiva se indica al accionante que, “[e]n cumplimiento del fallo de tutela en primera instancia el Juzgado Primero de Familia de Ejecución de Sentencias de Bogotá”, se remite la notificación del requerimiento de información No. RQI-2017-01113. Además, en dicha comunicación “se informa que con la presente notificación se deja sin efectos jurídicos la constancia de ejecutoria del acto administrativo, así como las demás actuaciones adelantadas por la entidad en el proceso del asunto, de conformidad con lo ordenado en la Resolución No. 278 del 17/07/2019 expedida por la Subdirección Determinación de Obligaciones”.

(ii) Copia de la Resolución No. RDO-M-278 del 18 de julio de 2019 “Por medio de la cual se da cumplimiento a una orden judicial”. Mediante dicho acto administrativo, la UGPP dispuso:

“PRIMERO: DEJAR SIN EFECTOS JURÍDICOS en todas sus partes el Requerimiento para Declarar y/o Corregir RCD-2018-00370 del 28/03/2018 y la Liquidación Oficial No. RDO-2018-04327 del 20/11/2018, conforme a las consideraciones de la presente Resolución.

TERCERO: NOTIFICAR al aportante el contenido de la presente resolución, de conformidad con los artículos 563, 565 y/o 566-1 del Estatuto Tributario, informándole que contra la misma no procede recurso alguno y rige a partir de su expedición.”

(iii) Constancia de notificación electrónica de los documentos relacionados anteriormente, los cuales fueron recibidos en la dirección electrónica registrada por el actor el 19 de julio de 2019, a la 1:52 PM.

(iv) Copia de la respuesta del accionante al requerimiento de información No. RQI-2017-01113, radicada el 16 de agosto de 2019.

(v) Documento denominado “Aviso para el pago de su obligación”, expedido dentro del proceso administrativo de cobro 102073, con fecha de 6 de noviembre de 2019. En dicho acto administrativo se requirió al actor “para que realice el pago de la obligación determinada a través de la Resolución No. RDO 2018-04327 de 2018-11-20”⁵⁶.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de revisión y planteamiento del problema jurídico

1. Rodolfo presentó acción de tutela en contra de la UGPP, por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, contradicción y defensa. Lo anterior, como resultado de la indebida notificación de los actos administrativos expedidos durante el trámite del procedimiento de determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social, previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012.

La entidad accionada solicitó declarar improcedente la acción de tutela, por estimar que el actor puede acudir a otros mecanismos judiciales como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Subsidiariamente, pidió que se denegara el amparo invocado, por cuanto la notificación de los actos administrativos se surtió debidamente.

1. El juzgado de conocimiento, en primera instancia, concedió la protección de los derechos fundamentales invocados, por estimar que la UGPP omitió su deber de comunicar por medios electrónicos los actos administrativos cuestionados por el accionante y desconoció las

formalidades propias de la notificación por aviso. Por tanto, el fallador declaró la nulidad de toda la actuación administrativa surtida a partir del Requerimiento de Información No. RQI-2017-01113 del 7 de julio de 2017 y ordenó a la demandada que notificara en debida forma dicho acto administrativo.

Impugnada la anterior decisión, la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá revocó el fallo de primer grado y, en su lugar, “negó por improcedente” la acción de tutela, por no acreditarse el presupuesto de subsidiariedad.

1. A partir de las pruebas recaudadas en sede de revisión, esta Sala advierte que: (i) en cumplimiento de la orden del juez de primera instancia, la UGPP notificó el Requerimiento de Información No. RQI-2017-01113 a la dirección de correo electrónico informada por el contribuyente a la autoridad tributaria y dejó sin efectos toda la actuación de la UGPP que se había surtido a partir de dicho acto administrativo; y (ii) el accionante presentó su respuesta al mencionado requerimiento antes de que fuera proferido el fallo de segunda instancia. En atención a estas circunstancias, le corresponde a la Sala analizar, de manera preliminar, la posible configuración de la carencia actual de objeto.

De no acreditarse la carencia en mención, corresponde a la Sala Quinta de Revisión analizar si la acción de tutela es procedente, para luego, estudiar la posible vulneración de los derechos fundamentales del accionante, debido a que, en principio, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es un mecanismo judicial idóneo y efectivo para debatir las pretensiones del actor.

Cuestión previa. De la posible existencia de carencia actual de objeto⁵⁷

1. Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el objeto de la acción de tutela es la garantía de los derechos fundamentales. Sin embargo, durante el proceso de amparo

pueden presentarse distintas circunstancias que permitan inferir que la vulneración o amenaza invocada cesó porque: (i) se conjuró el daño alegado; (ii) se satisfizo el derecho fundamental afectado; o (iii) se presentó la inocuidad de las pretensiones de la solicitud de amparo⁵⁸.

Estas situaciones generan la extinción del objeto jurídico de la tutela, por lo que cualquier orden de protección proferida por el juez caería en el vacío⁵⁹. Este fenómeno ha sido denominado “carencia actual de objeto”, el cual se presenta por la ocurrencia, respectivamente, de (i) un hecho superado; (ii) un daño consumado; o (iii) cualquier otra situación que haga inocua la orden de satisfacer la pretensión de tutela⁶⁰.

De este modo, la eliminación de la causa de la interposición de la solicitud de amparo, que al mismo tiempo es el fundamento de la intervención del juez constitucional, anula la vocación protectora que le es inherente a la acción de tutela. Por ende, cualquier intervención respecto de las solicitudes de quien formula la acción no tendría efecto alguno y “caería en el vacío”.

1. El hecho superado se configura cuando, en el trámite constitucional, las acciones u omisiones que amenazan al derecho fundamental desaparecen por la satisfacción de la pretensión perseguida a través de la acción de tutela. Bajo estas circunstancias, la orden que debe impartir el juez pierde su razón de ser porque el derecho ya no se encuentra en riesgo⁶¹.

En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha incluido el hecho superado dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en la acción de tutela, lo que permite suponer que la obtención de las pretensiones devino de una conducta positiva por parte de la persona o entidad demandada, orientada a garantizar los derechos del accionante⁶².

1. El daño consumado corresponde a la situación en la que se afectan de manera definitiva los derechos del accionante antes de que el juez constitucional logre pronunciarse sobre la petición de amparo; es decir, cuando ocurre el daño que se pretendía evitar con la acción de tutela. En este escenario la parte accionada no redirigió su conducta para el restablecimiento de los derechos y cuando, en efecto, se constata la afectación denunciada, ya no es posible conjurarla⁶³.

1. Finalmente, cuando se presenta cualquier otra circunstancia que haga inocua la orden de satisfacer la pretensión de la tutela, la Corte ha manifestado que “es posible que la carencia actual de objeto no se derive de la presencia de un daño consumado o de un hecho superado sino de alguna otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del/de la juez/a de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto”⁶⁴.

Configuración de la carencia actual de objeto originada en los fallos de instancia del proceso de tutela

1. La Corte Constitucional ha reconocido que la carencia actual de objeto puede presentarse con motivo de las decisiones de los jueces constitucionales en el trámite de amparo⁶⁵. En efecto, esta situación tiene lugar cuando el fallo de uno de los jueces de instancia –o incluso, de ambos– concede la pretensión solicitada por el accionante y, como consecuencia de ello, el accionado cumple con lo ordenado por el fallador y supera la afectación de los derechos fundamentales alegados en la tutela.

Además, se presenta este evento cuando lo ejecutado por la parte demandada no puede retrotraerse, de modo que la orden en sede de revisión caería en el vacío. Así, por ejemplo, cuando lo que pretende el actor es que se conteste una petición y con ocasión de la orden

del juez de primera instancia se emite dicha respuesta, la decisión proferida en sede de revisión (en cualquier sentido que se produzca) sería inocua, pues la pretensión del demandante ya fue satisfecha y no puede retrotraerse.

1. De este modo, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la carencia actual de objeto puede presentarse a partir de las decisiones proferidas por los jueces de tutela en sede de instancia. Para ilustrar lo expuesto, la Sala enunciará brevemente algunos de esos casos:

(i) En la Sentencia T-388 de 200966, la agenciada solicitó la práctica de una interrupción voluntaria del embarazo (IVE), la cual fue ordenada por el juez de segunda instancia. En esa oportunidad, la Sala verificó la ocurrencia de la carencia actual de objeto, al constatar que se realizó el referido procedimiento, en acatamiento de lo dispuesto por el fallador de instancia.

(ii) En la Sentencia T-112 de 201667 la Corte estimó que, respecto de la pretensión del accionante de ser afiliado temporalmente al régimen subsidiado de salud se configuró, ante la satisfacción de la solicitud, la carencia actual de objeto “con motivo de las decisiones de instancia (...) razón por la que no se efectuará pronunciamiento alguno sobre ello ni se impartirán órdenes al respecto, pues carecerían de sentido práctico”⁶⁸.

(iii) De forma análoga, en la Sentencia T-312 de 201669 se concluyó que existía un hecho superado, dado que “desapareció la circunstancia fáctica que originó la vulneración del derecho fundamental”⁷⁰ invocado por el tutelante, debido al cumplimiento de la orden del juez de instancia que solicitó que fuera resuelta de fondo la petición presentada por el actor.

(iv) A su turno, en la Sentencia T-624 de 2016⁷¹ la accionante solicitaba conectarse a la red de alcantarillado, debido a que su vivienda no contaba con este servicio y debía valerse de un pozo séptico para la disposición de residuos. Esta Corporación determinó que “la situación fáctica sobre la cual se podría pronunciar la Corte ha desaparecido, es decir, el hecho vulnerador fue superado, pues la pretensión erigida en defensa de los derechos conculcados fue satisfecha”⁷², toda vez que los jueces de instancia habían ordenado ya la conexión solicitada.

(v) También, la Sentencia T-013 de 2017⁷³ estudió el caso de un estudiante que pretendía el cambio de modalidad en un crédito financiado por el ICETEX. Aunque el amparo fue concedido por el juez de primera instancia, fue revocado por el ad quem. No obstante, la entidad accionada acató lo dispuesto por el juez de primer grado y permitió que el actor se inscribiera a la modalidad de crédito que solicitaba. Por ende, indicó que existía un hecho superado en relación con sus pretensiones⁷⁴.

(vi) La Sentencia T-205A de 2018⁷⁵ concluyó, a su vez, que se había configurado un hecho superado respecto de la pretensión original del actor, en tanto la Unidad Nacional de Protección (UNP) contestó a la solicitud de medidas de protección y prevención elevada por el accionante, de conformidad con lo ordenado por los jueces de tutela en ambas instancias.

(vii) Así mismo, en la Sentencia T-387 de 2018⁷⁶, la Corte consideró que había operado la carencia actual de objeto por hecho superado. En esa ocasión, la agente oficiosa solicitaba un tratamiento para el cáncer de lengua que padecía su hermano. El a quo concedió la protección de los derechos fundamentales y ordenó la práctica de la radioterapia y quimioterapia solicitadas. No obstante, dicha decisión fue revocada en segunda instancia. Sin embargo, en sede de revisión, se verificó que, durante el trámite de la acción de tutela y en virtud de lo previsto por el juez de primera instancia, el agenciado recibió el tratamiento requerido.

(viii) Por último, en la Sentencia SU-124 de 2018⁷⁷ esta Corporación analizó con mayor detalle el fenómeno de la carencia actual de objeto originada a partir de las decisiones proferidas por los jueces de instancia en el trámite de amparo. En dicha providencia, la Sala Plena concluyó que la configuración de la carencia actual de objeto derivada del cumplimiento de una providencia judicial se acredita en varias circunstancias, entre ellas, cuando se deriva de una orden en una “sentencia dictada en primera instancia dentro del trámite de tutela”⁷⁸. La Corte Constitucional afirmó que, en esas oportunidades, “este Tribunal ha reiterado que el objeto de la tutela desapareció con la acción y omisión de la entidad demandada, aun cuando aquella acaeció por el acatamiento de las órdenes judiciales emitidas durante el proceso de tutela”⁷⁹.

1. En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha admitido que resulta posible que se presente el fenómeno de la carencia actual de objeto con ocasión de las decisiones de tutela proferidas en sede de instancia cuando: (i) la sentencia de instancia concede las pretensiones del actor; (ii) la parte accionada cumple con lo dispuesto por el juez de tutela antes de que se profiera el fallo de revisión; y (iii) se trata de órdenes que no pueden retrotraerse, de modo que lo solicitado por el actor ya fue otorgado y eso hace inocua cualquier decisión que adopte la Corte Constitucional.

Análisis del caso concreto

1. En el asunto de la referencia, si bien se concedió en primera instancia la acción de tutela y en estos momentos se encuentra en curso un trámite administrativo del que el actor ha hecho parte, la Sala considera que en el caso sub examine no se ha configurado totalmente una carencia actual de objeto, dado que las pretensiones del accionante no se encuentran plenamente satisfechas al momento del presente fallo y el litigio entre las partes persiste⁸⁰, como se evidencia en el siguiente cuadro comparativo.

Pretensiones del accionante

Situación al momento del fallo de revisión

1. “Declarar la nulidad del acto de notificación por aviso del requerimiento para declarar y/o corregir Nro. 2018-00370 del 28 de marzo de 2018, y consecuencialmente declarar sin valor y efecto [la] Resolución Nro. RDO-2018-04327 del 20 de noviembre de 2018 (...)”

Pese a que la decisión de primera instancia declaró la nulidad de todo lo actuado en el procedimiento adelantado por la UGPP, dicha providencia fue revocada en segunda instancia. Por consiguiente, los actos administrativos dictados en ese trámite podrían recobrar su validez y fuerza ejecutoria.

De este modo, la pretensión de dejar sin efectos los actos administrativos expedidos en el procedimiento de determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social, no ha sido satisfecha.

2. Ordenar a la UGPP que “proceda a notificar en debida forma el requerimiento para declarar y/o corregir Nro. 2018-00370 del 28 de marzo de 2018”.

En cumplimiento del fallo de primera instancia, se efectuó nuevamente el trámite de notificación del requerimiento de información No. RQI-2017-01113. Así mismo, el accionante ejerció sus derechos de audiencia, defensa y contradicción respecto de dicho acto administrativo y aportó la información que consideró pertinente para dar respuesta a lo solicitado por la autoridad tributaria, en esta primera etapa.

No obstante, la notificación de los demás actos administrativos⁸¹ del procedimiento de determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social no se comunicó nuevamente, por lo que la controversia respecto de su indebida notificación subsiste.

De acuerdo con lo demostrado en sede de revisión⁸², el accionante recibió un nuevo aviso de cobro en noviembre de 2019. En dicha oportunidad, la UGPP manifestó que requería al tutelante “para que realice el pago de la obligación determinada a través de la Resolución No. RDO 2018-04327 de 2018-11-20”⁸³.

Por tanto, es claro que la UGPP ha continuado con su función de cobro persuasivo respecto de las obligaciones tributarias que la entidad endilga al actor y, en consecuencia, el conflicto sobre este punto se mantiene.

1. Así, a diferencia de los casos analizados en el fundamento jurídico 10 de la presente decisión⁸⁴, en esta oportunidad, el cumplimiento del fallo de primera instancia en sede de tutela no derivó en carencia actual de objeto, por cuanto:

(i) la decisión de segunda instancia implicó la revocatoria de la orden de anular todo lo actuado en el procedimiento de determinación oficial de las contribuciones parafiscales y, en consecuencia, los actos administrativos proferidos por la UGPP en dicho trámite podrían recobrar su validez y ejecutoriedad;

(ii) la notificación del requerimiento para declarar o corregir y de la liquidación oficial no fue practicada nuevamente; y,

(iii) la UGPP continúa el trámite del cobro persuasivo respecto de los actos administrativos que el contribuyente discute mediante esta acción de tutela.

1. Con todo, la Sala considera pertinente pronunciarse en relación con los efectos de la

Resolución No. RDO-M-278 del 18 de julio de 2019⁸⁵, que materializó parcialmente el cumplimiento de la decisión de primera instancia.

En este caso, el citado acto administrativo tuvo plenos efectos y dio origen a un proceso administrativo que válidamente inició un camino original en beneficio del actor, en el que éste pudo ejercer su derecho de defensa y presentar las pruebas necesarias para sustentar sus argumentos en el debate correspondiente. En ese sentido, por tratarse de una respuesta acreditada válidamente, resulta ser una réplica que debe ser tenida en cuenta, en cualquier caso, en el curso del procedimiento administrativo correspondiente de determinación oficial de las contribuciones parafiscales, al atender a lo enunciado en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012. En efecto, según el mencionado precepto, la liquidación oficial que corresponda será expedida por la UGPP “si hay mérito para ello”; una conclusión a la que se llega, entre otros aspectos, a partir de la información aportada por el contribuyente⁸⁶.

Estas precisiones resultan necesarias en la medida en que puede concluirse que la resolución en mención perdió su ejecutoriedad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, al desaparecer los fundamentos de derecho, con motivo de la revocatoria de la decisión de segunda instancia.

Así las cosas, como la respuesta del accionante, que fue radicada ante la entidad el 16 de agosto de 2019 –esto es, antes de que fuera revocada la decisión de primera instancia– es válida, es claro que el actor aportó la información que, en su criterio, desvirtúa el requerimiento formulado por la autoridad tributaria, bajo el amparo de una decisión judicial cuyo cumplimiento debe ser inmediato⁸⁷. Por tanto, en razón de los principios de buena fe y confianza legítima, dicha respuesta debe ser analizada por la autoridad tributaria.

Paralelamente, si la UGPP considera que los actos administrativos que ha expedido dentro

del procedimiento de determinación oficial de las contribuciones parafiscales (requerimiento para declarar o corregir y liquidación oficial) presentan errores o inconsistencias con base en lo informado por el accionante, tiene la potestad de ejercer la revocatoria directa de dichos actos administrativos, de conformidad con la causal tercera del artículo 93 del CPACA⁸⁸.

1. En síntesis, la Sala Quinta de Revisión concluye, con fundamento en lo expuesto, que no se configuró la carencia actual de objeto en el presente caso en virtud de la decisión del juez de primera instancia, por cuanto los actos administrativos cuestionados por el demandante recobraron su validez y están cobijados por la presunción de legalidad y acierto propia de estas actuaciones.

Por tanto, pese a que la UGPP cumplió la decisión de tutela de primera instancia y efectuó nuevamente la notificación del requerimiento de información RQI-2017-01113 del 7 de julio de 2017, esta sola circunstancia no implica que se hayan respondido de fondo las pretensiones del actor, máxime cuando se restableció la validez de la actuación administrativa llevada a cabo por la entidad.

En razón de lo anterior, y por no haberse configurado la carencia actual de objeto, el problema jurídico que ahora debe resolver la Sala se circunscribe a determinar, si la acción de tutela satisface los requisitos de procedencia, de lo que dependerá, de ser el caso, un pronunciamiento final de fondo sobre la solicitud del actor.

Procedencia de la acción de tutela⁸⁹.

Legitimación en la causa por activa y por pasiva.

1. Conforme al artículo 86 de la Carta Política, toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que la solicitud de amparo puede ser presentada: (i) en nombre propio; (ii) a través de representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; (iv) mediante agente oficioso; o (v) por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

En el caso objeto de estudio, se encuentra acreditado que el señor Rodolfo concurrió al trámite de tutela por intermedio de apoderado, debidamente facultado para tal efecto⁹⁰, en tanto que pretende la protección de los derechos de que es titular. Por consiguiente, se acredita el requisito de legitimación por activa.

1. Por su parte, la legitimación por pasiva dentro del trámite de amparo se refiere a la capacidad legal del destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, en el evento en que se constate la misma en el proceso⁹¹.

En el asunto de la referencia, la acción de tutela se dirige contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP-. Se trata de una entidad pública de origen legal⁹² que tiene capacidad para ser parte, por lo que se acredita el requisito de legitimación por pasiva.

Inmediatez

1. El principio de inmediatez previsto en el referido artículo 86 superior, es un límite temporal para la procedencia de la acción de tutela. De acuerdo con este mandato, la interposición del amparo debe hacerse dentro de un plazo razonable, oportuno y justo⁹³, toda vez que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales⁹⁴.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha establecido que, para verificar el cumplimiento del requisito de inmediatez, el juez debe constatar si el tiempo transcurrido entre la supuesta violación o amenaza de los derechos fundamentales del tutelante y la presentación de la acción de tutela es razonable.

En el caso concreto, la respuesta a la petición formulada por el apoderado del accionante, en la que solicitó información sobre la situación del contribuyente, fue emitida el 5 de junio de 2019 y la solicitud de amparo fue presentada el 2 de julio del mismo año, de modo que transcurrió menos de un mes entre ambos eventos. En tal virtud, se ha cumplido un plazo razonable para la interposición de la acción de tutela, razón por la cual la Sala considera que se satisface plenamente el requisito de inmediatez.

Subsidiariedad

1. El principio de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de manera tal que se impida el uso indebido de este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional de protección.

No obstante, como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela debe analizarse en cada caso concreto. Por ende, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa de carácter judicial, esta Corporación ha determinado que existen dos excepciones que justifican su procedibilidad⁹⁵:

(i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo o eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado, procede el amparo como mecanismo definitivo; y,

(ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.

1. La primera hipótesis se refiere al análisis de la idoneidad y eficacia del medio de defensa judicial ordinario previsto en la ley a favor del afectado, el cual no puede realizarse en abstracto, sino que debe comprender el estudio de las situaciones particulares que sustentan el caso concreto. De esta manera, el juez podría advertir que la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o tomar las medidas necesarias para la protección o restablecimiento de los derechos fundamentales afectados⁹⁶.

De otra parte, la segunda hipótesis tiene el propósito de conjurar o evitar una afectación inminente o grave a un derecho fundamental, por lo que la protección es temporal de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991⁹⁷. La concesión del amparo bajo dicha modalidad de protección exige la acreditación de: (i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto al daño-; (ii) la urgencia de las medidas

para remediar o prevenir la afectación; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de los remedios para la efectiva protección de los derechos en riesgo⁹⁸.

1. Finalmente, cuando el amparo es promovido por personas que requieren especial protección constitucional, como niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de gestación o de lactancia, personas cabeza de familia, en situación de discapacidad, de la tercera edad o población desplazada, entre otros, el examen de procedencia de la tutela se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos⁹⁹.

Regla general de improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos¹⁰⁰

1. Esta Corporación ha establecido que el estudio de procedencia de la acción de tutela, cuando el actor pretende controvertir un acto administrativo, debe considerar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- consagró los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, para el efecto.

Particularmente, cuando se trata de la lesión a un derecho subjetivo con ocasión de la expedición de un acto administrativo, el afectado puede acudir ante la administración de justicia con el objeto de solicitar la nulidad de tal actuación y, del mismo modo, que sea restablecido su derecho de conformidad al artículo 138 del citado código. Por lo tanto, al existir otros mecanismos judiciales para resolver las pretensiones del actor, la tutela se torna improcedente¹⁰¹.

1. En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido, por regla general, la improcedencia de la tutela para controvertir actos administrativos¹⁰² en atención a: (i) la

existencia de mecanismos judiciales ordinarios establecidos para controvertir las actuaciones de la administración en el ordenamiento jurídico; (ii) la presunción de legalidad que las reviste; y, (iii) la posibilidad de que, a través de las medidas cautelares, se adopten remedios idóneos y eficaces de protección de los derechos en ejercicio de los mecanismos ordinarios¹⁰³.

A continuación, la Sala (i) presentará una breve descripción del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y (ii) se referirá a las medidas cautelares, entre las que se contempla la posibilidad de la suspensión provisional de los actos administrativos objeto de censura.

En primer lugar, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- contempla el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a partir del cual “(...) toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho”. En este sentido, con base en la remisión a las causales de nulidad contenidas en el inciso segundo del artículo 137 de la misma ley, la nulidad procede cuando el acto administrativo:

“haya sido expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”¹⁰⁴.

1. En la Sentencia SU-355 de 2015,¹⁰⁵ este Tribunal se refirió a las medidas cautelares previstas en la codificación de lo contencioso administrativo, que regula su procedencia, tipología y trámite para su adopción por parte del juez administrativo. Una síntesis de las características básicas de estas medidas se expone a continuación:

(ii) El artículo 230 de esa normativa estableció que las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión. En este sentido, el juez puede (a) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo y (b) suspender un procedimiento o una actuación de cualquier naturaleza;

(iii) El artículo 231 fija las condiciones para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, cuando se pretenda su nulidad; y,

(iv) El artículo 232 establece que no se requerirá prestar caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos;

(v) Finalmente, las medidas cautelares pueden ser ordinarias o de urgencia. Las primeras podrán adoptarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, mientras que las segundas podrán dictarse desde el momento en que se presente una solicitud en ese sentido y sin necesidad de notificar previamente a la contraparte¹⁰⁶.

1. De igual manera, la Sentencia SU-691 de 2017¹⁰⁷ concluyó que, por regla general, la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuenta con los instrumentos procesales idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos fundamentales, materializados en el conocimiento del asunto por jueces especializados y en el decreto de medidas cautelares de protección.

Sin embargo, lo anterior no implica la improcedencia automática de la acción de tutela, puesto que los jueces constitucionales tienen la obligación de establecer la idoneidad y eficacia de los medios judiciales ordinarios y extraordinarios, en relación con las circunstancias particulares de cada caso concreto.

1. En suma, el ordenamiento jurídico ha previsto el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para verificar la legalidad de las actuaciones de la administración. Esta herramienta prevé, dentro de su estructura procesal, la posibilidad de decretar medidas cautelares que comprenden la suspensión provisional del acto administrativo objeto de reproche. No obstante, el juez constitucional debe determinar, en cada caso particular, si el mecanismo judicial ordinario es idóneo y efectivo, para la protección de derechos fundamentales.

La idoneidad y eficacia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se alega la indebida notificación de un acto administrativo

1. Como fue expuesto anteriormente, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es, en principio, apto para discutir la legalidad en el proceso de expedición de los actos administrativos, incluso cuando se profieren “en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa”¹⁰⁸. En otras palabras, el referido mecanismo judicial es un escenario idóneo para debatir la indebida notificación de un acto administrativo, cuando tiene incidencia en el debido proceso.

1. En este punto, la Sala considera pertinente aclarar que, si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que “la falta de notificación o la notificación irregular de los actos administrativos, no es causal de nulidad de los mismos, sino un requisito de eficacia y oponibilidad”¹⁰⁹, ello no implica que el medio de control de nulidad no resulte idóneo para discutir esta circunstancia, pues dicha Corporación ha estudiado este tipo de irregularidades

en el marco de la posible vulneración al debido proceso, que vicia la formación del acto administrativo. De hecho, la Sección Cuarta ha señalado que “si las formalidades se prevén en beneficio del administrado o para la salvaguardia de claros principios constitucionales o legales (llámense también sustanciales), su pretermisión implica violación al debido proceso e ilegalidad de la decisión”¹¹⁰.

1. Así las cosas, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha analizado demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en las cuales se alega la indebida notificación de actos administrativos de carácter tributario¹¹¹.

Por ejemplo, mediante Sentencia del 28 de noviembre de 2018¹¹², se estudió una situación en que la notificación de una liquidación oficial del impuesto sobre las ventas, de acuerdo con el demandante, no se había efectuado debidamente. Al respecto, el Consejo de Estado concluyó que “se configu[ró] una irregularidad en la notificación por aviso, dado que no se probó uno de los presupuestos de la norma que era la publicación de la parte resolutive del acto en un lugar visible en la entidad”¹¹³.

Igualmente, en Sentencia de 5 de septiembre de 2013¹¹⁴, la Sección Cuarta de esa Corporación estudió la notificación por aviso de un auto de inspección tributaria. En esa oportunidad, la Sala le dio la razón al demandante y concluyó que la comunicación del acto administrativo en mención había sido irregular, por cuanto no se había efectuado debidamente la notificación por correo.

Por último, en Sentencia de 25 de marzo de 2010¹¹⁵, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo consideró que el acto administrativo fue expedido irregularmente, en razón de su indebida notificación, la cual “impidió a la demandante interponer los recursos procedentes contra el acto sancionatorio”¹¹⁶.

1. En conclusión, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sí es idóneo para discutir la posible vulneración del derecho fundamental al debido proceso derivada de la indebida notificación de actos administrativos de carácter tributario, conforme a lo señalado.

La acción de tutela presentada por el señor Rodolfo contra la UGPP no cumple con el requisito de subsidiariedad

1. Como se explicó previamente, la acción de tutela es improcedente cuando el afectado disponga de otros mecanismos judiciales de protección idóneos y efectivos, de modo que no se trata de un medio alternativo de protección de derechos fundamentales. Esta evaluación debe efectuarse de acuerdo con las particularidades del caso concreto.

1. De este modo, el accionante Rodolfo acude a la acción de tutela con el propósito de que se declare “la nulidad del acto de notificación por aviso del requerimiento para declarar y/o corregir Nro. 2018-00370 del 28 de marzo de 2018, y consecuentemente declarar sin valor y efecto [la] Resolución Nro. RDO-2018-04327 del 20 de noviembre de 2018 (...)”¹¹⁷. En esta medida, aduce que la indebida notificación de los actos administrativos expedidos en el curso del procedimiento de determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social, afectó sus derechos de defensa y contradicción, dado que le impidió presentar la información requerida por la UGPP e interponer los recursos en contra de dichas actuaciones.

1. En razón de lo anterior, la Sala considera que el amparo solicitado resulta improcedente, como lo estableció el juez colegiado de segunda instancia. En este caso, es claro que el objeto de la acción de tutela consiste en dejar sin efectos la actuación administrativa llevada

a cabo por la UGPP, por estimar que la indebida notificación de los actos administrativos expedidos en el procedimiento de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales, desconoce el debido proceso y los derechos de defensa y contradicción del actor.

En tal sentido, como fue sustentado en la parte considerativa de esta providencia, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho constituye una herramienta procesal idónea para debatir las presuntas irregularidades en las que incurrió la UGPP en el trámite de notificación de los actos administrativos que el actor pretende anular, habida cuenta de la incidencia que tienen las supuestas anomalías en el debido proceso que señala el actor.

Así las cosas, las pretensiones del accionante pueden discutirse al interior del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, mecanismo que resulta idóneo por cuanto permite dejar sin efectos un acto administrativo que el actor considera contrario al debido proceso.

1. Adicionalmente, esta Corporación destaca que la Sección Cuarta ha establecido que la liquidación oficial de revisión prevista en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 es un acto administrativo definitivo que puede demandarse en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹¹⁸. Por lo tanto, el accionante podía acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para manifestar su inconformidad con el trámite que culminó en la expedición de la liquidación oficial determinada mediante Resolución No. RDO-2018-0432.

Recuerda la Sala que la distinción entre actos definitivos y de trámite obedece a la forma que adoptan las actuaciones de la administración, en las que se adelantan actos previos para la determinación o alteración de una situación jurídica -preparatorios-, o se emiten decisiones que crean, modifican o extinguen la situación jurídica concreta -definitivos- y se realizan diversos actos dirigidos a ejecutar u obtener la realización efectiva de la decisión de la administración -de ejecución-¹¹⁹.

1. Así las cosas, los mecanismos judiciales previstos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo resultan aptos para obtener la protección de los derechos fundamentales que el actor espera lograr a través del amparo constitucional, pues una decisión favorable al actor en sede de nulidad y restablecimiento del derecho dejaría sin efectos la actuación administrativa y conllevaría el correspondiente deber de notificar debidamente el reinicio de la misma.

1. En cuanto a la eficacia del medio judicial ordinario, es necesario resaltar que las medidas cautelares implementadas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- permiten varios escenarios de protección de los derechos fundamentales para garantizar la efectividad de la sentencia y salvaguardar el objeto del proceso. Por tanto, el actor puede acudir a este mecanismo si considera que los actos administrativos pueden ocasionarle un daño grave a sus intereses y derechos.

1. Por otra parte, la Sala evidencia que en el asunto objeto de revisión no se configura un perjuicio irremediable. En este sentido, el accionante no demostró -de hecho, ni siquiera lo alegó- que los actos administrativos cuestionados le ocasionaran un daño grave e inminente que deba ser conjurado mediante acciones urgentes e impostergables. Por ende, no es viable que proceda la acción de tutela como mecanismo transitorio, en la medida en que no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

1. En definitiva, la Corte estima que la decisión de la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá fue acertada, en la medida en que la acción de tutela no es procedente porque no se cumple con el requisito de subsidiariedad. Por consiguiente, la Sala confirmará esa decisión.

Conclusiones y órdenes a proferir

1. La Sala Quinta de Revisión concluyó que la sentencia de segunda instancia, que declaró improcedente la acción de tutela, se ajustó a los parámetros constitucionales, en la medida en que el actor puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para discutir si la presunta indebida notificación de los actos administrativos expedidos por la UGPP vulnera su debido proceso y desconoce sus derechos de contradicción, audiencia y defensa, en los términos previstos por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de esta Corporación.

Cuestión final. Levantamiento de la suspensión de términos

1. Finalmente, en el curso de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia ocasionada por el COVID-19¹²⁰, los términos judiciales fueron suspendidos por el Consejo Superior de la Judicatura¹²¹ entre el 16 de marzo y el 30 de julio de 2020¹²².

No obstante, en ejercicio de las competencias otorgadas por el Decreto legislativo 469 de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante Auto 121 de 2020¹²³, autorizó a las Salas de Revisión para levantar dicha suspensión en asuntos concretos sometidos a su conocimiento, siempre y cuando se cumpla con alguno de los siguientes criterios:

“(i) la urgencia en adoptar una decisión de fondo o una medida provisional dirigida a la protección de los derechos fundamentales; (ii) la importancia nacional que revista el caso; y (iii) la posibilidad material de que el asunto pueda ser tramitado y decidido de forma compatible con las condiciones actuales de aislamiento preventivo obligatorio, sin que ello implique la imposición de cargas desproporcionadas a las partes o a las autoridades

concernidas”¹²⁴.

En este caso específico, el trámite y la decisión de este asunto son compatibles con las condiciones actuales de aislamiento preventivo obligatorio y no generan la imposición de cargas desproporcionadas a las partes o a las autoridades públicas. En efecto, en la medida en que se confirma la sentencia de segunda instancia que declaró improcedente la acción de tutela y no se disponen órdenes que impliquen desplegar una actuación institucional de la entidad demandada. En este orden de ideas, la notificación de la presente providencia a cargo del juzgado de primera instancia y el correspondiente archivo del expediente no constituyen cargas incompatibles con las medidas adoptadas para contener la emergencia sanitaria derivada del COVID-19. Por consiguiente, la Sala dispondrá el levantamiento de la suspensión de términos en el expediente de la referencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

1. LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el expediente de la referencia, de conformidad con la autorización prevista en el Auto 121 de 2020.

1. CONFIRMAR la sentencia de segunda instancia dictada el 23 de agosto de 2019 por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que declaró improcedente la acción de tutela y, a su vez, revocó la decisión de primera instancia proferida el 16 de julio de 2019 por el Juzgado Primero de Familia de Ejecución de Sentencias de Bogotá D.C.

1. Por Secretaría General de esta Corporación, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con impedimento aceptado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En razón de lo expuesto, se dispuso la remisión del expediente al despacho de la

Magistrada sustanciadora, por tratarse de quien le sigue en turno en orden alfabético al Magistrado cuyo impedimento fue aceptado.

2 El nombre del accionante será sustituido por el de Rodolfo.

3 “Artículo 180. Procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y a la imposición de sanciones por la UGPP. Previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos por el aportante dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación. Si el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir o en el Pliego de Cargos, la UGPP procederá a proferir la respectiva Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, dentro de los seis (6) meses siguientes, si hay mérito para ello.

Contra la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción procederá el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción. La resolución que lo decida se deberá proferir y notificar dentro del año siguiente a la interposición del recurso (...)

4 Expediente 201715200058001194.

5 Folios 108 a 110, Cuaderno de Primera Instancia (en adelante, Cuaderno No. 1).

7 Guía de correo RN792919207CO (folio 212, Cuaderno No. 1).

8 Dicho aviso se publicó en el portal web y en la cartelera de la entidad, de acuerdo con lo manifestado en la constancia de publicación que obra a folio 190 del Cuaderno No. 1.

9 Folios 185 a 190, Cuaderno No. 1.

10 Folios 191 a 200, Cuaderno No. 1.

11 Guía de correo RN929105259CO (folio 165, Cuaderno No. 1).

12 Dicho aviso se publicó en el portal web y en la cartelera de la entidad, de acuerdo con lo manifestado en la constancia de publicación que obra a folio 206 del Cuaderno No. 1.

13 Folios 203 a 206, Cuaderno No. 1.

14 Folio 201, Cuaderno No. 1.

15 “Por medio de la cual se profiere liquidación oficial por omisión en la vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral -SSSI- y se sanciona por no declarar por conducta de omisión”.

16 Folio 176, Cuaderno No. 1.

17 Folio 176, Cuaderno No. 1.

18 Folio 164, Cuaderno No. 1.

19 Folios 180 a 184, Cuaderno No. 1.

20 La constancia de publicación figura a folio 184 del Cuaderno No. 1.

21 Folios 105 y 106, Cuaderno No. 1.

22 Folio 91, Cuaderno No. 1.

23 Folios 96 al 100, Cuaderno No. 1.

24 Sobre el particular, advirtió que la dirección ubicada en el municipio de Girardot (a la que fue dirigido el mencionado acto administrativo) “se encuentra vigente y activa para la recepción de correo físico” (folio 98, Cuaderno No. 1).

25 Folio 98, Cuaderno No. 1.

26 Folio 98, Cuaderno No. 1.

27 Folio 101, Cuaderno No. 1.

28 Requerimiento para declarar o corregir No. RCD-2018-00370 del 28 de marzo de 2018.

29 Folio 42, Cuaderno No. 1.

30 El accionante advierte que, en cualquier caso “dicho correo cumplía únicamente, el carácter de informativo exclusivamente” (Folio 42, Cuaderno No. 1).

31 Folio 42, Cuaderno No. 1.

32 Folio 125, Cuaderno No. 1.

33 Folio 131, Cuaderno No. 1. Puntualmente, vinculó al Director de Parafiscales, al Subdirector de Determinación de Obligaciones y al Subdirector de Cobranzas de la UGPP.

34 La contestación de la parte accionada obra a folios 224 a 232 del Cuaderno No. 1.

35 Folio 226, Cuaderno No. 1.

36 “Artículo 563. Dirección para notificaciones. La notificación de las actuaciones de la Administración Tributaria deberá efectuarse a la dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, en su última declaración de renta o de ingresos y patrimonio, según el caso, o mediante formato oficial de cambio de dirección (...)”.

37 Artículo 156 de la Ley 1151 de 2017.

38 M.P. Mauricio González Cuervo.

39 La sentencia de primera instancia obra a folios 267 a 273 del Cuaderno No. 1.

40 Folio 272, Cuaderno No. 1.

41 Ibídem.

42 Folio 273, Cuaderno No. 1.

43 El escrito de impugnación figura a folios 286 a 293 del Cuaderno No. 1.

44 La sentencia de segunda instancia obra a folios 3 a 18 del Cuaderno de Segunda Instancia (en adelante, Cuaderno No. 2).

46 La Sala considera pertinente aclarar, que las pruebas decretadas inicialmente en el proceso por el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, dada su normalidad, generalidad y

pertinencia para actualizar de manera objetiva los hechos del proceso, conservan su entera validez, no obstante la manifestación de impedimento del Magistrado y su aceptación por parte de la Sala.

47 En la citada providencia, se solicitó al accionante que informara acerca del “estado actual del proceso de declaración y corrección de aportes al Sistema General de Seguridad Social que la UGPP adelanta en su contra por la omisión en la vinculación y si ha iniciado alguna acción judicial distinta a la tutela bajo estudio tendiente a obtener lo que se reclama por este mecanismo o atacar la sanción impuesta. En caso afirmativo, indique el día en que se surtió dicho trámite y el estado actual del proceso; en caso negativo indique las razones correspondientes” (Folio 26, Cuaderno No. 3). A su turno, se pidió a la UGPP que remitiera copia integral del expediente correspondiente al procedimiento administrativo adelantado en contra del tutelante.

48 En el auto mencionado, se requirió al actor que “informe lo siguiente y adjunte los respectivos soportes:

- Personas a cargo, identificándolas.
- Personas que integran actualmente su núcleo familiar, de dónde derivan sus ingresos económicos y qué tipo de profesión, arte u oficio practican.
- Relación de los bienes muebles o inmuebles de los que es propietario, indicando su valor y la renta que deriva de ellos.
- Descripción de su situación económica actual. Al efecto, por favor aportar la relación de gastos mensuales por todo concepto (alimentación, vestuario, salud, recreación, vivienda, deudas, etc.) y adjuntar los soportes que así lo acrediten.
- Información sobre su afiliación a alguna entidad de salud y la calidad de la misma (cotizante o beneficiario).
- Indicación sobre el conocimiento que tiene de las actuaciones adelantadas por la UGPP para obtener el pago de la sanción impuesta en la Resolución No. 2018-04327 de 20 de noviembre de 2018 (...)” (Folio 26, Cuaderno No. 3).

49 Radicada el 3 de febrero de 2020. Folio 32, Cuaderno No. 3.

50 Folio 35, Cuaderno No. 3. En dicha comunicación, el Subdirector de Cobranzas de la UGPP señaló que dicha entidad requiere al tutelante “para que realice el pago de la obligación determinada a través de la Resolución No. RDO 2018-04327 de 2018-11-20” (Folio 43, Cuaderno No. 3).

51 Folio 35, Cuaderno No. 3.

52 Folios 1 a 5 del Segundo Cuaderno de Revisión ante la Corte Constitucional (en adelante, Cuaderno No. 4).

53 Folio 21, Cuaderno No. 4.

54 Folios 51 y 52, Cuaderno No. 3. Los expedientes se aportan mediante un CD.

55 El asunto de esta comunicación es “Cumplimiento del Fallo de Tutela radicado No. 2019-037 del 16/07/2019. Notificación del Requerimiento de información RQI-2017-01113”.

56 Radicado: 2019151013403791.

57 En el presente acápite, se reiteran las consideraciones contenidas en las Sentencias T-255 de 2019, T-150 de 2019, SU-124 de 2018, T-236 de 2018 y T-544 de 2017, con ponencia de la Magistrada Sustanciadora.

58 Sentencia T-308 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

59 Sentencia T-533 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

60 Esta clasificación fue adoptada en la Sentencia T-283 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Entre los supuestos que la jurisprudencia constitucional ha identificado como otras hipótesis en las que se configura la carencia actual de objeto se encuentran: (i) el acaecimiento de una situación o hecho sobreviniente (Sentencia T-285 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger); (ii) la sustracción de materia (Sentencia T-419 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera); y (iii) la pérdida de interés en la pretensión (Sentencia T-472 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

61 Sentencia T-311 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Igualmente, “esta Corporación ha señalado que a pesar de la verificación del hecho superado el juez de tutela puede adelantar el estudio del asunto sometido a su conocimiento y verificar si, de acuerdo con las particularidades del caso, procede el amparo de la dimensión objetiva de los derechos conculcados. En ese análisis es posible efectuar: (i) observaciones sobre los hechos estudiados; (ii) llamados de atención sobre la situación que originó la tutela; (iii) el reproche sobre su ocurrencia y la advertencia sobre la garantía de no repetición; y (iv) adoptar medidas de protección objetiva” (Sentencia T-236 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

62 Sentencia T-529 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

63 En esta hipótesis, a pesar de la improcedencia de la acción, el juez también puede pronunciarse de fondo con el propósito de: (i) valorar si la afectación tiene un sentido objetivo e involucra la competencia del juez constitucional, en especial, la de la Corte Constitucional cuya función principal es interpretar normas y definir los núcleos o los contenidos de derechos fundamentales; (ii) disponer correctivos frente a personas que puedan estar en la misma situación o que requieran de especial protección constitucional; (iii) compulsar copias para la investigación de las actuaciones irregulares advertidas y (iv) diseñar medidas de reparación si lo estima conveniente (Sentencia T-236 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

64 Sentencia T-585 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

65 Sentencia T-112 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

66 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

67 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

68 Sentencia T-112 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

69 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

70 Sentencia T-312 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

71 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

72 Sentencia T-624 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

74 M.P. Alberto Rojas Ríos.

75 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

76 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

77 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

78 Sentencia SU-124 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

79 Ibídem.

80 Sentencia T-715 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido. “Dado lo anterior, en relación con ninguna de las dos pretensiones de amparo se advierte litigio superado alguno. Por lo tanto, no es posible declarar en este caso la carencia actual de objeto”.

81 Esto es, el requerimiento para declarar o corregir No. RCD-2018-00370 del 28 de marzo de 2018 y la liquidación oficial y sanción, dictadas mediante Resolución No. RDO-2018-0432 del 20 de noviembre de 2018.

82 Folio 35, Cuaderno No. 3.

83 Folio 43, Cuaderno No. 3

84 Fundamentos jurídicos 9 a 11.

85 “Por medio de la cual se da cumplimiento a una orden judicial”.

86 “Artículo 180. Procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y a la imposición de sanciones por la UGPP. Previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos por el aportante dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación. Si el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir o

en el Pliego de Cargos, la UGPP procederá a proferir la respectiva Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, dentro de los seis (6) meses siguientes, si hay mérito para ello.

Contra la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción procederá el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción. La resolución que lo decida se deberá proferir y notificar dentro del año siguiente a la interposición del recurso (...)"

87 Artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

88"Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: (...)

3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona".

89 Con el objetivo de respetar el precedente constitucional, promover una mayor eficiencia en la administración de justicia y habida cuenta de que la Corte Constitucional ha decantado un estándar para resumir de manera detallada las reglas jurisprudenciales sobre los requisitos de procedencia de la acción de tutela, se tomarán como modelo de reiteración los parámetros fijados por la Magistrada Sustanciadora en las Sentencias T-199 de 2019, T-146 de 2019, T-239 de 2018, T-666 de 2017, T-583 de 2017 y T-401 de 2017, entre otras.

90 El accionante actúa mediante su apoderado Elías Trujillo Cerquera, de acuerdo con poder especial que obra a folios 1 y 2 del Cuaderno No. 1.

91 Sentencias T-199 de 2019 y T-401 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

92 La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP- fue creada por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

93 Sentencias T-834 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-887 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

95 Sentencia T-146 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

96 Sentencia SU-498 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

97 “En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”.

98 Sentencias T-225 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-789 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, reiteradas en la Sentencia SU-498 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

99 Sentencias T-163 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-328 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-456 de 2004, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-789 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-136 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, entre otras.

100 Las consideraciones que se exponen en el presente acápite se retoman parcialmente de la Sentencia T-146 de 2019, con ponencia de la Magistrada Sustanciadora.

101 Sentencia T-703 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

102 Sentencias T-324 de 2015, M.P. Maria Victoria Calle Correa; T-972 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-060 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

103 Sentencia SU-498 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

104 Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. El resaltado es de la Sala.

105 M.P. Mauricio González Cuervo.

106 En relación con las medidas cautelares de urgencia, la autoridad judicial podrá adoptarlas cuando, verificadas las condiciones generales previstas para su procedencia, evidencie que por la urgencia que se presenta no puede agotarse el trámite descrito previamente. En ese sentido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 234 del CPACA, dicha decisión será susceptible de los recursos a los que haya lugar y la medida decretada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en la providencia que la ordena.

107 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

108 Artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

109 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto de 5 de abril de 2019. C.P. Stella Jeanette Carvajal Basto. Radicación número: 25000-23-37-000-2015-01576-01(23263).

110 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Radicación número: 54001-23-33-000-2014-00168-01(22064).

111 Véanse, entre otras, las siguientes decisiones de la Sección Cuarta del Consejo de Estado: (i) Sentencia de 24 de mayo de 2012. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Rad: 25000-23-27-000-2006-00717-01(17705); (ii) Sentencia de 3 de noviembre de 2011. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Rad: 25000-23-27-000-2008-00201-01 (17923); (iii) Sentencia de 26 de noviembre de 2009. C.P. Héctor Romero Díaz. Rad: 19001-23-31-000-2005-00790-01(17295); (iv) Sentencia de 11 de noviembre de 2009. C.P. Héctor Romero Díaz. Rad: 76001-23-31-000-2005-04992-01(17223); y (v) Sentencia de 6 de diciembre de 2006. C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié. Rad: 76001-23-31-000-2001-05566-02(15889).

112 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Radicación número: 54001-23-33-000-2014-00168-01(22064).

113 Ibídem.

114 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 5 de septiembre de 2013. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Radicación número: 25000-23-27-000-2010-00193-01(19046).

115 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 25 de marzo de 2010. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Radicación número: 25000-23-27-000-2007-00047-01(17460).

116 Ibídem.

117 Folio 125, Cuaderno No. 1.

118 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto de 2 de febrero de 2017. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 25000-23-37-000-2015-01923-01(22387).

119 Sentencia T-412 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

121 La suspensión de términos judiciales fue ordenada mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556, PCSJA20-11567 y PCSJA20-11581.

122 Aunque el levantamiento de términos judiciales operó, de manera general, a partir del 1° de julio, se exceptuó de dicha medida a las actuaciones que se surten ante la Corte Constitucional, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 1° del Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020, el cual estableció: “Parágrafo 1. Se mantienen suspendidos los términos en la Corte Constitucional para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad y la eventual revisión de acciones de tutela hasta el 30 de julio de 2020; en consecuencia, los despachos judiciales no remitirán los expedientes de acciones de tutela a dicha corporación”.

123 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

124 Auto 121 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.