

Sentencia T-625/11

DEBIDO PROCESO-Improcedencia de tutela por cuanto Tribunal Administrativo suspendió provisionalmente actos administrativos en contra de Ecopetrol

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial

Referencia: expediente T-2982347

Acción de tutela presentada por la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, contra la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, Corporinoquía

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil once (2011)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de las sentencias dictadas por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Yopal, el diecinueve (19) de noviembre de dos mil diez (2010), y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal, Sala Única de Decisión, el dieciocho (18) de enero de dos mil once (2011), dentro de la acción de tutela de la referencia.

El expediente de la referencia fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Cuatro (4), mediante auto proferido el veintiocho (28) de abril de dos mil once (2011).

I. ANTECEDENTES

El cuatro (4) de noviembre de dos mil diez (2010), Ecopetrol actuando por intermedio de apoderado judicial, promovió acción de tutela contra Corporinoquía con el fin de que fuese

tutelado el derecho fundamental al debido proceso, supuestamente vulnerado dentro del proceso de jurisdicción coactiva N° 400.08.1.10-109, al haberse omitido la aplicación de las reglas procesales relativas a la notificación de las actuaciones de la administración tributaria, previstas en el Estatuto Tributario.

La solicitud de amparo se encuentra apoyada en los siguientes

1. Hechos¹

1.1. Aduce Ecopetrol que en desarrollo de los contratos de asociación denominados Río Chitamena, Santiago de las Atalayas y Tauramena, en los que participan como compañías asociadas BP EXPLORATION, BP SANTIAGO OIL COMPANY, ECOPETROL y TEMPA, ejecuta en el departamento de Casanare la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos.

1.2. Refiere que las asociadas obtienen la energía eléctrica necesaria para la extracción de los hidrocarburos, de dos grupos de generación de dicha fuente: uno ubicado en el CPF2 Cusiana (municipio de Tauramena) y otro en el CPF Cupiagua (municipio de Aguazul).

1.3. Sostiene que en el año 2003, con ocasión de la ejecución de los citados contratos, se suscitó una controversia jurídica entre la demandante y BP EXPLORATION, por una parte, y Corporinoquía, por la otra, relacionada con la causación de la transferencia del sector eléctrico por la generación de energía eléctrica en los CPF de Cusiana y Cupiagua, durante el período comprendido entre junio de 1995 y septiembre de 2002, la cual fue desatada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el sentido de confirmar la legalidad de las actuaciones administrativas impugnadas, salvo desde junio de 1995 hasta junio de 1997, lapso respecto del cual declaró la prescripción de la obligación tributaria.

1.4. Precisa que antes de proferirse la citada sentencia, la transferencia del sector eléctrico generada desde julio de 1997 a diciembre de 2005, fue pagada por Ecopetrol en los términos de la Ley 1175 de 2007.³ Sin embargo, a juicio de Corporinoquía ese pago no extinguió la obligación, razón por la cual bajo el argumento de darle cumplimiento a la sentencia de la jurisdicción contenciosa, profirió los actos encaminados a reliquidar el correspondiente importe, los cuales son materia de acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Casanare (Rad. 2010-05). Dicha acción, fue admitida el veintitrés (23) de septiembre de dos mil diez (2010).

1.5. Con fundamento en las mencionadas actuaciones administrativas, Corporinoquía inició trámite de cobro coactivo contra Ecopetrol, radicado bajo el número 400.08.1.10-109, en el que libró mandamiento de pago y dispuso el embargo de veinte mil millones de pesos (\$ 20.000.000.000).

1.6. Narra Ecopetrol que dentro de la oportunidad legal, propuso excepciones contra el mandamiento de pago, las cuales fueron negadas por el funcionario ejecutor de Corporinoquía mediante resolución N° 400081-41-10-235 del 24 de agosto de 2010, decisión que sirvió de fundamento para proferir los autos N° 400081-57-10-189 del 27 de septiembre de 2010, en el que se dispuso la práctica de la liquidación del crédito y N° 400081-57-10-193 del 5 de octubre de 2010, que decidió aprobar y ordenar el pago de dicha liquidación.

1.7. Pone de presente que los actos administrativos que decidieron sobre las excepciones y la liquidación del crédito, fueron notificados por estado, trámite procesal que no se ajusta a lo establecido en el artículo 565 del Estatuto Tributario, precepto que resulta aplicable a los procedimientos de cobro coactivo, en virtud de lo previsto en el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006.4 Así mismo, señaló que la decisión que aprobó y ordenó el pago de la liquidación fue notificada mediante edicto, sin que hubiera transcurrido el término de diez (10) días establecido en la misma disposición, en tanto solamente permaneció fijado por el término de tres (3) días.

1.8. Manifiesta que de conformidad con el artículo 837-1 del Estatuto Tributario, puso a disposición de la accionada una póliza con el objeto de garantizar el pago de la totalidad de la supuesta obligación y así lograr el levantamiento de la medida cautelar. Dicha caución fue negada mediante Auto N° 400081-57-10-186 del 15 de septiembre de 2010, bajo la consideración de que los embargos decretados eran suficientes para garantizar la obligación, decisión que igualmente fue notificada por estado.

1.9. Por último, indica que tal ha sido la gravedad de las actuaciones de Corporinoquía, que el Procurador General de la Nación mediante Auto del 1° de agosto de 2010, designó al Procurador 53 Judicial II Administrativo, para que intervenga como agente especial del Ministerio Público en el trámite de cobro coactivo. Añade que en desarrollo de la comisión otorgada, el citado funcionario solicitó a la demandada el reconocimiento de la excepción de pago propuesta y en consecuencia el levantamiento de las medidas cautelares,

“requerimientos que fueron ignorados por la Corporación Autónoma”.5

2. Escrito de adición de la acción de tutela

Mediante escrito del nueve (9) de noviembre de dos mil diez (2010), el apoderado de Ecopetrol adicionó la solicitud de tutela promovida, con el fin de incluir en la discusión los actos administrativos dictados en el proceso de jurisdicción coactiva, con posterioridad a la presentación de la acción de amparo, los cuales, precisó, fueron igualmente notificados por estado.

3. Pretensiones

Con fundamento en lo expuesto, Ecopetrol con el fin de que sea restablecido el derecho fundamental al debido proceso, pide al juez constitucional dejar sin efectos los siguientes actos administrativos, dictados por Corporinoquía dentro del procedimiento administrativo coactivo N°400.08.1.10-109:

* Resolución N° 400081-41-10-235 del 24 de agosto de 2010, “Por medio de la cual se fallan unas excepciones dentro de un Expediente de Jurisdicción Coactiva N° 400.08.1.10-109”.

* Auto N° 400081-57-10-186 del 15 de septiembre de 2010, “Por medio de la (sic) cual se resuelve una solicitud de levantamiento de una medida cautelar dentro del expediente N° 400.08.1.10-109 de Jurisdicción Coactiva Administrativa”.

* Auto N° 400081-57-10-189 del 27 de septiembre de 2010, “Por medio del cual se practica una liquidación dentro del expediente N° 400.08.1.10-109 de Jurisdicción Coactiva”.

* Auto N° 400081-57-10-193 del 5 de octubre de 2010, “Por medio de la (sic) cual se aprueba y se paga una liquidación dentro del Expediente N° 400.08.1.10-109 de Jurisdicción

Coactiva”.

* Auto N° 400081-57-10-212 del 22 de octubre de 2010, “Por medio de la cual (sic) se desata una solicitud (sic) recurso de reposición y en subsidio apelación, contra el auto N° 400.08.1.57.10-186 dentro del expediente N° 400.08.1.10-109”.

* Resolución N° 400081-57-10-213 del 22 de octubre de 2010, “Por medio de la cual se desata una solicitud (sic) recurso de reposición, contra la resolución N° 400.08.0.41.10-235 dentro del expediente N° 400.08.1.10-109”.

* Auto N° 400081-57-10-218 del 4 de noviembre de 2010, “Por medio de la cual se desata una solicitud (sic) recurso de reposición y en subsidio de apelación, contra el Auto N° 400.08.1.57.10-193 dentro del expediente N° 400.08.1.10-109”.

De igual modo, solicita el reintegro inmediato de diecisiete mil quinientos cuatro millones doscientos veintiún mil doscientos sesenta y tres pesos (\$ 17.504.221.263), “de los que se apropió CORPORINOQUÍA mediante el auto número 400081-57-10-193 del 5 de octubre de 2010, más los rendimientos financieros que los mismos hayan generado a favor de CORPORINOQUÍA.”⁶

4. Respuesta de la entidad accionada

Actuando a través de apoderada judicial, Corporinoquía solicitó al juez constitucional el rechazo de las pretensiones de la acción de tutela formulada por Ecopetrol, por las siguientes razones:

En primer lugar, hizo referencia a cada uno de los hechos planteados en la solicitud de amparo, para concluir que la transferencia del sector eléctrico no fue pagada por la demandada, porque los actos administrativos que dispusieron su liquidación no se encontraban ejecutoriados, teniendo en cuenta que fueron objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese orden de ideas, estimó que lo que pretende Ecopetrol es “la devolución por un pago de lo no debido”⁷, dejando de lado que en

materia tributaria tal como lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, los actos administrativos que liquidan tributos solamente quedan ejecutoriados hasta que sea dictada la respectiva sentencia. Agregó, que la intención de la accionada desde hace más de doce (12) años, es omitir el pago de las aludidas transferencias.

De otra parte, indicó que el procedimiento aplicable para notificar la resolución que no accedió a las excepciones propuestas por Ecopetrol en el trámite de cobro coactivo, es el contenido en el título VII del libro Quinto del Estatuto Tributario, tal como lo dispone el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006 y lo ha entendido así incluso la jurisprudencia del Consejo de Estado. Así las cosas, estimó que el artículo 565 del citado estatuto solamente tiene aplicabilidad cuando se trata de notificación de los actos de liquidación de impuestos “y aquí se está cobrando por jurisdicción coactiva una sentencia”⁸, o cuando la discusión ventilada es del orden municipal tal como lo prevé el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

En tercer término, sostuvo que la fuente que habilita el cobro de la transferencia del sector eléctrico se encuentra en el artículo 95 de la Constitución Política, que debe ser complementado con la Convención de Kioto, bajo la aplicación del principio “el que contamina paga”.⁹ Así mismo, hizo referencia a los artículos 45 de la Ley 99 de 1993¹⁰ y 54 de la Ley 143 de 1994,¹¹ como fundamentos legales de la actuación administrativa emprendida por Corporinoquía.

En cuarto lugar, consideró que la sentencia T-453 de 2000¹² no es un precedente aplicable en esta oportunidad, teniendo en cuenta que para ese momento estaba vigente el artículo 66 de la Ley 383 de 1997¹³ que posteriormente fue modificado por el artículo 59 de la Ley 788 de 2002,¹⁴ el cual no se hace extensivo a las Corporaciones Autónomas Regionales, por cuanto no son entidades territoriales.

Luego describió algunas de las actuaciones surtidas en el trámite de cobro coactivo, concluyendo que el acto que decidió las excepciones propuestas por Ecopetrol es de mero trámite, razón por la que no es susceptible de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Agregó, que el artículo 834 del Estatuto Tributario establece que dicha actuación solamente es susceptible de recurso de reposición dentro del mes siguiente a su notificación.

En relación con la forma de notificación de la decisión que resuelve las excepciones, justifica

que se haya efectuado mediante estado, con base en el manual de cartera de la entidad.

Por último, Corporinoquía estimó que la acción de tutela desconoció los requisitos de subsidiariedad e inmediatez. El primero, por cuanto Ecopetrol para el momento en el que presentó la solicitud de amparo, no había hecho uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos sobre los que gravita la discusión constitucional. El segundo, en tanto dejó transcurrir casi tres (3) meses para solicitar el restablecimiento de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, desde el momento en el que fue dictada la primera actuación administrativa en el proceso administrativo coactivo, que tuvo lugar el 24 de agosto de 2010.

5. Decisiones judiciales objeto de revisión

5.1. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Yopal, en decisión del diecinueve (19) de noviembre de dos mil diez (2010), tuteló parcialmente el derecho al debido proceso de Ecopetrol y declaró improcedente la acción de tutela respecto de la pretensión de reintegro de los dineros embargados a Ecopetrol.

A juicio del juzgador, la notificación de la resolución mediante la cual se resolvieron las excepciones propuestas por Ecopetrol, dentro del proceso de jurisdicción coactiva adelantado por Corporinoquía, debió haberse efectuado de conformidad con lo que establece el procedimiento interno adoptado por Corporinoquía, mediante acto administrativo, pues es mucho más garantista para el ejecutado que el previsto en el Código de Procedimiento Civil, por cuanto establece el deber de citar al deudor para que se notifique y contempla plazos más amplios para el ejercicio de sus derechos.

En la medida en que en el expediente de cobro coactivo obra constancia de que la notificación se produjo por estado, el Juez concluyó que el funcionario ejecutor no dio cumplimiento al propio acto administrativo de la entidad, mediante el cual se define el procedimiento para la notificación de la resolución que resuelve las excepciones dentro del trámite de cobro coactivo. Así mismo, reprochó los términos en los que fue dictada la resolución N° 400081-57-10-213 del 22 de octubre de 2010, que desató el recurso de reposición presentado, por cuanto “se refiere únicamente en las consideraciones acerca de la

oportunidad del recurso interpuesto por Ecopetrol y su extemporaneidad, más no a los reparos presentados en torno a la decisión recurrida.”¹⁵

En este contexto, estimó que se trata de una irregularidad procesal relevante, por cuanto el acto administrativo que resuelve las excepciones es un acto trascendental en el proceso, pues allí se pone fin al debate planteado por el ejecutado en ejercicio de su derecho de defensa, toda vez que el título ejecutivo se torna incontrovertible.

De esta manera, al no haberse notificado de acuerdo con lo establecido por la propia Corporinoquia, mediante acto administrativo, se omitió un trámite propio del proceso, se cercenó el derecho a impugnar una decisión adversa y por esa misma vía se afectó el derecho de defensa. Por esta razón, el juez de instancia dejó sin efectos la citada resolución 400081-57-10-213 del 22 de octubre de 2010, mediante la cual se resolvió el recurso contra la resolución 400.08.01.41.10-235 del 24 de agosto de 2010 y dispuso que el recurso de reposición propuesto por Ecopetrol contra ésta resolución que negó las excepciones presentadas, sea decidido de fondo.

En relación con el proveído que decidió la solicitud de levantamiento de la medida cautelar y el que desató el recurso de reposición impetrado contra dicha decisión, aun cuando advirtió inconsistencias tanto en el procedimiento para llevar a cabo el embargo y retención de sumas de dinero, como en la motivación para no acceder al levantamiento de la medida cautelar, a pesar de que había sido constituida póliza que garantizaba el total de la obligación, concluyó que “no puede ser la tutela la vía procesal adecuada para decidir si fueron ajustados a derecho tales actos.”¹⁷

Para terminar, apoyado en el mismo argumento de subsidiariedad, declaró improcedente la pretensión de reintegro de los dineros embargados a Ecopetrol.

5.2. Impugnación

Dentro del término previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, las partes y el agente del Ministerio Público presentaron escritos de impugnación, que pueden sintetizarse así:

El apoderado de la demandante, aclaró que el recurso se presentó en relación con el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia, relativo a la improcedencia del reintegro de los

dineros embargados a Ecopetrol, en tanto “día a día, mi representada se ve perjudicada, entre otras cosas, por no poder disponer de recursos que le pertenecen y por dejar de percibir los rendimientos financieros que los mismos generarían en condiciones normales.”¹⁸ Agregó, que lo delicado de la situación se manifiesta, en que para el momento en el que sea dictada la decisión por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la que ordene la restitución de los dineros, seguramente Corporinoquía no contará con recursos suficientes para efectuar la devolución.

La apoderada de Corporinoquía, señaló la imposibilidad de dejar sin efectos los actos administrativos dictados en el trámite de cobro coactivo, que son objeto de la acción de tutela, en tanto operó la notificación por conducta concluyente, momento en el que Ecopetrol desplegó su derecho de defensa en los términos del artículo 48 del Código Contencioso Administrativo.¹⁹ De igual modo, estimó que la acción de tutela goza de una naturaleza residual y subsidiaria, razón por la cual cuando existe otro medio de defensa judicial el amparo se torna improcedente, salvo que sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Así las cosas, indicó que la empresa actora cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como mecanismo idóneo para controvertir la legalidad de los actos administrativos dictados en el curso del proceso de jurisdicción coactiva, a lo que agregó, la inexistencia de un perjuicio irremediable que habilite la procedencia del amparo constitucional, de manera transitoria.

El Ministerio Público, solicitó la modificación de la sentencia de primera instancia. Para tal efecto, transcribió algunos apartes del fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Casanare que tuteló el derecho fundamental al debido proceso de BP EXPLORATION COMPANY COLOMBIA LTDA, que en su sentir fue vulnerado por Corporinoquía dentro del proceso de cobro coactivo N° 400.1.1-108, al haber notificado mediante estado los actos administrativos que resolvieron las excepciones propuestas y denegaron el levantamiento de las medidas cautelares, luego de que fue prestada caución que garantizaba el pago total de la obligación.²⁰

5.3. Sentencia de segunda instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal, Sala Única de Decisión, en fallo del

dieciocho (18) de enero de dos mil once (2011), revocó la decisión por considerar que Ecopetrol cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, para restablecer los derechos fundamentales supuestamente vulnerados en el cobro coactivo adelantado por Corporinoquía. Agregó, que tampoco se encuentran reunidos los requisitos para que el amparo sea concedido como mecanismo transitorio, puesto “que tratándose de una suma de dinero, por considerable que ella sea, su eventual mal manejo o lo que pueda ocurrir con ella no puede de ninguna manera calificarse como posible causación de un perjuicio irremediable.”²¹

6. Escrito de insistencia

La Procuradora General de la Nación (E.), en escrito del catorce (14) de abril de dos mil once (2011), insistió en la revisión del expediente de tutela en virtud de la atribución consagrada en el artículo 7°, numeral 12 del Decreto-Ley 262 de 2000.²²

La razón esgrimida para presentar la insistencia, radica en “la violación al debido proceso en que se incurrió en el juicio coactivo iniciado por Corporinoquía en contra de Ecopetrol, al no dar aplicación al Estatuto Tributario en varias de sus actuaciones, siendo la norma que debía aplicarse, lo que desembocó entre otras cosas, no sólo en una indebida notificación del mandamiento de pago, sino además, en la no concesión del recurso que permite que el asunto sea decidido por la jurisdicción contencioso administrativa.”²³

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, es competente para revisar las sentencias de tutela proferidas dentro del expediente de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3° y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

Con fundamento en los antecedentes expuestos, le corresponde a la Corte establecer si el

derecho fundamental al debido proceso de Ecopetrol, fue vulnerado por Corporinoquía en el trámite de jurisdicción coactiva radicado bajo el N° 400.08.1.10-109, por (i) omitir supuestamente la aplicación de las reglas relativas a las notificaciones en los procesos de jurisdicción coactiva, de los autos que decidieron sobre las excepciones y la liquidación del crédito consagradas en el Estatuto tributario, que según criterio de los actores no debió realizarse por estado, y (ii) no haber aceptado la caución prestada que garantizaba el pago total de la obligación y disponer de los dineros embargados, a pesar de que los actos administrativos no se encontraban ejecutoriados.

Empero, atendiendo el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, este Tribunal constatará previamente la procedencia del amparo constitucional impetrado por la empresa demandante.

3. La suspensión provisional de los actos administrativos por parte del Tribunal Administrativo de Casanare, hace improcedente la acción de tutela promovida por Ecopetrol

Una de las condiciones de aplicación previstas en el artículo 86 de la Constitución, para que la acción de tutela sea el mecanismo protector de derechos fundamentales vulnerados o amenazados, es que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, previsión que se encuentra también en el artículo 6°, numeral 1° del Decreto 2591 de 1991.

Esta última disposición, con el fin de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución, establece que la existencia de dichos medios será apreciada por el juez constitucional en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.

De esta manera, se tiene que por regla general el amparo constitucional se torna improcedente, cuando la persona que se considera afectada cuenta con otro medio de defensa ante el juez natural. No obstante, en caso de que se configure un perjuicio irremediable (grave, urgente, inminente e impostergable), la acción tutelar cabe como mecanismo transitorio.²⁴

Sin embargo, la sola existencia de otro medio de defensa judicial, no hace improcedente per se la solicitud de tutela, en tanto constatada la falta de idoneidad del mecanismo

jurisdiccional ordinario, en un juicio de franca racionalidad, la acción de amparo se constituye en la alternativa procesal prevalente con el fin de restablecer los derechos fundamentales que se encuentran comprometidos.

En el asunto objeto de revisión, la Corte encuentra que la solicitud constitucional fue promovida por Ecopetrol como mecanismo definitivo, con el fin de que cesen los efectos de algunas actuaciones administrativas que fueron notificadas mediante estado, contrariando en su criterio, las reglas del Estatuto Tributario, dictadas en el proceso de jurisdicción coactiva iniciado por Corporinoquía, en el marco de la discusión relativa a la causación de las transferencias del sector eléctrico que según esta entidad adeuda la empresa actora por la generación de energía eléctrica en los CPF de Cusiana y Cupiagua, durante el período comprendido entre junio de 1995 y septiembre de 2002. Del mismo modo, pretende el reintegro de diecisiete mil quinientos cuatro millones doscientos veintiún mil doscientos sesenta y tres pesos (\$ 17.504.221.263), correspondientes a la liquidación del crédito dispuesta mediante Auto N° 400081-57-10-193 del cinco (5) de octubre de dos mil diez (2010), los cuales fueron debitados del título judicial constituido por veinte mil millones de pesos (\$ 20.000.000.000), como consecuencia de la medida cautelar dictada en el mandamiento de pago.

Al respecto, valga indicar que el artículo 835 del Estatuto Tributario²⁵ establece que dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán objeto de impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las resoluciones que deciden las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución. Sin embargo, el Consejo de Estado acogiendo un criterio de interpretación amplio respecto de la citada disposición que claramente se aviene a la tutela judicial efectiva (Art. 229 CP), ha considerado “que no por ello, es dable inadmitir a priori el debate jurisdiccional sobre ciertas decisiones de la administración que los contribuyentes pueden controvertir y que de no ser así quedarían desprovistas de tutela jurídica y de control jurisdiccional.”²⁶

Bajo el citado parámetro jurisprudencial, la Corte en el curso del trámite de revisión, pudo constatar que el Tribunal Administrativo de Casanare en proveído del 31 de marzo de 2011, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por Ecopetrol (Rad. 850012331002-2011-00031-00), contra los actos administrativos materia de la solicitud de amparo, además de disponer su admisión, decidió suspenderlos provisionalmente,²⁹

situación que para la Sala se constituye en razón suficiente para declarar la improcedencia del amparo deprecado.³⁰

En sentir del citado despacho judicial, la circunstancia de que previamente hubiera admitido la acción en la que se impugnaron las decisiones administrativas que sirvieron de base para dictar posteriormente el mandamiento de pago de la obligación que se pretende recaudar coactivamente, lo cual se constituyó en el argumento para que Ecopetrol propusiera la excepción de “interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”, desconoció inequívocamente los artículos 831-531 y 83332 del Estatuto Tributario. Sobre el particular, indicó:

“Puesto que resulta evidente que la accionada optó por continuar el recaudo coactivo con medidas cautelares, pese a tener noticia cierta de haberse interpuesto y admitido la demanda aludida, es palmario que los actos cuya suspensión se ha pedido ignoraron el ordenamiento, del cual quebrantaron abiertamente el numeral 5° del art. 831 del Estatuto Tributario, en concordancia con el art. 833 de esa codificación.

Por ello deberán suspenderse provisionalmente, pues la medida coactiva, que tiene trabados más de diecisiete mil millones de pesos de ECOPETROL S.A., tiene aptitud suficiente para causar perjuicios financieros graves a la demandante, que de ser acogidas las pretensiones, tendría que tomar a su cargo el fisco común, en cabeza de CORPORINOQUIA, contingencia que el juez administrativo debe hacer cesar tempranamente, atendidas las circunstancias y la claridad de las fuentes vulneradas expresamente invocadas.” 33

En ese orden de consideraciones, decretó la suspensión provisional de los siguientes actos administrativos, incluyendo los que ahora pretende dejar sin efectos la empresa demandante:

Actuación administrativa

Asunto

Resolución N° 400081-41-10-235 del 24 de agosto de 2010

“Por medio de la cual se fallan unas excepciones dentro del Expediente de Jurisdicción

Coactiva N° 400.08.1.10-109”.

Resolución N° 400081-57-10-213 del 22 de octubre de 2010

“Por medio de la cual se desata una solicitud de recurso de reposición contra la Resolución 400081-41-10-235 dentro del expediente 400.08.1.10-109”.

Auto N° 400081-57-10-230 del 25 de noviembre de 2010

“Por medio de la (sic) cual se acata una orden impartida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito y se pronuncia de fondo sobre un recurso de reposición presentado contra la Resolución No 400.08.1.57.10-213 acatando la orden impartida por el Tribunal Administrativo de Casanare y se confirma dentro del Expediente 400.08.1.09-109”.

Auto N° 400081-57-11-002 del 6 de febrero de 2011

“Por medio del cual se revoca la orden impartida por el Juzgado Segundo Penal (sic) Circuito según fallo de tutela en segunda instancia del Tribunal Superior de Yopal y se pronuncia sobre un recurso; (sic) dentro del expediente 400.08.1.09-109”.

Auto N° 400081.57.10-189 del 27 de septiembre de 2010

“Por medio del cual se practica una liquidación dentro del expediente No 400.08.1.10-109 de Jurisdicción Coactiva”.

Auto N° 400081-57-10-214 del 22 de octubre de 2010

“Por medio de la (sic) cual se desata una solicitud recurso de reposición y en subsidio apelación, contra el Auto N° 400.08.1.57.10-189 dentro del expediente N° 400.08.1.10-109”.

Auto N° 400081-57-10-193 del 5 de octubre de 2010

“Por medio del cual se aprueba y se paga una liquidación dentro del expediente N° 400.08.1.10-109 de Jurisdicción Coactiva”.

Auto N° 400081-57-10-218 del 4 de noviembre de 2010

“Por medio de la (sic) cual se desata una solicitud recurso de reposición y en subsidio de apelación, contra el Auto N° 400.08.1.51.10-193 dentro del expediente N° 400.08.1.10-109”.

Auto N° 400081-57-10-186 del 15 de septiembre de 2010

“Por medio de la (sic) cual se resuelve una solicitud de levantamiento de una medida cautelar dentro del Expediente N° 400.08.1.10-109 de Jurisdicción Coactiva Administrativa”.

Auto N° 400081-57-10-212 del 22 de octubre de 2010

“Por medio de la (sic) cual se desata una solicitud recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto N° 400.08.1.57.10-186 dentro del expediente No. 400.08.1-10-109”.

Así las cosas, no cabe duda para la Sala de Revisión de que la suspensión provisional de los actos administrativos, se constituyó en el medio de defensa judicial efectivo y oportuno para garantizar la protección del derecho fundamental al debido proceso de Ecopetrol, lo cual desvirtúa por tanto la procedencia de la acción de tutela en esta oportunidad. Adicionalmente, porque la medida cautelar dispuesta por el juez administrativo, no permite evidenciar la existencia de una amenaza que deba conjurarse mediante el ejercicio de la solicitud de amparo, pues las actuaciones administrativas respecto de las cuales gravita la controversia, han dejado de producir efectos.

Será entonces el juez natural de la causa, el que defina si los actos administrativos dictados por Corporinoquía dentro del procedimiento de jurisdicción coactiva N° 400.08.1.10-109, notificados mediante estado, desconocieron la garantía del debido proceso por haber acudido a una forma de notificación que no contempla el Estatuto Tributario, así como por haber negado la caución prestada por Ecopetrol y ordenar el pago de la liquidación de la obligación, a pesar de que los actos administrativos no se encontraban ejecutoriados.

Así las cosas, la Corte confirmará la sentencia emanada del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Casanare, Sala Única de Decisión, el dieciocho (18) de enero de dos mil once (2011), que declaró la improcedencia de la acción de tutela promovida por Ecopetrol contra

Corporinoquía, pero por las razones expuestas en esta providencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal, Sala Única de Decisión, el dieciocho (18) de enero de dos mil once (2011), que declaró la improcedencia de la acción de tutela presentada por Ecopetrol contra Corporinoquía, pero por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- Por Secretaría General de la Corte, LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Salvo que se diga expresamente lo contrario, entiéndase que la mención de los folios corresponde al cuaderno principal.

2 Central processing facility (instalaciones necesarias para llevar a cabo la extracción de hidrocarburos, en las que se realizan diversas actividades, como generación de energía y separación de componentes, entre otras).

3 “Mediante la cual se establecen condiciones especiales en materia tributaria”.

4 “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”, modificada por la Ley 1438 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”. Los artículos relacionados con salud de la Ley 1066 de 2006 fueron derogados por el artículo 145 de la Ley 1438 de 2011.

5 Folio 3.

6 Folio 14.

7 Folio 116.

8 Folio 117.

9 Folio 117.

10 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.” Modificada recientemente mediante la Ley 1444 de 2011, “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”; y por la Ley 1450 de 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

11 “Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas

autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética.” Modificada por el por el Decreto 2474 de 1999, “Por el cual se reestructuran las comisiones de regulación y se dictan otras disposiciones”; y por la Ley 1151 de 2007, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.”

12 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

13 “Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones”.

14 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”.

15 Folio 323 del cuaderno N° 2.

16 Folio 324 del cuaderno N° 2.

17 Folio 325 del cuaderno N° 2.

18 Folio 333 del cuaderno N° 2.

19 “Falta o irregularidad de las notificaciones. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación no producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales. || -Tampoco producirán efectos legales las decisiones mientras no se hagan las publicaciones respectivas en el caso del artículo 46.”

20 Folios 339-342 del cuaderno N° 2.

21 Folio 14 reverso del cuaderno de segunda instancia.

22 “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas Para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.” Modificado por la Ley 1367 de 2009, “Por la cual se adicionan unas

funciones al Procurador General de la Nación, sus Delegados y se dictan otras disposiciones” y por el Decreto 2246 de 2011, “Por el cual se modifica la estructura de la Procuraduría General de la Nación.”

23 Folio 4 del cuaderno de revisión.

24 En relación con el alcance que esta Corporación le ha fijado al perjuicio irremediable, consúltense, entre otras muchas, las sentencias T-225 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); T-735 de 1998 (MP. Fabio Morón Díaz); SU-086 de 1999 (MP. José Gregorio Hernández Galindo. SV. Vladimiro Naranjo Mesa; SV. Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz); T-481 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); T-789 de 2000 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); T-1670 de 2000 (MP. Carlos Gaviria Díaz); T-596 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis); T-754 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); SU-544 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. SV. Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis); T-873 de 2001 (MP. Jaime Araújo Rentería); T-599 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); T-803 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis); T-882 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); T-922 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil); T-418 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra); T-514 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); T-827 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); SU-1070 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araújo Rentería; AV. Alfredo Beltrán Sierra); T-698 de 2004 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes); T-982 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil); T-1225 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); T-1316 de 2004 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes); T-757 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño); T-843 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); T-810 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); T-860 de 2009 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio); T-339 y T-808 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao Pérez); T-377 de 2011 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

25 “ARTICULO 835. INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso – Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.” A partir del 2 de julio de 2012 empezará a regir un nuevo Código Contencioso Administrativo, conforme lo dispone el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

26 Véanse las sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 29 de enero de 2004, Exp. 12498 (MP. Ligia López Díaz), del 24 de octubre de 2007, Exp. 16669 (MP. María Inés Ortiz Barbosa) y del 15 de noviembre de 2007, Exp. 16000 (MP. María Inés Ortiz Barbosa).

27 Véanse los autos del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 1° de julio de 1994, Exp. 5591 (MP. Jaime Abella Zárate) y del 27 de marzo de 2003, Exp. 13402 (MP. Ligia López Díaz).

28 Véase la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 21 de agosto de 2008, Exp. 14051 (MP. Héctor J. Romero Díaz).

29 La Corte en sentencia T-1031 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), dijo: “[L]a suspensión provisional es un mecanismo no menos importante y efectivo que la acción de tutela, el cual se concibe como medida cautelar cuando una entidad vulnera en forma manifiesta los derechos del administrado.”

30 La idoneidad de la suspensión provisional como medio ordinario de defensa judicial, recientemente fue advertida por esta Corporación en sentencia T-1046 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. AV. Humberto Antonio Sierra Porto).

31 “Excepciones. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones: (...) 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.”

32 “Excepciones probadas. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones. || Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el procedimiento continuará en relación con los demás, sin perjuicio de los ajustes correspondientes.”

33 Folio 16 del cuaderno de revisión.