



Cartagena de Indias D. T. y C., dieciocho (18) de enero de dos mil diecinueve (2019)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, PARTES E INTERVINIENTES

Medio de control	ACCIÓN DE TUTELA – IMPUGNACIÓN
Radicado	13-001-33-33-012-2018-00253-00
Demandante	ALEXANDER AYAZO MONTOYA
Demandado	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Asunto	Violación al debido proceso.
Magistrado Ponente	LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por la parte accionada, SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, contra la sentencia de fecha veintiuno (21) de noviembre de 2018 proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena a través de la cual se amparó el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia del señor ALEXANDER AYAZO MONTOYA.

III. ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES

Se señalan como pretensiones de la Acción de Tutela las siguientes:

- *“Ordenar a la accionada SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, o a quien corresponda dar respuesta concreta, y de fondo a la petición instaurada.”*

1.2. HECHOS (FI.1)





Se señalan como hechos relevantes los siguientes:

“ El día 10 del mes de Octubre de 2018, en mi calidad de propietario de los Portales de Alicante, conjunto 6, bloque 4, apartamento 218, en esta ciudad, presenté un DERECHO DE PETICIÓN a la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, en donde solicito el FALLO SANCIONATORIO contra CONSTRUCCIONES CIVILES S.A., CIVILCO S.A., Y GRUPO NORMANDIA S.A., por INFORMACIÓN, Y PUBLICIDAD ENGAÑOSA de la que soy VICTIMA, y que después de haberseme cumplido un AÑO y más, de haber DENUNCIADO a dichas CONSTRUCTORAS ante la SIC, y habiéndose cumplido dentro del proceso con todas las ETAPAS o PERIODOS que tiene, hasta la fecha no sé cuáles son los motivos de la demora para darme el FALLO RESOLUTIVO, lo cual me es necesario para iniciar la ACCIÓN de REPARACIÓN DIRECTA, y por cuanto no se en que tiempo pueda PRESCRIBIR.”

2. CONTESTACIÓN DE TUTELA (Fis. 16-24)

En la contestación de Tutela la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERIO- SIC, por medio de su Coordinadora del Grupo de Gestión Judicial, indicó que el 14 de diciembre de 2017, inició la investigación administrativa mediante la formulación de cargos contra el Grupo Normandía y CIVILVO S.A., y que mediante radicado 17-34775-55-0, se dirigió al demandante para informarle el estado del proceso sancionatorio iniciado por su denuncia.

Manifestó que la solicitud elevada por el demandante no fue tramitada como un derecho de petición, sino como un complemento de información de impulso procesal, por lo que no se le dio respuesta dentro de los 15 días hábiles siguientes como lo establece la ley 1755 de 2015.

Así mismo, señaló que el derecho de petición no es un mecanismos dispuesto para acelerar los procedimientos y que mediante comunicado No. 17-347765-54, se dio respuesta a la solicitud elevada por el accionante, informándole el estado actual del proceso y el impulso que se le ha dado con el fin de darle solución de manera pronta.





Finalmente, expresó que se puede afirmar que hay carencia actual de objeto, dado que la solicitud del demandante ya fue atendida.

3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (Fls. 33-37)

A través de sentencia de fecha veintiuno (21) de noviembre de 2018, el A quo decidió **amparar** la tutela teniendo en cuenta lo siguiente:

Efectuado el análisis del caso concreto, encuentra el A quo que en el caso bajo estudio la demandada se encuentra ejerciendo funciones jurisdiccionales como lo es el proceso administrativo sancionatorio- PAS-, iniciado por el demandante y otros en contra de las Sociedades CIVILCO S.A y GRUPO Normandía S.A., cuyo procedimiento cuenta con sus propias formalidades y términos, y no le es aplicable las normas del derecho de petición, por tanto, la demandada no está en obligación de tramitar y responder la referida solicitud como tal; por lo anterior, considera que cuando el accionante, instauró una solicitud con la que pretende la solución de un asunto que hace parte de las funciones jurisdiccionales de la demandada, el derecho conculcado no es el de petición sino el del debido proceso y acceso a la administración de justicia.

Así mismo, señala que la accionada tenía hasta el 06 de agosto de 2018 para para proferir decisión de fondo y hasta la fecha, la entidad no se ha pronunciado de forma definitiva desatendiendo los términos propios de dicho juicio.

Por lo que el A quo concluye la violación de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del señor Alexander Ayazo Montoya., haciéndose necesaria la adopción de medidas que garanticen su protección, por lo que se dispuso que la accionada dentro de los tres (03) días siguientes a la notificación proceda a emitir el acto administrativo definitivo en el proceso sancionatorio No. 17-347765; y si esto no fuere posible, la accionada deberá emitir una comunicación dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, por medio de la cual se le informe al actor las razones justificadas de la demora y una fecha estimada para tomar una decisión de fondo.

4. IMPUGNACIÓN (Fls.47-49)





En el escrito de impugnación, el actor expone que no se puede hablar de una mora injustificada que vulnere el derecho al debido proceso, toda vez que existe una justificación razonable para haber sobrepasado el término fijado por el legislador en el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011, es decir, que los 3 meses más que requirió la Dirección para proferir acto administrativo definitivo, se encuentran sustentados en la carga excesiva laboral. Pues debe tenerse en cuenta que como autoridad nacional en protección al consumidor de carácter residual, el volumen de trabajo que tiene la Entidad es excesivo, pues recibe quejas por infracciones al Estatuto del Consumidor de todo el país y cuenta con una planta de personal relativamente bajo en proporción con el número de investigaciones que se adelantan.

Así mismo, asegura que el fondo del asunto trata de una violación a los derechos de los consumidores por publicidad engañosa, que en ninguna circunstancia ponen en riesgo derechos fundamentales, por lo que las acciones propias para la protección de tales derechos, son las jurisdiccionales o las administrativas que se puedan adelantar ante la SIC o las acciones populares o de grupo.

5. TRÁMITE

La acción de la referencia fue admitida el día 06 de noviembre de 2018 (Fl. 11), notificada el 07 de noviembre de 2018(Fl. 12).

El día 09 de noviembre de 2018, la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, envió respuesta de la Acción de Tutela de la referencia (fls. 16-24).

El 21 de noviembre de 2018, se dictó el fallo de primera instancia (fls. 33-37) y el día 27 de ese mismo mes y año (FL.46) se presentó el escrito de impugnación contra la sentencia de primera instancia.

Finalmente, el expediente ingresó al Despacho para estudio de la impugnación, y el día 28 de noviembre de 2018 concedió la impugnación para que surta el recurso ante el superior funcional. (F. 51)

II. CONSIDERACIONES





1. COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer de la impugnación propuesta por la parte accionada, por tratarse de un fallo proferido en primera instancia por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena.

El artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, enseña que la impugnación de los fallos de tutela será conocida por el superior jerárquico del Juez de primera instancia, siendo esta Corporación el superior de los Jueces Administrativos del Circuito de Cartagena.

2. PROBLEMA JURÍDICO

En el caso bajo análisis, teniendo en cuenta el objeto de la impugnación la Sala considera necesario resolver el siguiente problema jurídico:

¿En el sub judice se han vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del accionante como consecuencia de no haber emitido la accionada acto administrativo definitivo en el término previsto en el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011?

Si la respuesta es positiva, se confirmará el fallo impugnado, en caso contrario se revocará.

3. TESIS

Esta Sala de Decisión, revocará parcialmente el fallo impugnado; en el sentido de confirmar el amparo únicamente frente al debido proceso, pero no frente a acceso a la administración de justicia, toda vez que en el sub judice la Entidad accionada, no cumple con funciones jurisdiccionales sino administrativas; de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 y ss. Del CPACA; y lo confirmará en todo lo demás, debido a que, no obra en el expediente prueba que justifique la mora para emitir el acto administrativo definitivo requerido por el actor.

La anterior tesis se soporta en los siguientes argumentos:





4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

4.1. LA ACCIÓN DE TUTELA -SU NATURALEZA JURÍDICA.

Con la expedición de la Constitución de 1991 se instituyó en nuestro ordenamiento la Acción de Tutela como herramienta idónea que faculta a toda persona para reclamar ante los jueces, la protección inmediata de los Derechos Constitucionales Fundamentales., si estos resultan vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o inclusive respecto de particulares encargados que en la prestación de un servicio.

4.1.1. -Requisitos de procedencia.

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991 por el cual se regula el trámite de la acción de tutela, esta requiere para su procedencia el cumplimiento de ciertos presupuestos, los que son analizados ulteriormente.

La Subsidiariedad o Residualidad:

Se refiere a que la Acción de tutela procede únicamente cuando no existe otro medio de defensa judicial para hacer valer los derechos fundamentales que se estimen vulnerados o amenazados, es decir, que los asociados debemos agotar las herramientas judiciales que el legislador haya establecido, para poder acudir ante el Juez Constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, no se aplicará la subsidiariedad cuando el Actor pretenda, con la Acción de Tutela, evitar un perjuicio irremediable con ocasión a la vulneración del derecho esbozado, o cuando los mecanismos ordinarios se tornen ineficaces, teniendo en cuenta las condiciones de debilidad manifiesta en que se pueda encontrar la persona a causa de factores físicos, económicos o sociales, ajustándose así al criterio esgrimido por la Corte Constitucional, como se cita a continuación:



"De acuerdo con el artículo 86 superior, la acción de tutela procede, como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial pues se trata de un mecanismo subsidiario de protección y no de uno susceptible de remplazar los medios judiciales ordinarios. Con todo, el mismo precepto superior consagra un supuesto en el que la acción de tutela procede a pesar de la existencia de tales medios judiciales: Hay lugar al amparo constitucional de los derechos cuando se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, perjuicio que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, solo concurre cuando es inminente, grave y de urgente atención"¹.

Al respecto el inciso 3º del artículo 86 superior dice:

"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.

La inmediatez:

La Acción de Tutela debe ser interpuesta en un tiempo razonable, teniendo en cuenta la ocurrencia del hecho o la omisión generadora de la amenaza o violación del derecho invocado.

La razón de ser de la inmediatez es la prevalencia misma del derecho fundamental conculcado, en el entendido de que no tendría objeto amparar un derecho en el que la violación se haya consumado sin que se pueda restablecer éste a su estado natural.

La especialidad:

La razón de ser o el objeto de la Acción de Tutela es la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales especiales, es decir, procede únicamente para proteger esta clase de derechos y no para otros, ahí la especialidad de la Acción.

Sin embargo es posible que la Acción de Tutela proceda para proteger derechos de otra categoría (v.gr. los Derechos Colectivos) cuando estos

¹ Corte Constitucional. Sentencia SU- 901 de 2005. Expediente N° T-905903. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.





tengan conexidad directa con los Derechos Constitucionales Fundamentales.

La legitimación para interponer la Acción de Tutela.

El sujeto legitimado en la causa para proponer la Acción de Tutela es el titular del Derecho vulnerado o amenazado, tal como lo dispone el inciso 1º del artículo 86 cuando ordena que *toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces... por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...).*

La interposición de la Acción de Tutela no requiere de la intervención de Abogado, sin embargo cuando el Actor a bien lo tenga podrá hacer uso de los profesionales del derecho. Aquellas personas que no puedan comparecer por sí mismas, por discapacidad o por falta de capacidad procesal, podrán hacerlo por conducto de representante.

ACTIVA

La legitimación en la causa por activa es aquel nexo sustancial que debe coexistir entre las partes de un proceso y el interés sustancial del litigio, es decir es la persona habilitada por la ley para actuar procesalmente.

En materia de acción de tutela, sobre la legitimación en la causa por activa el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 10 establece:

"Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud."

Sobre este tema la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional² ha manifestado:

"El legislador de 1991 instituyó en el artículo 86 la acción de tutela como un mecanismo especial para que todos los ciudadanos pudieran reclamar ante los jueces, por sí mismos o por quien actué a su nombre, la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por las

² Sentencia T- 406 de 2017 MP: Iván Humberto Escruceña Mayolo





autoridades públicas o particulares encargados de la prestación de un servicio público.

En ese mismo sentido, el artículo 10 del Decreto Estatutario 2591 de 1991, el cual reglamentó la acción de tutela, establece que ésta puede ser ejercida por "cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales". Así entonces, el amparo debe demandarse por el titular de los derechos presuntamente vulnerados, quien puede hacerlo por sí mismo o a través de representante. Igualmente, se permite la agencia de derechos ajenos, cuando el facultado legalmente para hacerlo "no esté en condiciones de promover su propia defensa"; por intermedio de la Defensoría del Pueblo o los personeros municipales.

De acuerdo con la normatividad, existen cuatro conductos a través de los cuales se puede interponer la acción de tutela por parte de la persona presuntamente vulnerada en sus derechos:

(i) Por sí misma. En este caso no se precisa de profesional del derecho.

(ii) Cuando se trata de personas jurídicas, incapaces absolutos o menores de edad, el facultado para presentar la demanda es el representante legal.

(iii) A través de abogado, caso en el cual se requiere de un poder que expresamente otorgue la facultad para interponer la acción tuitiva.

(iv) Por intermedio de un agente oficioso, o sea, una persona indeterminada, la cual no requiere de poder, pero debe especificar que lo hace en esa calidad y siempre que el titular del derecho "no esté en condiciones" de promoverla directamente.
(Negrillas fuera del texto)

Respecto de la agencia oficiosa la Corte Constitucional³ ha señalado:

"Cuando la acción de tutela es interpuesta por intermedio de agente oficioso, la jurisprudencia constitucional ha señalado los siguientes elementos normativos: (i) el agente oficioso debe manifestar que está actuando como tal; (ii) del escrito de tutela se debe poder inferir que el titular del derecho está imposibilitado para ejercer la acción de tutela, ya sea por circunstancias físicas o mentales; (iii) la informalidad de la agencia, pues esta no implica que deba existir una relación formal entre el agente y los agenciados; (iv) la ratificación de lo actuado dentro del proceso."

PASIVA.

³ Sentencia T-004/13 MP: Mauricio González Cuervo





En relación con la legitimación por pasiva en el trámite de la acción de tutela el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 dispone:

"Artículo 13. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubieren actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior". (Negrillas fuera de texto)

La entidad accionada, COLPENSIONES, en principio tiene competencia para garantizar el derecho fundamental de petición. Por lo tanto, está legitimada en la causa por pasiva frente a la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales que el actor narra en su escrito de tutela.

4.2 LA SUBSIDIARIEDAD O RESIDUALIDAD EN LA ACCIÓN DE TUTELA.

Como se describió en las características esenciales de la Acción de Tutela, la subsidiariedad se refiere a que la acción procede únicamente cuando no existe otro medio de defensa judicial para hacer valer los derechos fundamentales que se estimen vulnerados o amenazados, o que de existirlos, se tornen ineficaces, por tanto, la subsidiariedad de la Acción es vital para su procedencia.

De conformidad con el artículo 86 Constitucional, se puede dilucidar en qué consiste la subsidiariedad o residualidad de la Acción de Tutela.

"Artículo 86. Acción de Tutela. 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 en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.





Está 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.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o con respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión." (Subrayado fuera del texto original)

De la lectura del artículo en cita, se entiende que la subsidiariedad de la Acción de Tutela se refiere a que ella procede únicamente cuando el titular del derecho amenazado o vulnerado no cuenta con otra herramienta judicial para la defensa de sus Derechos Constitucionales Fundamentales.

Es dable anotar que existen excepciones a la subsidiariedad en la Acción de Tutela, esto es cuando: **i-**. El interesado no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial; **ii-**. Teniendo otro medio judicial éste no resulte eficaz para la protección de los derechos; y, **iii-**. En los eventos en los que, luego de verificar los elementos de inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad de la acción, se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable el cual se pretende evitar a través de la acción de tutela.

Cuando el Accionante se encuentra en cualquiera de las situaciones arriba descritas puede acudir, sin ningún reparo, ante el Juez de Tutela, sin importar la existencia de la vía ordinaria, debido a que en estos casos prevalece la protección, restablecimiento y materialización del derecho conculcado sobre el carácter subsidiario de la Acción de Tutela.

Respecto al Derecho de petición en particular, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dicho que:

*"Cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, **quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se***





quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional.”⁴

En virtud de lo anterior, quien considere que su derecho de petición no fue resuelto o comunicado dentro del término legal y por tanto, sufrió un quebranto en su garantía fundamental, podrá acudir ante la figura constitucional de la tutela.

4.3. EL DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

Es sabido, que el debido proceso es un derecho constitucional fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual lo hace extensivo “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

La Corte Constitucional en retirada jurisprudencia, lo ha definido:

“como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, “con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”. En este sentido, el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnimoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos.

Según lo ha destacado la H. Corte Constitucional, el derecho al debido proceso tiene como propósito específico “la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T- 149/2013 del 19 de marzo de 2013, M.P. Luís Guillermo Guerrero Pérez.





9

todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1º y 2º de la C.P).

Igualmente, el Honorable Tribunal ha establecido unas garantías que hacen parte del debido proceso

"a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo. b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley. c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso. d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables. e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo. f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas."

4.4. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO.

En lo concerniente al debido proceso administrativo, este se encuentra regulado en el Artículo 29 de la Constitución Política, en el cual se determina la aplicación del debido proceso en "toda clase de actuaciones judiciales y administrativas"; así como en el Artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del Artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un *principio* fundamental de la función administrativa.





Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

"(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal". Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados".

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, son las siguientes:

"(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso."

Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que en todo proceso, desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso.

Respecto al proceso administrativo sancionador, la Corte ha señalado que:

"Lo antes mencionado cobra especial importancia cuando se trata del proceso administrativo sancionador, el cual constituye una facultad de las autoridades públicas para el cumplimiento de sus decisiones de carácter correctivo (dirigida a los particulares) o disciplinario (aplicada a los servidores públicos). Las decisiones correctivas están reguladas, en principio, con un fin preventivo para que los





administrados se abstengan de incurrir en conductas que puedan, entre otras cosas, afectar la convivencia social, fin esencial del Estado. De ahí que el proceso administrativo sancionatorio, desde esta perspectiva, constituye un límite a las libertades individuales en aras de garantizar el orden público."⁵

5. CASO CONCRETO

5.1. Hechos probados

Revisada la demanda y sus anexos, observa la Sala que se encuentran probados los siguientes hechos:

- Obra en el expediente copia del derecho de Petición enviado por el señor Alexander Ayazo Montoya y recibido el 10 de octubre de 2018 (fls. 3-4).
- Obra en el expediente copia del oficio radicado No. 17-347765-54-0 del día 8 de noviembre de 2018, suscrito por la Directora de Investigaciones de Protección al consumidor de la demanda, por medio del cual se da respuesta a la petición elevada por el demandante, en dicha comunicación se informa sobre las actuaciones surtidas en el proceso y que el mismo no ha sido fallado (fls. 16-17)
- Obra en el expediente copia de oficio con radicado No. 17-347765-0008-000 suscrito por la Directora de investigaciones de Protección al consumidor de la demandada el 9 de noviembre de 2018, por medio del cual le informa al actor que por no cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 16 y 38 del CPACA., no se le reconocerá interés como quejoso dentro del citado proceso. (fl.18)

5.2. Análisis de los hechos probados frente al marco normativo y jurisprudencial expuesto.

El señor ALEXANDER AYAZO MONTOYA, presentó solicitud de amparo constitucional contra la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO –SIC, a efectos de que se le ampare su derecho fundamental de petición.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-051 de 2016; M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.





Para el restablecimiento de su derecho solicita se ordene a la accionada que de manera inmediata proceda a dar respuesta concreta y de fondo a la petición instaurada.

El Juez de primera instancia consideró que cuando el accionante instauró una solicitud con la que pretende la solución de un asunto que hace parte de las funciones jurisdiccionales de la demandada, cuyo procedimiento está sometido a sus propias reglas procesales, el derecho conculcado no es de petición, sino el debido proceso y acceso a la administración de justicia; señaló que la accionada tenía hasta el 06 de agosto de 2018, para pronunciarse de forma definitiva, desatendiendo los términos propios de dicho juicio, por lo que concedió el amparo deprecado.

Por su parte, la accionada impugnó el fallo, con el argumento que, no se puede hablar de una mora injustificada que vulnere el derecho al debido proceso, toda vez que se encuentra sustentada en la carga excesiva laboral; así mismo, señala que el fondo del asunto trata de una violación a los derechos de los consumidores por publicidad engañosa, que en ninguna circunstancia ponen en riesgo derechos fundamentales.

En este contexto, procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial, así como los hechos probados y el objeto de la impugnación.

En primer lugar, el derecho fundamental al debido proceso se refiere al cumplimiento de ritualidades, etapas y trámites previstos para la sustanciación de los asuntos que determine la ley; de tal manera que el incumplimiento de ellos, genera vulneración de dicho derecho.

Por otra parte, la Corte Constitucional, ha definido en reiterada jurisprudencia, el derecho al acceso a la administración de justicia como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena



observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.⁶

De acuerdo con lo anterior y, como se precisó en el marco normativo y jurisprudencial, en el *sub iudice* el derecho conculcado es del debido proceso administrativo y no el derecho a la administración de justicia, debido a que, si bien en algunos casos, las Superintendencias pueden ejercer funciones jurisdiccionales, el trámite adelantado por la Superintendencia de Industria y Comercio, es de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, es decir, en el *sub examine* la entidad accionada, no funge como juez sino como autoridad administrativa; lo anterior de acuerdo a lo previsto en los artículos 47 y s.s. del CPACA.

Por otro lado, alega la accionada en su escrito de impugnación, no encontrarse en mora injustificada, toda vez que se encuentra sustentada la demora en la carga excesiva laboral. Advierte la Sala, que ciertamente el incumplimiento de los términos legales por partes de las autoridades administrativas es atribuible a la negligencia de los mismos, sino que obedece a la excesiva carga laboral y/o a la complejidad del asunto, eventos en los cuales a pesar de configurarse la mora, ella es justificada, lo que disipa cualquier acción contra la autoridad, al tiempo que impide que se estructure violación de derecho fundamental alguno; pero es necesario precisar que esas circunstancias justificativas de la mora, deben estar acreditadas en el expediente, lo cual no ocurre en el *sub iudice*.

Así las cosas, esta Corporación, revocará parcialmente el fallo impugnado, en el sentido de que el derecho conculcado es el del debido proceso y no el del acceso a la administración de justicia; y lo confirmará en todo lo demás.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- RESUELVE

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T 283 de 2013, M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub.





PRIMERO: REVOCARÁ el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia de fecha veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, en el sentido de negar el amparo del derecho al acceso a la administración de justicia; por las razones expuestas en el presente proveído.

SEGUNDO: CONFIRMAR en todo lo demás el fallo impugnado.

TERCERO: COMUNÍQUESE la presente providencia al Juzgado de origen y, por secretaría

CUARTO: ENVIAR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión dentro de los diez (10) días siguientes de ejecutoriada ésta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL

