**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES / Procedencia / Causales genéricas y específicas.**

Para el caso, se observa que la sanción impuesta al hoy accionante, fue resultado de las funciones jurisdiccionales atribuidas a la Superintendencia de Industria y Comercio, por manera que se está cuestionando en sede de tutela un providencia judicial, intangible para cualquier juez, incluso para el que la dictó habida cuenta de principios como el de la autonomía de la función judicial y debido proceso que informan la manera como puede promoverse la revisión de una determinación de esta naturaleza. Con todo y en cuanto la tutela procede contra acciones u omisiones de cualquier autoridad que amenace o viole derechos fundamentales, para resolver la tensión entre el derecho a acceder al mecanismo de protección de la tutela y los derechos y principios que gobiernan la actividad judicial, la doctrina constitucional estableció las procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales, cuando se acredita el cumplimiento de las causales genéricas de procedencia y al menos una de las específicas. Las primeras, la subsidiaridad, la inmediatez, la precisión de los hechos relevantes, la trascendencia o relevancia constitucional, la que refiere que no se debe tratar de una decisión de tutela, entre otras. Las segundas, defecto orgánico, defecto fáctico, defecto sustantivo, ausencia de motivación, exceso ritual manifiesto, etc.

**FACULTADES JURISDICCIONALES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO / Acción de protección al consumidor / Cumplimiento del requisito de subsidiariedad.**

La competencia judicial para conocer y decidir la acción de protección al consumidor fue asignada a la Superintendencia de Industria y Comercio por el artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 y se ejerce a través del proceso verbal sumario de única instancia, por manera que la decisión por medio de la cual se resolvió el conflicto y aquella que impuso sanción, en cuanto sentencia de única instancia y complemento, no eran pasibles de recurso alguno. Bajo este panorama estaría superado el requisito general de subsidiariedad que debe imperar en la solicitud constitucional.

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES / Procedencia / Causales genéricas / Inmediatez / La acción de tutela debe interponerse dentro de un término razonable para la protección de los derechos invocados.**

Dentro del asunto de marras, como acertadamente lo apreció el a quo, el accionante fue requerido a través de auto de 18 de junio de 2018, para que diera cumplimiento a lo ordenado en sentencia de 26 de marzo de 2018, y ante la omisión de dicho deber, se produjo la decisión complementaria de 18 de diciembre de 2018, a través del cual se impuso la multa objeto de debate, providencia que se notificó por estado el 31 de diciembre de 2018 según obra en el expediente. Como se observa, las decisiones cuestionadas en sede constitucional, fueron proferidas el 26 de marzo de 2018 y el 18 de diciembre de 2018 y la última se fijó en estado el 31 de diciembre de ese año, a continuación, el 19 de septiembre de 2019 se remitió oficio con aviso de cobro. Luego, el interesado tuvo conocimiento de las razones que ahora consideran vulneran sus derechos fundamentales desde el 31 de diciembre de 2018, en gracia de discusión mínimo desde el mes de septiembre de 2019. Así las cosas, y teniendo en cuenta el aumento día a día de la multa a pagar, el esperar más de 12 meses para iniciar la acción de tutela, ciertamente, no es un término razonable, ya que la naturaleza de la acción de tutela tiene que ver con la urgencia en la protección de las garantías constitucionales, sin que ello escape al respeto de la seguridad jurídica. Argumento que además se acompasa, para resolver la solicitud acerca de la aplicación del precedente constitucional contenido en la sentencia T-364 de 2020, pues el accionante no puede pretender que, trascurrido el término anteriormente referido, por vía de tutela se desconozca la realización del principio de seguridad jurídica y, por ende, el de la cosa juzgada, que a su vez permiten asegurar que la decisión judicial alcance el grado de certeza material, que la hace definitiva e inmutable. La Sala reafirma que en tratándose del amparo constitucional, tan pronto como se produce la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, o en un plazo prudencial, debe acudirse a dicho mecanismo, en procura del restablecimiento de manera perentoria, lo que no sucedió en el presente caso, y hay lugar a confirmar la decisión proferida en primera instancia, de declarar la improcedencia de la acción de tutela por el incumplimiento del requisito de inmediatez.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA DE DECISIÓN No. 4

**MAGISTRADO PONENTE: DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

Tunja, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 15238-33-33-003-2021-00101-01

Demandante: José Bertulfo Ciendua Cruz

Demandado: Superintendencia de Industria y Comercio Acción de Tutela- Impugnación

Tema: Sentencia de segunda instancia- confirma sentencia que declara improcedencia de la acción

La Sala decide la impugnación interpuesta por el accionante, contra la sentencia proferida el 13 de agosto de 20211 mediante la cual el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Duitama, declaró la improcedencia de la acción de tutela presentada. .

# ANTECEDENTES

* 1. **La demanda**2

# Las pretensiones

El señor José Bertulfo Ciendua Cruz invocó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia pronta y eficaz, al deber de las autoridades judiciales de adoptar decisiones ajustadas a los principios de proporcionalidad y razonabilidad en la imposición de multas, a la justicia, en especial el derecho al mínimo vital, a la igualdad, y a la dignidad.

Solicitó que se ordenara a la Superintendencia de Industria y Comercio, reliquidar la sanción impuesta bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad, conforme con el artículo 120 del Código General del Proceso y la sentencia T -364 del 31 de agosto del 2020.

# Los hechos

Las pretensiones las fundamentó en los hechos que a continuación se sintetizan:

El accionante dijo que era una persona de 67 años de edad, que tenía embargados sus bienes y cuentas bancarias por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, lo cual había conllevado que dependiera económicamente de su familia.

Señaló que como resultado de un proceso de protección al consumidor adelantado ante la Superintendencia de Industria y Comercio en su contra,

1 Archivo 14\_SentenciaNot.pdf expediente digital Samai.

2 Archivo 01\_Demanda.pdf expediente digital Samai.

se profirió sentencia favorable al señor Luis Alberto Salazar Triana (consumidor).

Aseveró que por auto de 28 de diciembre de 2018, dando aplicación del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, ante el incumplimiento de la sentencia referida, le fue impuesta una multa por un valor de $27.789.894 a favor la Superintendencia de Industria y Comercio.

Informó que en ningún momento se le dio a conocer que el incumplimiento de dicho “*acuerdo”* generaría una sanción equivalente a la séptima parte del salario mínimo legal vigente por cada día de retardo y, por consiguiente, solicitó que se reevaluara la sanción aplicada, ante lo cual la Superintendencia de Industria y Comercio le respondió, el 16 de febrero de 2018, que la misma ya había hecho tránsito a cosa juzgada.

Sostuvo que radicó ante la Superintendencia escritos para solicitar, se declarara la ilegalidad del acto, se produjera la revocatoria directa, se aplicara un acuerdo de pago directo, rebaja y ninguno surtió efecto, es decir, que se mantuvo el cobro desproporcionado e injusto según su dicho.

Adujo que el 31 de agosto 2020, la Coordinadora del Grupo de Trabajo de Cobro Coactivo de la Superintendencia de Industria y Comercio libró mandamiento de pago por la suma de $ 27.789.894 y ordenó el embargo de sus bienes muebles y cuentas bancarias, lo cual conllevó a la liquidación de la ferretería “Disluber” de su propiedad.

Agregó que en aras de defender sus derechos interpuso acción de tutela, la cual se tramitó ante Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, bajo el radicado 2020-0062, y que “*no tuteló mi derecho elevado, al debido proceso, el derecho al trabajo y el mínimo vital, fallo apelado y resuelto por el Tribunal Administrativo de Boyacá quien en su resuelve informa sobre la no valoración de sentencia T-364 del 2020, por temor a vulnerar el derecho de defensa de las partes, por esa razón elevó esta petición”3.*

Finalmente indicó que dentro del expediente administrativo se encuentra el paz y salvo expedido por el señor Luis Alberto Salazar Triana y éste no se tuvo en cuenta por parte de la Superintendencia.

# La contestación de la demanda4

**2.1. La Superintendencia de Industria y Comercio - SIC**

3 Visto a folio 5 archivo 01\_Demanda.pdf expediente digital Samai.

4 Archivo 01\_Demanda.pdf expediente digital Samai.

La entidad demandada fincó su defensa en torno a la improcedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales y actos administrativos, bajo esta línea argumentó que, en el presente caso, lo que intentaba la parte accionante era que el Juez Constitucional resolviera una controversia de orden claramente administrativo, pues ataca la legalidad de un acto de carácter particular y la actuación administrativa desarrollada con ocasión a dicho acto por parte de la Entidad, circunstancia que resultaba ajena a la intervención del juez constitucional.

Dijo que el accionante no podía alegar que la Superintendencia vulneró sus derechos fundamentales, ni en el proceso jurisdiccional durante las etapas de verificación y cumplimiento, frente a la multa impuesta por el incumplimiento a lo pactado en la sentencia de acción de protección al consumidor, como tampoco en el proceso administrativo de cobro coactivo, toda vez que las actuaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio se concentraron en acatar el procedimiento que las normas procesales establecen en cada una de las actuaciones llevadas a cabo dentro del mismo.

# La sentencia impugnada

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, en sentencia proferida el 13 de agosto de 2021, declaró la improcedencia de la tutela impetrada.5

Luego de referir los antecedentes (demanda y contestación) y relacionar las pruebas recaudadas, definir el problema jurídico y las tesis de las partes, se ocupó de examinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección fue invocada para descender al caso concreto.

Al respecto, luego de reiterar el material probatorio obrante en el plenario, procedió a verificar si se cumplieron los principios de inmediatez y subsidiaridad que debe imperar en la acción de tutela, analizó la existencia de un mecanismo judicial idóneo y eficaz para remediar la situación del tutelante y estudió si existía o no un perjuicio irremediable que justificara la procedencia excepcional de la acción de tutela en el caso.

El a quo consideró que la actuación objeto de reproche por parte del accionante, se dirigió a atacar el monto de la multa impuesta, al creer que el mismo era desproporcionado, encontró que el acto sancionatorio le fue notificado al señor José Bertulfo Ciendua Cruz el 31 de diciembre de 2018, sin que se evidenciara el desarrollo de alguna actuación de parte de éste, tendiente a cuestionar la actuación ante la Superintendencia de Industria y Comerio en sede administrativa, por el contrario se demostró que solo hasta el 4 de octubre de

5 Archivo 14\_SentenciaNot.pdf expediente digital plataforma Samai

2019 según lo manifestado por el propio actor, se radicó la solicitud de revocatoria de la sanción.

Agregó que el actuar del accionante no fue diligente ni eficaz para tratar reclamar sus derechos y de paso mitigar la imposición de la multa que hoy cuestiona, aunado a ello no logró demostrar que existió un motivo válido para justificar la tardanza o demora para impetrar la tutela

Adujo que *“…se tiene que la actuación cuestionada por el accionante y la presentación de la acción de tutela radicada el 29 de julio de 2021 (fl. 1), han transcurrido dos (2) años y casi siete (7) meses aproximadamente como ya se dijo. Por lo tanto, el lapso acontecido entre el acto que generó la presunta vulneración de derechos fundamentales y la solicitud de amparo constitucional es irrazonable, máxime si se tiene en cuenta que el accionante no advirtió (i) circunstancia alguna que le hubiera impedido cuestionar el acto que le impuso la multa debatida en sede de tutela ni (ii) encontrarse en una situación especial que hiciera desproporcionado exigirle haber presentado la acción de tutela en un término menor”6*

Bajo estos parámetros halló desvirtuada la urgencia de la intervención del juez constitucional pues el tutelante dejó trascurrir un tiempo excesivo para enfrentar el perjuicio que aduce padecer, esto sin justificación alguna, además en el eventual caso de dar trámite al amparo invocado podría llegarse a afectar derechos de terceros de proferir una decisión de fondo.

Concluyó, que la acción invocada no superó el test de inmediatez que ampara la acción de tutela, motivo por el cual en concepto del Juzgado, no existe razón suficiente para justificar el trascurso de dos (2) años y casi siete (7) meses para interponer la tutela en procura de la defensa de derechos fundamentales presuntamente afectados con motivo de una decisión adoptada por una autoridad en ejercicio de funciones jurisdiccionales.

* 1. **La impugnación**

El accionante impugnó la decisión de primera instancia en torno a la aplicación del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia T-364 de 2020, en la cual, dicho sea de paso, también basó las pretensiones de su tutela, que además considera goza de los principios de favorabilidad y retroactividad para aplicación de sus efectos.

Arguyó que la sentencia constitucional apareció en plena época de pandemia cuando la publicidad de estos “*actos”,* es casi imposible y él se enteró a través de la revista Semana hace poco tiempo, al conocer dicho fallo acudió ante la Superintendencia de Industria y Comercio, y con base en ese pronunciamiento, solicitó la revocatoria directa y la nulidad procesal sin que fuesen favorables.

6 Visto folio 11 14\_SentenciaNot.pdf expediente digital plataforma Samai

En concordancia con lo expresado, afirmó que la inmediatez con la que acudió a la tutela se vio afectada pues, teniendo en cuenta que se enteró hace poco sobre la existencia de dicha sentencia, con la indebida notificación de la multa y mientras impetró los recursos ante la Superintendencia ineludiblemente transcurrió el tiempo para la interposición de la misma.

Argumentó que la sentencia T - 364 de 2020, le da la razón frente a lo desproporcionado de la sanción impuesta, es decir que por un producto de

$60.000 se le haya impuesto una multa por $27.768.894, lo que devino en el embargo de todos sus bienes. Conforme a dichas explicaciones solicitó la reliquidación de la sanción que se impuso por parte de la Superintendencia.

Así mismo reclamó la revocatoria de la decisión impugnada y que en su lugar se concediera el amparo constitucional deprecado.

# CONSIDERACIONES

La acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000, como mecanismo directo y expedito para la protección de derechos fundamentales constitucionales, permite a las personas reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los mismos, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquiera autoridad pública o de los particulares.

Es directo en cuanto no exista otro mecanismo judicial de defensa o éste no sea idóneo, de ahí que el inciso segundo del artículo 86 constitucional, así como el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, hayan dispuesto que es subsidiaria, es decir, que la acción de tutela no procede cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que se trate de impedir un perjuicio irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio. Así las cosas, la eficacia del mecanismo ordinario de defensa judicial será evaluada por el juez de tutela atendiendo a las circunstancias especiales en las que se encuentre el solicitante.

Para el caso, se observa que la sanción impuesta al hoy accionante, fue resultado de las funciones jurisdiccionales atribuidas a la Superintendencia de Industria y Comercio7, por manera que se está cuestionando en sede de tutela un providencia judicial, intangible para cualquier juez, incluso para el que la dictó habida cuenta de principios como el de la autonomía de la función judicial y debido proceso que informan la manera como puede promoverse la revisión de una determinación de esta naturaleza.

7 Ley 446 de 1998 y Ley 1480 de 2011

Con todo y en cuanto la tutela procede contra acciones u omisiones de cualquier autoridad que amenace o viole derechos fundamentales, para resolver la tensión entre el derecho a acceder al mecanismo de protección de la tutela y los derechos y principios que gobiernan la actividad judicial, la doctrina constitucional estableció las procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales, cuando se acredita el cumplimiento de las causales genéricas de procedencia y al menos una de las específicas.

Las primeras, la subsidiaridad, la inmediatez, la precisión de los hechos relevantes, la trascendencia o relevancia constitucional, la que refiere que no se debe tratar de una decisión de tutela, entre otras.

Las segundas, defecto orgánico, defecto fáctico, defecto sustantivo, ausencia de motivación, exceso ritual manifiesto, etc.

Pues bien, la competencia judicial para conocer y decidir la acción de protección al consumidor fue asignada a la Superintendencia de Industria y Comercio por el artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 y se ejerce a través del proceso verbal sumario de única instancia, por manera que la decisión por medio de la cual se resolvió el conflicto y aquella que impuso sanción, en cuanto sentencia de única instancia y complemento, no eran pasibles de recurso alguno.

Bajo este panorama estaría superado el requisito general de subsidiariedad que debe imperar en la solicitud constitucional.

Ahora, teniendo claro que en el caso bajo estudio se ventila una inconformidad respecto de una providencia judicial y su complemento, y en lo tocante al requisito general de la inmediatez, resulta pertinente el criterio que sobre el particular tiene la doctrina constitucional.

Al efecto la Corte Constitucional en la sentencia T-825 de 2007, precisó:

“Por otra parte, fuera del agotamiento de los otros medios de defensa judiciales, el segundo requisito general de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias, es el de inmediatez. **Esta exigencia jurisprudencial reclama la verificación de una correlación temporal entre la solicitud de tutela y el hecho judicial vulnerador de los derechos fundamentales**, que puede explicarse de la siguiente forma: es improcedente la acción de tutela contra actuaciones judiciales cuando el paso del tiempo es tan significativo, que es irrazonable y desproporcionado un control constitucional de la actividad judicial por la vía de la acción de tutela. **Desde esta perspectiva, es necesario interponer la acción de tutela contra providencias judiciales tan pronto se produce la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, o en un plazo prudencial**, porque de lo contrario la necesidad de la protección constitucional por vía de tutela queda en entredicho, ya que no se entiende por qué si la amenaza o violación del derecho era tan perentoria, no se acudió al mecanismo constitucional con anterioridad. Permitir un excesivo paso del tiempo ante la posibilidad de una reclamación constitucional contra una

providencia judicial, puede afectar además la seguridad jurídica; de manera tal que la inmediatez sea claramente una exigencia ineludible en la procedencia de la tutela contra providencias judiciales …”

Dentro del asunto de marras, como acertadamente lo apreció el *a quo*, el accionante fue requerido a través de auto de 18 de junio de 2018, para que diera cumplimiento a lo ordenado en sentencia de 26 de marzo de 2018, y ante la omisión de dicho deber, se produjo la decisión complementaria de 18 de diciembre de 2018, a través del cual se impuso la multa objeto de debate, providencia que se notificó por estado el 31 de diciembre de 2018 según obra en el expediente8.

Como se observa, las decisiones cuestionadas en sede constitucional, fueron proferidas el 26 de marzo de 2018 y el 18 de diciembre de 2018 y la última se fijó en estado el 31 de diciembre de ese año, a continuación, el 19 de septiembre de 2019 se remitió oficio con aviso de cobro. Luego, el interesado tuvo conocimiento de las razones que ahora consideran vulneran sus derechos fundamentales desde el 31 de diciembre de 2018, en gracia de discusión mínimo desde el mes de septiembre de 2019.

Así las cosas, y teniendo en cuenta el aumento día a día de la multa a pagar, el esperar más de 12 meses para iniciar la acción de tutela9, ciertamente, no es un término razonable, ya que la naturaleza de la acción de tutela tiene que ver con la urgencia en la protección de las garantías constitucionales, sin que ello escape al respeto de la seguridad jurídica.

Argumento que además se acompasa, para resolver la solicitud acerca de la aplicación del precedente constitucional contenido en la sentencia T-364 de 2020, pues el accionante no puede pretender que trascurrido el término anteriormente referido, por vía de tutela se desconozca la realización del principio de seguridad jurídica y, por ende, el de la cosa juzgada, que a su vez permiten asegurar que la decisión judicial alcance el grado de certeza material, que la hace definitiva e inmutable.

La Sala reafirma que en tratándose del amparo constitucional, tan pronto como se produce la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, o en un plazo prudencial, debe acudirse a dicho mecanismo, en procura del restablecimiento de manera perentoria, lo que no sucedió en el presente caso, y hay lugar a confirmar la decisión proferida en primera instancia, de declarar la improcedencia de la acción de tutela por el incumplimiento del requisito de inmediatez.

8 Archivo 12\_ContestaciònTutelaSic.pdf expediente digital plataforma Samai.

9 Interposición de la tutela 15238-33-33-002-2020-00062-01 sistema de información Samai.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 4, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

# FALLA:

**PRIMERO**: Confirmar la sentencia de 13 de agosto de 2021, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Notificar a los interesados en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

**TERCERO:** Por Secretaría, remitir copia de la presente decisión al juzgado de origen.

**CUARTO:** Remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, en la forma establecida en la decisión del 6 de julio de 2020, emitida por la Sala Plena del alto tribunal, y el Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala virtual en sesión de la fecha.

# CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

# DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO

**Magistrado**

Firmado electrónicamente

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

**Magistrada**

Firmado electrónicamente

# FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

**Magistrado**