

T-840-14

Sentencia T-840/14

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Procedencia excepcional cuando amenaza derechos fundamentales/ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Mecanismo transitorio para evitar perjuicio irremediable/ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Mecanismo excepcional y subsidiario

La Corte Constitucional ha establecido que, por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, puesto que para controvertir la legalidad de aquellos están previstas acciones idóneas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en las cuales se puede solicitar desde la demanda, como medida cautelar, la suspensión del acto. La regla general de improcedencia de la tutela contra actos administrativos no solo tiene como fundamento la existencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino también la presunción de legalidad de que gozan dichos actos. Al presumirse válidos, la prueba de la ilicitud de los mismos debe tener lugar en un proceso que tenga un trámite idóneo para valorar estas manifestaciones de la voluntad de la administración. Por ello, salvo que circunstancias especiales lo requieran, no debería ser la acción de tutela el espacio en el cual se trate de controvertir las mencionadas presunciones.

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Suspensión provisional del acto administrativo como mecanismo judicial eficaz

INMINENCIA DEL PERJUICIO IRREMEDIABLE-Urgencia e impostergabilidad de medidas de protección

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial y no acreditar perjuicio irremediable

Referencia: expediente T-4310757

Acción de tutela instaurada por Industria Militar-INDUMIL contra el Municipio de Barrancas (La Guajira).

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D. C., once (11) de noviembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, y los Magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido en primera instancia por el Juzgado Promiscuo Municipal de Barrancas, el once (11) de octubre de dos mil trece (2013), y en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Juan del Cesar, el veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013), dentro de la acción de tutela promovida por Industria Militar-INDUMIL contra el Municipio de Barrancas (La Guajira).

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión mediante auto del once (11) de junio de dos mil catorce (2013), proferido por la Sala de Selección Número Seis.

## I. ANTECEDENTES

La Industria Militar-INDUMIL interpuso acción de tutela para solicitar el amparo de su derecho fundamental al debido proceso, que estima vulnerado por su vinculación al proceso de cobro coactivo y posterior embargo de sus cuentas bancarias, hasta por un monto aproximado de doscientos ochenta y cuatro mil millones de pesos (\$284.000.000.000), decretados por el Municipio de Barrancas, en el marco del proceso administrativo tributario iniciado por la mencionada entidad territorial en contra de la sociedad Carbones del Cerrejón Limited.

### 1. Hechos

1.1. Indica la entidad accionante que el Municipio de Barrancas inició proceso administrativo tributario en contra de la sociedad Carbones del Cerrejón Limited (el Cerrejón), que

concluyó la imposición de una sanción por no declarar ingresos que generan impuestos a favor del municipio por un monto que ronda los ciento cuarenta y dos mil millones de pesos (\$142.000.000.000).[1]

1.2. Sostuvo además que el Cerrejón demandó los actos administrativos del proceso mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción que es de conocimiento del Tribunal Administrativo de La Guajira. Esta situación, a juicio de la tutelante, impide que del acto administrativo por medio del cual se inició el cobro coactivo tenga ejecutoria, de acuerdo a los arts. 838[2] y 839[3] del Decreto 624 de 1989, “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.”

1.3. Agregó que INDUMIL no hizo parte del proceso administrativo de determinación del impuesto, ni del proceso judicial, pese a lo cual se le vinculó al proceso de cobro coactivo por medio de auto de diecisiete (17) de septiembre de dos mil trece (2013),[4] notificado de forma personal el día veinticuatro (24) de septiembre de dos mil trece (2013),[5] para que respondiera por las obligaciones formales del Cerrejón, luego de que contra la minera no pudiera efectuarse el cobro.

1.4. Adujo también que el auto de vinculación no ofreció recurso alguno a INDUMIL, ni posibilidad de presentar argumentos, pruebas o cualquier otro medio de defensa; lo que, a juicio de la entidad actora, contraría lo establecido en el art. 63 del Código de Procedimiento Administrativo.

1.5. A su vez, alegó que INDUMIL no es responsable subsidiario ni obligado formal de las obligaciones fiscales del Cerrejón y que este último cumple con sus deberes tributarios. Sin embargo, ofreció otorgar en favor del Municipio de Barrancas una garantía proporcional, que en caso de aceptarse habría de ser tasada de conformidad con la eventual responsabilidad de la entidad.[6]

1.6. Por último, narró que el embargo de sus cuentas bancarias le expone a sufrir un perjuicio irremediable, además de que no cuenta con ningún recurso además de la tutela para reclamar sus derechos.[7]

1.7. En este orden de ideas, INDUMIL solicitó en su escrito de tutela que: (i) se declare que

existe un perjuicio irremediable para la Industria Militar a raíz de la actuación del Municipio de Barrancas; (ii) se tutelen sus derechos fundamentales, los de sus trabajadores y terceros aducidos en la acción; (iii) se ordene el levantamiento del embargo sobre sus cuentas.[8]

1.8. Obra en el expediente que la entidad tutelante solicitó al Tesorero Municipal de Barrancas el desembargo de las cuentas de INDUMIL,[9] solicitud que fue respondida por medio de auto de veinticinco (25) de septiembre de dos mil trece (2013) por el mencionado funcionario, quien determinó que para ordenar el desembargo[10] se requería que se acreditaran cauciones bancarias o de compañía de seguros que garantizaran el pago del cien por ciento (100%) de las obligaciones tributarias.[11]

## 2. Respuesta de la entidad demandada

Mediante auto proferido el veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013),[19] Juzgado Promiscuo Municipal de Barrancas avocó el conocimiento de la presente acción de tutela y corrió traslado al Municipio de Barrancas, representado legalmente por su Alcalde Municipal, para que dentro del término de tres (3) días siguientes a la respectiva notificación ejerciera su defensa.[20]

### 2.1. Respuesta del Municipio de Barrancas

Por medio representante legal, el Municipio de Barrancas solicitó que se declarara improcedente la acción de tutela incoada. La parte accionada señaló que, de conformidad con los arts. 798[21] y 828[22] del Estatuto Tributario, la obligación fiscal del Cerrejón se hacía extensiva y vinculante para INDUMIL. Señaló a su vez que si bien es cierto que se ordenó el embargo preventivo de algunas cuentas bancarias, la entidad tutelante tiene derecho al desembargo de las mismas, previo cumplimiento de los requisitos legales. Afirmó también que el acto administrativo en cuestión no pierde eficacia por la simple demanda ante la jurisdicción contenciosa, pues dicho efecto requeriría que se decretara la suspensión del acto administrativo por parte del juez contencioso.[23]

Ahora bien, la improcedencia de la tutela, de acuerdo al ente territorial, se derivaría de la falta de especificación en el escrito de tutela de los derechos fundamentales vulnerados y de la facultad de la accionante para proponer las excepciones contempladas en el art. 831

del Estatuto Tributario.[24]

### 3. Decisiones que se revisan

#### 3.1 Decreto de pruebas en primera instancia.

De forma previa al fallo, el Juzgado Promiscuo Municipal de Barrancas, por medio de auto de siete (7) de octubre de dos mil trece (2013), ordenó tomar declaración jurada al Tesorero Pagador de Barrancas,[25] diligencia que se surtió el día nueve (9) de octubre. En su declaración, el funcionario señaló que los deberes legales que habría incumplido INDUMIL serían los referentes a exigir al Cerrejón que declarase la producción del explosivo correspondiente a la planta de la minera. También declaró que INDUMIL pidió que se levantase el embargo sobre una cuenta de nómina, petición concedida por la administración.[26]

#### 3.2. Sentencia de Primera instancia

Por medio de fallo proferido el once (11) de octubre de dos mil trece (2013),[27] el Juzgado Promiscuo Municipal de Barrancas decidió conceder la tutela de forma transitoria para proteger el derecho fundamental al debido proceso de INDUMIL y, en consecuencia, ordenó al Municipio de Barrancas suspender todo el trámite de cobro coactivo iniciado contra la entidad accionante y levantar las medidas cautelares por un plazo de cuatro (4) meses.

En la parte motiva de la providencia, el juez de primera instancia expuso que si bien la tutela tenía algunos defectos formales, por no haber señalado los derechos fundamentales vulnerados, se logró establecer que la actuación del Municipio de Barrancas atenta contra el debido proceso administrativo de la tutelante. Consideró el fallador que la tutela resultaba procedente al estar la accionante en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable, toda vez que el embargo, debido a su monto, “podría afectar la viabilidad de producción de dicha empresa.”[28] A su vez, determinó que la violación del derecho al debido proceso devendría del decreto de medidas cautelares con base en un título ejecutivo que no es exigible al deudor principal y no puede serlo para el deudor subsidiario, por no encontrarse ejecutoriado el acto administrativo que sirve como base para el cobro coactivo.

Por último, adujo que la lesión al derecho fundamental señalado se derivaría, además, de la falta de prueba de la vinculación de INDUMIL al proceso sancionatorio de no declarar contra el Cerrejón, que sirvió de base para el cobro coactivo, el cual inició el quince (15) de abril de dos mil nueve (2009) y concluyó en vía gubernativa el trece (13) de septiembre de dos mil trece (2013), pues consta en el expediente que a la Industria Militar únicamente se le hizo parte del trámite hasta el diecisiete (17) de septiembre de dos mil trece (2013), en detrimento de sus derechos al debido proceso y de defensa.

### 3.3. Impugnación del Municipio de Barrancas

Por medio de memorial allegado el dieciocho (18) de octubre de dos mil trece (2013),[29] el apoderado del Municipio de Barrancas presentó impugnación frente a la decisión del juez de tutela. El recurso afirmó que la actora no interpuso su acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, pese a lo cual el juzgado declaró procedente la tutela bajo este supuesto. También afirmó que la solicitud de amparo no alegó la lesión al derecho al debido proceso que, sin embargo, fue tutelado por el juez en su sentencia.

### 3.4. Oposición de INDUMIL a la impugnación

Por medio de escrito radicado el trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013),[30] la apoderada de la Industria Militar se opuso a la impugnación presentada por el Municipio de Barrancas contra el fallo de primera instancia. El texto alega que el escrito de tutela sí indicaba que se buscaba la protección del derecho al debido proceso y sostiene que debería concederse el amparo no como mecanismo transitorio sino como medio definitivo para la protección del derecho fundamental al debido proceso, por haber incurrido la administración en actuaciones constitutivas de vías de hecho.

El veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013),[31] la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado radicó intervención en respaldo de las pretensiones de INDUMIL. El escrito se refirió a la relevancia constitucional del asunto, la cual concretó en la violación del derecho al debido proceso de la tutelante, además de estar comprometidos los principios de inembargabilidad de ciertos bienes y recursos públicos, y el derecho al mínimo vital de los trabajadores de la Industria Militar.

La intervención manifiesta que el Municipio de Barrancas habría incurrido en un defecto material o sustantivo, toda vez que con su actuar desconoció el art. 63 de la Constitución, el 19 de la Ley Orgánica del Presupuesto, los incisos 2 y 3 del art. 513 del Código de Procedimiento Civil, así como el 37 de la Ley 1593 de 2012, relativos a la prohibición de embargo de rentas y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación. Además, sostiene que la administración de Barrancas procedió en una actuación constitutiva de vía de hecho, lo que autoriza que se conceda la tutela como mecanismo definitivo.

### 3.6. Sentencia de segunda instancia

El Juzgado Promiscuo del Distrito de San Juan del Cesar, por medio de sentencia del veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013),[32] revocó el fallo de primera instancia, toda vez que no encontró acreditado que se hubiera lesionado el derecho al debido proceso de la Industria Militar.

Si bien el juez de segunda instancia determinó que la tutela procedía como mecanismo definitivo, al ofrecer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho una verdadera garantía para los derechos fundamentales de la entidad accionante, consideró que no hubo vulneración al derecho al debido proceso. Lo anterior debido a que INDUMIL tuvo oportunidad para interponer las excepciones del art. 831 del Estatuto Tributario en sede administrativa y acudir ante la jurisdicción contenciosa para hacer valer sus derechos.

También afirmó la decisión judicial que la actora no logró probar que se estuviese frente a un perjuicio irremediable, que la tutela no es un mecanismo idóneo para proteger derechos patrimoniales y que el mandamiento de pago sí se encontraba ejecutoriado.

## 4. Trámite ante la Corte Constitucional

Por medio de auto de once (11) de junio de dos mil catorce (2014) proferido por la Sala de Selección Número Seis, se seleccionó el expediente para revisión.[33]

### 4.1. Solicitud de revisión por parte de la Industria Militar

Se allegó al expediente en esta instancia una solicitud de revisión de tutela presentada por el Gerente General de INDUMIL, que itera los argumentos de esta entidad ante los jueces de instancia, al paso que menciona hechos adicionales ocurridos con posterioridad a la última

decisión judicial.[34]

El primero de estos hechos se refiere a la interposición de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho por parte de INDUMIL en contra del auto de diecisiete (17) de septiembre de dos mil trece (2013), que vinculó a la Industria Militar en calidad de deudor subsidiario al proceso de cobro coactivo por incumplimiento de la obligación de declarar a cargo del Cerrejón.

El segundo refiere a la Resolución 001 de veinte (20) de febrero de dos mil catorce (2014) expedida por el Tesorero Municipal de Barrancas,[35] que confirmó el mandamiento de pago de dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013) proferido en contra del Cerrejón, declaró a la entidad accionante deudora solidaria de la obligación tributaria, y dio por no probadas las excepciones propuestas por la Industria Militar.

Se relató, asimismo, que se interpuso un recurso de reposición contra dicha Resolución, el cual fue negado por el mismo funcionario por medio de Resolución 002 de veintiuno (21) de abril de dos mil catorce (2014),[36] que, además, ordenó la ejecución de los bienes sometidos a embargo y la liquidación del proceso.

Por medio de auto de seis (6) de octubre de dos mil catorce (2014), la suscrita Magistrada ordenó la práctica de pruebas, consiste en oficiar a la Industria Militar para que allegase “copia del expediente que contiene el proceso de nulidad iniciado por INDUMIL contra el auto de 17 de septiembre de 2013, expedido por el Municipio de Barrancas”, así como los demás elementos que daban sustento a las consideraciones de tutela relativas a la gravedad del perjuicio generado a raíz de su vinculación al proceso de cobro coactivo iniciado contra el Cerrejón.

#### 4.2.1. Respuesta de INDUMIL

El veintiocho de octubre de dos mil catorce, el Coronel (r) Néstor Raúl Espitia Rivero, actuando como Gerente General Encargado de la Industria Miliar aportó una serie de documentos al proceso, a saber: (i) demandas presentadas por la accionante contra el municipio de Barrancas frente al Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira, que solicitaban la nulidad de los autos de diecisiete (17) de septiembre de dos mil trece (2013) y dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013), así como de las Resoluciones N° 001 de

veinte (20) de febrero de dos mil catorce (2014) y N° 002 de veintiuno (21) de abril de dos mil catorce (2014), actos por medio de los cuales se vinculó a INDUMIL al proceso de cobro coactivo derivado del incumplimiento de obligaciones formales del Cerrejón, se libró orden ejecutiva de pago a cargo de la minera por ciento cuarenta y dos mil doscientos ochenta y dos millones de pesos (\$142.282.000.000), se confirmó el mandamiento de pago aludido y se declaran no probadas las excepciones propuestas por la entidad tutelante, y se decidió de forma negativa el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución que negó las excepciones propuestas por la Industria Militar, respectivamente;[37] (ii) autos admisorios de las demandas con fechas del veintisiete (27) de junio de dos mil catorce (2014)[38] y diecinueve (19) de febrero de dos mil catorce (2014);[39] (iii) auto del doce (12) de junio de dos mil catorce (2014),[40] por medio del cual el Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira decretó “la suspensión del proceso de cobro coactivo de número SHMB-2009-06-03-002-04, iniciado por el Municipio de Barrancas en contra de la empresa Carbones del Cerrejón Limited, en el cual fue vinculado INDUMIL como deudor subsidiario y/o solidario.”; [41] (iv) derecho de petición formulado por la Industria Militar al Municipio de Barrancas, relacionado con el cumplimiento de la suspensión del cobro coactivo ordenado por el Tribunal;[42] y (v) auto de veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014),[43] proferido por el Tesorero de Barrancas, por medio del cual se ordenó suspender el proceso de jurisdicción coactiva contra INDUMIL.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

La Sala es competente para revisar los fallos de tutela referidos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Planteamiento del caso y problemas jurídicos

La Industria Militar sostiene que la administración municipal de Barrancas, La Guajira, vulneró su derecho fundamental al debido proceso al vincularla al cobro coactivo surgido a raíz del supuesto incumplimiento de obligaciones tributarias de la sociedad Carbones del Cerrejón Limited, así como al embargarle preventivamente sus cuentas bancarias hasta por un monto aproximado de doscientos ochenta y cuatro mil millones de pesos

(\$284.000.000.000.000).

2.1. En este orden de ideas, corresponde a la Sala decidir, en primer lugar, si la tutela interpuesta por INDUMIL debe declararse procedente, pese a que se tiene conocimiento de que están en marcha varias acciones contenciosas contra la actuación administrativa de la accionante.

2.2. A continuación, y sólo en el evento en que esta primera inquietud sea resuelta de manera afirmativa, será deber del juez constitucional determinar si la vinculación de la accionante al proceso de cobro coactivo iniciado contra el Cerrejón, así como el embargo de sus cuentas bancarias, vulneró su derecho al debido proceso.

### 3. Condiciones de procedibilidad de la acción de tutela

El art. 86 de la Constitución establece que en su inciso primero que “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”[44] A su vez, el inciso tercero del mismo artículo dispone que “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”[45]

Por su parte, el Decreto 2591 de 1991, consagra que la tutela no procederá “Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”

3.1. De esta manera, y como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corporación, la tutela es un mecanismo de uso excepcional, cuyo trámite expedito y sumario solo habrá de ser puesto en marcha cuando los derechos fundamentales de un individuo sean vulnerados o amenazados. La misma procederá cuando: (i) no existan otros mecanismos de defensa judicial disponibles para el actor; (ii) aun existiendo medios de defensa alternativos, estos se consideren inidóneos o ineficaces en el caso concreto; (iii) incumplidos los dos requisitos

anteriores, se corre el riesgo de sufrir un perjuicio irremediable.

3.2. La Corte Constitucional ha establecido que, por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos,[46] puesto que para controvertir la legalidad de aquellos están previstas acciones idóneas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo,[47] en las cuales se puede solicitar desde la demanda, como medida cautelar, la suspensión del acto.[48]

Se ha afirmado en este sentido que “(...) las acciones contenciosas administrativas son las vías judiciales ordinarias de defensa con que cuentan los asociados para enfrentar la ilegalidad de los actos administrativos acusados de vulnerar derechos fundamentales.”[49] Y se ha dicho además que “(...) La facultad de ejercer las acciones contenciosas administrativas, acompañada de la posibilidad de solicitar que se decrete la suspensión provisional del acto impugnado, hace más cuidadoso y exigente el examen frente al evento de conceder la tutela como mecanismo transitorio, pues la persona interesada además de contar con un mecanismo de defensa judicial ordinario, tiene a su favor el derecho de formular una petición excepcional, eficaz y de pronta solución, como la de suspensión temporal del acto.”[50]

La regla general de improcedencia de la tutela contra actos administrativos no solo tiene como fundamento la existencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino también la presunción de legalidad de que gozan dichos actos. Al presumirse válidos, la prueba de la ilicitud de los mismos debe tener lugar en un proceso que tenga un trámite idóneo para valorar estas manifestaciones de la voluntad de la administración. Por ello, salvo que circunstancias especiales lo requieran, no debería ser la acción de tutela el espacio en el cual se trate de controvertir las mencionadas presunciones.

3.3. En el caso concreto, INDUMIL afirmó inicialmente que no contaba con ningún medio de defensa disponible, en tanto que no se le había concedido recurso alguno para impugnar su vinculación al proceso de cobro coactivo iniciado en razón del incumplimiento de obligaciones tributarias del Cerrejón. La Sala considera que no asiste la razón a la entidad tutelante por las razones que se pasan a expresar.

3.3.1. En este sentido, se tiene que en sede administrativa podía la entidad accionada

aducir las excepciones contempladas en el art. 831 del Estatuto Tributario, de acuerdo con el cual:

“Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

1. El pago efectivo.
2. La existencia de acuerdo de pago.
3. La falta de ejecutoria del título.
4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
6. La prescripción de la acción de cobro, y
7. La falta de título ejecutivo o incompetente del funcionario que lo profirió.”[51]

La anterior norma adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que INDUMIL no solo tenía a su disposición la facultad de interponer las mencionadas excepciones sino que, de acuerdo a la solicitud de revisión del proceso allegada a esta Corporación el día veintisiete (27) de mayo de dos mil catorce (2014), “La Industria Militar radicó personalmente excepciones en contra del mandamiento de pago el día 04 de octubre de 2013. Proponiendo entre otras la excepción de interposición de demanda en contra de los actos administrativos que sirven de título en el procedimiento de cobro coactivo.”[52] Excepciones que habrían sido denegadas por el Tesorero del Municipio de Barrancas por medio de la Resolución N° 001 de 2014, “Por medio de la cual se resuelven las excepciones en trámite Coactivo contra la INDUSTRIA MILITAR – INDUMIL” (sic), la cual dispuso en su artículo tercero: “Declarar no probada las excepciones propuestas por el ejecutado, en consecuencia se niegan y se rechazan.”[53] (Sic).

Ahora bien, la entidad accionante tuvo, además, oportunidad de recurrir la mencionada resolución, como en efecto lo hizo, pues consta en el expediente que aquella interpuso

recurso de reposición, el cual fue resuelto por medio de la Resolución N°002 de 2012, “Por medio de la cual se resuelve recurso de Reposición contra la Resolución No. 001 de 20 de febrero de 2014 “Por medio de la cual se resuelven las excepciones en trámite Coactivo contra la INDUSTRIA MILITAR - INDUMIL.” que decidió no reponer el acto administrativo impugnado. De lo anterior se deduce que en sede administrativa la Industria Militar sí contaba con medios de defensa que, por demás, fueron efectivamente utilizados dentro del término legal.

3.3.2. Otro tanto puede decirse de la sede judicial, donde la entidad actora también contaba con mecanismos para hacer valer sus derechos. En este sentido, se debe considerar que el art. 138 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, autoriza a cualquier persona lesionada en un derecho subjetivo por parte de un acto administrativo para pedir la nulidad del mismo y que se restablezca su derecho.[54] Esta norma reemplazó aquella contenida en el art. 85 del antiguo Decreto 01 de 1984, “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”, que de forma expresa indicaba que esta acción procede a favor de “(...) quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente.”[55]

De nuevo, es tan clara la existencia de otros medios de defensa judicial disponibles para la Industria Militar que la misma entidad hizo uso de ellos, pues como lo expresa su Gerente General en la solicitud de insistencia “(...) la Industria Militar presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante el Tribunal Administrativo de La Guajira, en el que se pretende se declare la NULIDAD TOTAL del Auto de 17 de septiembre de 2013, notificado personalmente el día 24 de septiembre de la misma anualidad, en el cual la SECRETARÍA DE HACIENDO DEL MUNICIPIO DE BARRANCAS, DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA, vincula a INDUMIL como deudor subsidiario a Cobro Coactivo por incumplimiento de deberes formales.”, situación que se confirma por medio del acervo documental aportado por la entidad tutelante en sede de revisión, dentro del cual se encuentran sendas demandas de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas por INDUMIL en contra del Municipio de Barrancas, por los hechos del caso.

A lo dicho ha de sumarse que, de conformidad a lo establecido en los arts. 229 y ss. de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares que están a disposición del juez administrativo

van más allá de la suspensión provisional.[56]

3.3.3. De igual forma, ha de tenerse en consideración que el juez contencioso se encuentra facultado para decretar de urgencia las medidas cautelares que considere pertinentes, en cumplimiento del art. 234 de la Ley 1437 de 2011.[57] En conclusión, en este caso también existían mecanismos judiciales para hacer valer los derechos de la tutelante, como en efecto sucedió, no siendo fundada la afirmación de aquella según la cual se encontraba indefensa y sin recursos frente al proceder del ente territorial accionado.

3.4. Ahora bien, en relación con la eficacia e idoneidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para proteger derechos fundamentales de los administrados, la Corte Constitucional ha sostenido que este proceso judicial sí es, en principio, un mecanismo adecuado para tal fin. Se ha indicado en cuanto a esto que "(...) Sin desconocer que en la práctica los procesos contencioso administrativos pueden resultar prolongados en el tiempo, la Corte estima que, en todo caso, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho sí constituye un mecanismo apto, jurídica y materialmente, para asegurar la protección de los derechos de las personas frente a eventuales excesos de la administración. Y ello ocurre, precisamente, porque la misma Constitución (artículo 238) contempla la posibilidad de decretar la suspensión provisional de los actos administrativos, que es resuelta desde el momento mismo de admitirse la demanda (Artículos 152 y siguientes del C.C.A.). El propio legislador fue consciente de la posibilidad de encontrar procesos enredados en el tiempo, y para ello diseñó esta importante medida...".[58]

3.4.1. La Corte ha advertido que la posibilidad de solicitar el decreto de medidas cautelares de forma concomitante a la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho hace que este medio de defensa judicial se considere, prima facie, por lo menos tan eficaz como la acción de tutela. En este sentido, la sentencia T-640 de 1996 declaró que: "(...) Pues bien, resulta ser que la suspensión provisional de los actos administrativos es trámite que se ubica como una de las medidas que deben solicitarse antes de que sea admitida la demanda que se formule en contra del acto correspondiente; es concebida como medida cautelar en presencia de excepcionales casos en los que la vulneración de normas superiores sea manifiesta, y como tal es cuestión previa a decidir en el trámite de la acción que se adelanta. Así las cosas, esta posibilidad judicial resulta ser un trámite pronto, y por lo mismo no menos eficaz que la vía de la tutela...".[59]

En la misma línea, la sentencia T-892A de 2006, estableció que si bien la finalidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es la de garantizar la legalidad de los actos administrativos, y no necesariamente velar por la protección de derechos fundamentales, ello no impide que la misma prevalezca sobre la tutela, toda vez que "(...) al preservar la legalidad de los actos administrativos y restablecer los derechos de los asociados se pueden proteger efectiva y oportunamente los derechos fundamentales de las personas." [60]

De igual forma, la sentencia T-610 de 2010 indica que, en principio, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acompañada de la solicitud de provisional del acto administrativo, desplazará la tutela, salvo que se considere que la mencionada acción es inidónea para proteger los derechos fundamentales o que se debe dar paso a la tutela para evitar un perjuicio irremediable. [61]

Entre tanto, la sentencia T-604 de 2011, [62] expresó que la suspensión provisional de los actos administrativos es una alternativa tan importante y efectiva como la tutela para defender derechos fundamentales afectados por un órgano de control. Esta sentencia reiteró lo establecido en la SU-039 de 1997 de acuerdo con la cual "En relación con la compatibilidad entre la acción de tutela y las acciones contencioso administrativas y la suspensión provisional del acto administrativo, se exponen las siguientes consideraciones: 1) Procede la tutela como mecanismo definitivo, cuando la persona afectada en su derecho fundamental no cuenta con acción contenciosa administrativa. También, en el evento de que no sea posible a través de la acción contenciosa administrativa, controvertir la violación del derecho fundamental o dicha acción se revela insuficientemente idónea o ineficaz para la efectiva protección del derecho. 2) Procede la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando el afectado en su derecho fundamental dispone de acción contenciosa pero no procede la suspensión provisional". [63]

3.4.2. Con fundamento en lo expuesto, se concluye que la acción de tutela, por regla general, resulta improcedente para dirimir conflictos que involucren derechos de rango legal, máxime cuando se trata de controversias legales que surgen con ocasión de la expedición de actos administrativos, puesto que para la solución de este tipo de asuntos, el legislador consagró en la jurisdicción de lo contencioso administrativo las acciones pertinentes para garantizar el ejercicio y la protección de tales derechos. Lo anterior es más

claro si se considera que el art. 229 de la Ley 1437 de 2011, que indica claramente que “En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo a lo regulado en el presente capítulo”. [64]

3.4.3. Así las cosas, se tiene que en el caso concreto los medios de defensa con que contaba INDUMIL eran tanto existentes como idóneos y eficaces. Prueba de ello es que constan en el expediente los de doce (12) de junio de dos mil catorce (2014) proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira y de cuatro (4) de julio de dos mil catorce (2014) emitido por el Tesorero Municipal de Barrancas, los cuales dan fe no solo de que se decretó como medida cautelar de urgencia la suspensión del proceso, sino además del acatamiento de la misma por la administración del suscrito municipio. No cabe duda, por lo tanto, de la idoneidad y efectividad de los medios de defensa judicial disponibles para la Industria Militar.

3.5. Ahora bien, la Corte ha admitido que en los casos en que se acrediten los presupuestos para un perjuicio irremediable, la tutela se torna procedente y habilita al juez constitucional para suspender la aplicación del acto administrativo [65] u ordenar que el mismo no se ejecute [66], mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. De conformidad con el art. 6 del Decreto 2591 de 1991, la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial no representa óbice para que la acción de tutela sea procedente en aquellos casos en que con la interposición de la misma se pretenda evitar un perjuicio irremediable. En estos eventos, la sentencia de tutela otorga, en principio, un amparo transitorio con el fin de velar por la integridad de los derechos fundamentales amenazados.

3.5.1. La Industria Militar adujo en su tutela que la actuación de la administración municipal de Barrancas la tiene en riesgo de padecer un perjuicio irremediable, toda vez que el monto por el cual se decretó el embargo de sus cuentas bancarias tiene la entidad suficiente para hacer que la empresa sea inviable económicamente. Este argumento no resulta de recibo para la Sala, como se pasa a explicar.

3.5.2. El concepto de perjuicio irremediable ha sido decantado por la jurisprudencia constitucional. Se ha establecido que para que pueda hablarse de dicho concepto el perjuicio ha de ser inminente y grave, requiriendo de "(...) medidas urgentes y de aplicación inmediata e impostergable".[67]

Sobre la inminencia del perjuicio se ha dicho que este elemento se refiere a condiciones que trascienden la mera expectativa del menoscabo a derechos fundamentales. El requisito de inminencia puede entonces dividirse en dos elementos: el temporal y el de previsibilidad. El elemento temporal se refiere a que la amenaza o lesión de derechos pueda esperarse de forma próxima al momento actual, excluyendo por esta vía situaciones cuya ocurrencia sea lejana o siquiera mediata, salvo que concurren circunstancias especiales. De otra parte, el elemento de previsibilidad parte de la aplicación de las reglas de la experiencia y la sana crítica, de tal forma que pueda esperarse, de acuerdo al curso normal de los eventos, que de no haber intervención el evento lesivo de derechos muy seguramente ocurrirá.[68]

En relación con la urgencia de las medidas se tiene que este requisito parte de un análisis de la inminencia del perjuicio. Existe una relación directa entre la inminencia del perjuicio y la urgencia de las medidas necesarias para que este no se concrete. Con relación a la urgencia, la Corporación ha indicado que esta "(...) Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia."[69]

La gravedad del perjuicio, por su parte, se refiere a la intensidad con la que se afectan los intereses del accionante, siendo una valoración de la lesión que puede devenir sobre los derechos fundamentales comprometidos por la acción u omisión de aquel contra quien se interpone la tutela. Se aclara que dicha valoración exige determinar cuál es la importancia del bien jurídico amenazado. En este sentido, la gravedad de la afectación depende de la estima que, conforme a criterios objetivos, puede tenerse de los derechos afectados, tomando como referente las circunstancias particulares del accionante. Tales criterios objetivos se construyen con base en consensos sociales sobre la precedencia que determinados bienes jurídicos tienen sobre otros en circunstancias concretas.

En adición a la intensidad y el tipo de bien afectado, debe tomarse en cuenta si la afectación del bien es reversible o irreparable, esto derivado de la exigencia de que el perjuicio tenga un carácter irremediable; se advierte que la irreparabilidad incluye aquellos eventos en los que la única forma de resarcir la afectación es por medio de medidas indemnizatorias; finalmente, se precisa que el nivel de afectación del derecho fundamental sea determinado o cuando menos determinable.[70]

Por último, la impostergabilidad se refiere a la oportunidad y eficacia de la acción de tutela con relación a la amenaza de derechos fundamentales. La tutela ha de ser necesaria en ese preciso momento para evitar el daño: “Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos.”[71]

3.5.3. En este orden de ideas, la Sala considera que en el caso concreto no se cumple con el presupuesto de inminencia exigido por el perjuicio irremediable, pues la Industria Militar se limita a aseverar que puede concretarse un daño a su patrimonio y actividad económica, pero no suministra elementos de juicio suficientes que permitan sostener dicha afirmación, ni prueba alguna al respecto. Es decir, la mera indicación de la conculcación de los mencionados derechos no constituye en sí misma una probabilidad de que el menoscabo acontezca.

3.5.4. Adicionalmente, no se encuentra cumplido el requisito de inminencia debido a que la concesión de medidas cautelares a INDUMIL por parte del juez administrativo ha disipado, al menos por el momento, la posibilidad de que se llegue a la inviabilidad económica de la compañía. Tal como se mencionó previamente, el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira, por medio de providencia de doce (12) de junio de dos mil catorce (2014), decretó como medida cautelar de urgencia la suspensión del proceso de cobro coactivo iniciado por el municipio de Barrancas en contra de Carbones del Cerrejón Limited, en el cual fue vinculada la Industria Militar como deudor subsidiario y/o solidario.[72] De igual forma, se tiene conocimiento del cumplimiento de dicha decisión por parte del Tesorero de Barrancas, pues por medio de auto de cuatro (4) de julio de dos mil catorce (2014) el funcionario ordenó suspender el referido proceso de jurisdicción coactiva contra INDUMIL.[73] Así las cosas, mal haría el juez constitucional en suplantarse la labor del juez contencioso, máxime cuando este ha accedido a proteger de forma provisional los derechos de la parte

peticionaria.

3.5.5. En cuanto a la gravedad del perjuicio, se tiene que este tampoco se encuentra acreditado, toda vez que, hasta este punto, sólo se ha acreditado que se encontrarían en riesgo derechos de contenido netamente económico. Conviene recordar en este punto que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, de forma general, no se puede predicar un perjuicio irremediable cuando la afectación se presenta sobre un derecho de contenido marcadamente patrimonial, como los derechos personales que devienen un contrato o los derechos reales derivados de una sucesión por causa de muerte, pues para la protección de los mismos existen procedimientos expeditos ante el juez ordinario.[74]

3.5.6. Conviene aclarar que si bien se ha manifestado que la gravedad del perjuicio también deriva de la afectación de derechos laborales de terceros (trabajadores de la compañía), consta en el expediente, como ya se mencionó que, no solo que se ha concedido la suspensión provisional de los actos administrativos encaminados a lograr la satisfacción coactiva de la supuesta obligación tributaria, sino también que desde el treinta (30) de septiembre de dos mil trece (2013), el Tesorero Municipal de Barrancas había ordenado al banco AV Villas “(...) levantar la medida cautelar y desembargar la Cuenta N° 061028957...”,[75] con fundamento en que la misma se encontraba “(...) destinada al pago de nómina y obligaciones laborales...”.[76] Así las cosas, no se evidencia afectación o amenaza inmediata a los supuestos derechos laborales de terceros. En consecuencia, la Sala no considera que se esté en presencia de un perjuicio irremediable, por lo que la acción de tutela impetrada ha de ser declarada improcedente.

3.5.7. Con fundamento en lo expuesto, la Sala de Revisión confirmará la sentencia del veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013) proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Juan del Cesar, que a su vez revocó el fallo del once (11) de octubre de dos mil trece (2013) dictado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Barrancas.

### 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.- LEVANTAR la suspensión de términos del presente proceso de tutela, ordenada mediante auto de seis (6) de octubre de dos mil catorce (2014).

Segundo.- CONFIRMAR la sentencia del veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013) proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Juan del Cesar, que a su vez revocó el fallo del once (11) de octubre de dos mil trece (2013) dictado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Barrancas; y en consecuencia NEGAR POR IMPROCEDENTE la acción de tutela interpuesta por la Industria Militar contra el Municipio de Barrancas.

Tercero.- Por la Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Expediente, folio 1. En adelante, siempre que se haga referencia a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno 1 del mismo, salvo que se haga mención en contrario. El auto por medio del cual se libró orden ejecutivo de pago se profirió en la fecha dieciocho de julio de dos mil trece (Expediente, folios 27 a 30).

[2] “El valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses. Si efectuado el avalúo de los bienes éstos excedieren la suma indicada, deberá

reducirse el embargo si ello fuere posible, hasta dicho valor, oficiosamente o a solicitud del interesado. Parágrafo. El avalúo de los bienes embargados, lo hará la Administración teniendo en cuenta el valor comercial de éstos y lo notificará personalmente o por correo. Si el deudor no estuviere de acuerdo, podrá solicitar dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, un nuevo avalúo con intervención de un perito particular designado por la Administración, caso en el cual, el deudor le deberá cancelar los honorarios. Contra este avalúo no procederá recurso alguno.” Decreto 624 de 1989, “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.”, art. 838.

[3] “De la resolución que decreta el embargo de bienes se enviará una copia a la Oficina de Registro correspondiente. Cuando sobre dichos ya existiere otro embargo registrado, el funcionario lo inscribirá y comunicará a la Administración y el Juez que ordenó el embargo anterior. En este caso, si el crédito que originó el embargo anterior es de grado inferior al del fisco, el funcionario de Cobranzas continuará con el procedimiento, informando de ello al Juez respectivo y si éste lo solicita, pondrá a su disposición el remanente del remate. Si el crédito que originó el embargo anterior es de grado superior al del fisco, el funcionario de Cobranzas se hará parte en el proceso ejecutivo y velará porque se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado. Parágrafo. Cuando el embargo se refiera a salarios se informará al patrono o pagador respectivo, quien consignará dichas sumas a órdenes de la Administración y responderá solidariamente con el deudor en caso de no hacerlo.” Decreto 624 de 1989, “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.”, art. 839.

[4] Expediente, folios 22 a 25.

[5] Expediente, folio 25.

[6] Expediente, folio 7.

[7] Expediente, folios 5 al 7.

[8] Expediente, folio 9.

[9] Expediente, folios 14 a 17.

[10] Se cuenta con prueba documental de que con posterioridad a este hecho, se presentó solicitud de desembargo de las cuentas de la Industria Militar por medio de memorial firmado por su Gerente General y entregado al Personero Municipal de Barrancas el día primero (1º) de octubre de dos mil trece (2013). Así mismo, se tiene conocimiento de que el Tesorero Municipal de Barrancas solicitó al Banco AV. Villas levantar la medida cautelar y desembargar la cuenta N° 061028957, destinada al pago de nómina y obligaciones laborales de la entidad. Expediente, folio 98.

[11] Expediente, folios 20 y 21.

[12] Expediente, cuaderno 2, folios 1 y 2.

[13] Expediente, folios 3 a 15.

[14] Corte Constitucional, sentencia T-771 de 2004, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

[15] Expediente, cuaderno 2, folios 33 a 86.

[16] Expediente, cuaderno 2, folios 87 a 117.

[17] Expediente, cuaderno 2, folios 118 a 179.

[18] Expediente, cuaderno 2, folio 180.

[19] Expediente, folios 76 y 77.

[20] Expediente, folios 63 al 68.

[21] “Los obligados al cumplimiento de deberes formales de terceros responden subsidiariamente cuando omitan cumplir tales deberes, por las consecuencias que se deriven de su omisión.” Decreto 624 de 1989, “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.”, art. 624.

[22] “Prestan mérito ejecutivo: 1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación. 2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas. 3. Los demás actos de la

Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional. 4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas. 5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales. Parágrafo. Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente Artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales. Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente.” Decreto 624 de 1989, “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.”, art. 828.

[23] Expediente, folios 87 a 92.

[24] “Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones: 1. El pago efectivo. 2. La existencia de acuerdo de pago. 3. La falta de ejecutoria del título. 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente. 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. 6. La prescripción de la acción de cobro, y 7. La falta de título ejecutivo o incompetente del funcionario que lo profirió.” Decreto 624 de 1989, “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.”, art. 831.

[26] Expediente, folios 108 y 109.

[27] Expediente, folios 110 a 118.

[28] Expediente, folio

[29] Expediente, folios 124 a 127.

[30] Expediente, folios 137 a 142.

[31] Expediente, folios 156 a 163.

[32] Expediente, folios 164 a 183.

[33] Expediente, cuaderno de revisión, folios 20 a 23.

[34] Expediente, cuaderno de revisión, folios 27 a 32.

[35] Expediente, folios 52 a 63.

[36] Expediente, cuaderno de revisión, folios 64 y 65.

[37] Expediente, cuaderno de revisión, folios 80 a 100 y 105 a 129.

[38] Expediente, cuaderno de revisión, folios 101 a 104.

[39] Expediente, cuaderno de revisión, folios 130 a 132.

[40] Expediente, cuaderno de revisión, folios 137 a 151.

[41] Expediente, cuaderno de revisión, folio 150

[42] Expediente, cuaderno de revisión, folios 152 y 153.

[43] Expediente, cuaderno de revisión, folios 154 y 155.

[44] Constitución Política de 1991, art. 86.

[45] (Ib.)

[46] Sentencias T-514 de 2003 M. P. Eduardo Montealegre Lynett, T-435 de 2005 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-368 de 2008 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[47] En sentencia T-629 de 2008 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, esta Corporación al referirse a la improcedencia general de la acción de tutela como mecanismo para impugnar o controvertir actos administrativos, sostuvo que “[c]iertamente, el interés que tiene la Corte en preservar el carácter subsidiario y residual de la tutela radica fundamentalmente en el respeto o independencia que tienen las diferentes jurisdicciones y la competencia

exclusiva que éstas mismas tienen para resolver los conflictos propios de sus materias, en un claro afán de evitar la paulatina desarticulación de sus organismos y de asegurar el principio de seguridad jurídica”.

[48] Respecto a la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, la Corte en la sentencia T-1231 de 2008, M. P. Mauricio González Cuervo, señaló: “Cuando se trata de solicitudes de amparo relacionadas con actos administrativos, esta Corporación ha precisado la impertinencia de la acción del amparo constitucional. Ello porque la vía para impugnar dichos actos es la contencioso administrativa y dado el carácter subsidiario de la tutela ésta resultaría improcedente, excepto como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

[49] Corte Constitucional, sentencia T-634 de 2006. MP. Clara Inés Vargas Hernández.

[50] Corte Constitucional, sentencia SU-544 de 2001 MP. Eduardo Montealegre Lynett. S. V. Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis.

[51] Decreto 624 de 1989, “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.”, art. 831.

[52] Expediente, cuaderno de revisión, folio 28.

[53] Expediente, cuaderno de revisión, folio 62.

[54] Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, art. 138. “Nulidad y restablecimiento del derecho. 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; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término

anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

[55] Decreto 01 de 1984, “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”, art. 85.

[56] El artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 establece: “Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer”.

[57] “Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete.” Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, art. 234.

- [58] Corte Constitucional, sentencia T-127 de 2001, M. P. Alejandro Martínez Caballero.
- [59] Corte Constitucional, sentencia T-640 de 1996, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).
- [60] Corte Constitucional, sentencia T-892A de 2006, M. P. Álvaro Tafur Galvis.
- [61] Corte Constitucional, sentencia T-610 de 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- [62] Corte Constitucional, sentencia T-604 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- [63] Corte Constitucional, sentencia T-039 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell. SV. Hernando Herrera Vergara, Vladimiro Naranjo Mesa, Fabio Morón Díaz y Jaime Vidal Perdomo.
- [64] Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, art. 229. Una disposición similar a esta se encuentra incorporada en el art. 152 del Decreto 01 de 1984.
- [65] Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamente la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”, art. 7.
- [66] *Ibíd*em, art. 8.
- [68] Corte Constitucional, sentencia T-225 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- [69] *Ibíd*em.
- [70] *Ib*.
- [71] *Ib*.
- [72] Expediente, cuaderno de revisión, folio 150.
- [73] Expediente, cuaderno de revisión, folio 155.
- [74] Corte Constitucional, sentencia T-1496 de 2000, MP. Martha Victoria Sáchica Méndez.

[75] Expediente, folio 98.

[76] Ib.