



Rama Judicial

JUZGADO CINCUENTA Y SEIS (56) PENAL DEL CIRCUITO

LEY 600 DE 2000

Calle 16 N° 7-39 Piso 3 Edificio Convida Bogotá D. C. – Celular 3214419091

Correo Electrónico: notifioit@cendoj.ramajudicial.gov.co

Ciudad y fecha : Bogotá D.C., doce (12) de agosto de dos mil veinte (2020)
Radicación : 110013104056-2020-00100
Motivo : Acción de tutela
Instancia : Primera
Accionante : Guilliana Quevedo Cruz
Accionada: Superintendencia de Industria y Comercio

1. OBJETO DE LA DECISIÓN

Resolver la acción de tutela interpuesta por **Guilliana Quevedo Cruz**¹ contra Superintendencia de Industria y Comercio por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y al *non reformatio in pejus*.

2. HECHOS

Manifiesta la accionante que en febrero de 1997 se vinculó a la empresa Brinsa, compañía que se dedica a la producción y comercialización de cloro y sus derivados, dentro de los que se encuentran la soda cáustica, el hipoclorito de sodio, cloruro de calcio, el ácido clorhídrico y sal para industria, ocupando diferentes cargos, desde ingeniera de ventas hasta directora de ventas de la unidad estratégica de negocio de industria, cargo que desempeña actualmente.

Menciona que en el año 2017 Brinsa decidió acercarse a la SIC con el propósito de acceder al Programa de Beneficios por Colaboración (“PBC”) en los términos de la Ley 1340 de 2009, reglamentado por el Decreto 1523 de 2015, para denunciar la existencia de prácticas contrarias a la libre competencia, entre las cuales se encontraba un acuerdo en el mercado del cloro y sus derivados en el que participaba Brinsa junto con Quimpac de Colombia S.A.

Indica que todas las personas relacionadas con Brinsa implicadas, partícipes o tolerantes de la ejecución de los acuerdos, incluida ella, accedieron a participar en el PBC y, en consecuencia, entraron al mismo en calidad de facilitadores, propendiendo por acceder a la exoneración hasta por el ciento por ciento (100%) de la sanción a imponer por las conductas denunciadas, y luego de una permanente colaboración con la Autoridad, la SIC determinó que BRINSA recibió el Marcador N° 1 para entrar al PBC.

Señala que posteriormente Brinsa en calidad de delator y ella en calidad de facilitador, continuaron honrando los compromisos y obligaciones que la ley les impone suscribieron convenio con el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia, lo que implicaría una potencial exoneración hasta 100% de la sanción a imponer por las conductas denunciadas.

Cuenta que el 18 de marzo de 2019, mediante Resolución N° 6059 de 2019, la SIC ordenó abrir formalmente la investigación radicada con el número 17-288979, basándose en toda la información, pruebas, correos, documentos y testimonios entregados a esa autoridad por la suscrita, por otras personas en calidad de facilitadores, y por Brinsa en el marco del PBC.

Indica que durante la referida investigación su participación en calidad de facilitador fue determinante, permanente, sincera, completa y suficiente, en cumplimiento de las

¹ Identificado con cédula de ciudadanía No. 39.707.142 de Mosquera con dirección para notificaciones en la Calle 128B No. 60-57 Torre 1 Apto 401, Arboleda de Sotileza, Bogotá D.C., correo electrónico. guilliana.quevedo@brinsa.com.co

obligaciones y cargas que la ley le impuso por el rol en el que participó en el PBC, pues siempre estuvo presta a acudir a la Superintendencia ante su llamado para aclarar hechos relevantes, aportar evidencia contundente y clarificar circunstancias desde el punto de vista de su participación en el marco de la ejecución del acuerdo.

Señala que mediante Resolución N° 57600 del 28 de octubre de 2019, la SIC sancionó a BRINSA y a QUIMPAC, por haber incurrido en la conducta contraria a la libre competencia de repartición de mercados en el mercado del cloro y sus derivados y de igual manera fueron sancionadas por conductas contrarias a la libre competencia en el mercado de soda cáustica.

Manifiesta que a pesar de que Brinsa hizo parte del PBC, en la Resolución N° 57600 del 28 de octubre de 2019, es decir en la decisión sancionatoria definitiva se resolvió que los beneficios de exoneración total de 100% de la sanción impuesta por cuenta de su participación en el acuerdo de repartición de mercado del cloro y sus derivados, no le serían concedidos en calidad de delator toda vez que la versión que rindió y la versión rendida por otro facilitador en las correspondientes audiencias de ratificación de testimonios durante la etapa de instrucción se encontraban en contradicción con aquellas versiones rendidas antes de la apertura formal de la investigación, en relación con el momento en el que terminó el acuerdo.

Refiere que, como consecuencia de lo anterior, la SIC en la Resolución Sanción, decidió negar los beneficios de Brinsa en calidad de delator, invocando la causal prevista en el numeral 1 del Artículo 2.2.2.29.3.1 del Decreto 1074 de 2015, modificado por el Artículo 1 del Decreto 1523 de 2015, y así mismo decidió negarle los beneficios en calidad de facilitador, únicamente porque el delator para el que actuó, perdió los beneficios por colaboración invocando la causal prevista en el numeral 4 del artículo 2.2.2.29.3.2 del Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1523 de 2015:

Señala que la Resolución N° 57600 del 28 de octubre de 2019, nunca le negó los beneficios por colaboración con fundamento en causal distinta a la enunciada previamente y no existe, dentro de la decisión sancionatoria indicación de que los beneficios del PBC le fueran retirados por causal distinta a la prevista en el numeral 4 del artículo 2.2.2.29.3.2 del Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1523 de 2015.

Aduce que la Resolución sanción fue recurrida por Brinsa y por ella, entre otros sujetos investigados, censurando las razones por las que fueron negados los beneficios del PBC. Recursos en los que se expusieron diferentes errores de la SIC, relacionados con la indebida valoración de las declaraciones entre muchas otras inconsistencias en la decisión definitiva de la Superintendencia, al momento de retirar los beneficios del PBC.

Menciona que mediante Resolución N° 1624 del 24 de enero 2020, la SIC resolvió los recursos de reposición presentados, entre ellos el de Brinsa, frente al cual decidió reconsiderar la decisión proferida con relación a los beneficios, y decidió concederle nuevamente la exoneración total de la sanción impuesta en relación con el acuerdo de repartición de mercado del cloro y sus derivados que había sido inicialmente negado.

Expone que a pesar de que Brinsa recuperó los beneficios del PBC, a ella no le fueron concedidos los beneficios que consecuencialmente le correspondían, teniendo en cuenta que en la decisión recurrida nunca se negaron los beneficios por causal distinta a la denegación inicial de los beneficios a Brinsa, violando con esto sus derechos fundamentales al debido proceso y a la *non reformatio in pejus*, al momento de resolver el recurso reposición ya que la SIC, insistiendo en la supuesta existencia de contradicciones siguió justificando la no extensión de los beneficios otorgados a Brinsa, negó los beneficios agravando su situación al invocar una nueva causal que no corresponde a la que dio lugar a la denegación en la resolución sancionatoria, esto es, la contenida en el numeral 1 del artículo 2.2.2.29.3.2.

Refiere que la SIC, entre otras irregularidades, pasó por alto que la prohibición de la *reformatio in pejus* que tiene plena aplicabilidad en materias administrativas y, en tal sentido, que cuando el administrado interpone un recurso en agotamiento de la vía gubernativa (reposición o apelación), se limita el poder decisorio de la Administración, de tal manera que no podía negarme los beneficios del PBC, con fundamento en una nueva causal, que no fue materia de la denegación en el acto recurrido.

Manifiesta que la coordinadora del grupo de trabajo de cobro coactivo de la SIC envió una carta de cobro persuasivo con número de radicado 20-64699 y fecha del 20 de marzo de 2020, indicándole “*Se le advierte que de no cumplir con lo anterior, se continuará con el cobro coactivo, profiriéndose en su contra mandamiento de pago y decretándose las medidas cautelares a que haya lugar.*”

Narra que, ante la amenaza de un potencial e inminente embargo, y al no contar con los recursos para efectuar el pago de la sanción, se vio obligada, junto con su esposo a retirar recursos que tenían ahorrados con mucho esfuerzo en el fondo de pensiones para el pago de la cuota de un bien inmueble destinado para la vivienda de su núcleo familiar poniendo en riesgo el pago de la obligación de su casa y obligando a su familia a disminuir sus ingresos y capital de manera injusta, en un momento en el que la economía de todos los colombianos se encuentra gravemente afectada por cuenta de la emergencia ocasionada por el Covid – 19 y considera que no existe peor momento para ser conminado al pago de una sanción que durante la emergencia en la que nos encontramos.

Menciona que, ante una eventual ausencia de protección oportuna por vía de tutela, se vería en una situación aún más grave, pues estaría forzada a incumplir las obligaciones adquiridas con la constructora OIKOS para el pago de la cuota de su vivienda, incumplimiento que podría ponerla en riesgo de perder los dineros ya abonados, lo que significa que tendrá que disminuir y amenazar su patrimonio injustamente.

Añade que si bien cuenta con otros medios de defensa para hacer valer sus derechos como la conciliación y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, estos no corresponden a mecanismos idóneos para perseguir y tutelar sus derechos fundamentales al debido proceso y a la *non reformatio in pejus*, no solo por el tiempo que toman esas acciones en ser decididas en sede judicial, sino porque los Acuerdos PCSJA20-115179, PCSJA20-1152110, que dispusieron el cierre de despachos judiciales y la suspensión de términos le impiden iniciar una acción de nulidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa por lo que actualmente solo le es posible acudir al Juez de tutela para deprecar amparo de sus derechos conculcados.

3. PRETENSIONES

Por medio de la presente solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la *non reformatio in pejus* y que en consecuencia se ordene a la accionada que modifique el artículo 4 de la Resolución N° 1624 del 24 de enero de 2020, que a su vez modifica el artículo 5 de la Resolución N° 57600 de 2019 proferidas por la Superintendencia de Industria y Comercio al interior de la investigación administrativa N° 17-288979, para incluir en el numeral 5.5 el texto de exoneración total por el 100% de la sanción impuesta mediante Resolución N° 57600 del 28 de octubre 2019 por haber incurrido en la conducta de repartición de mercados, en el mercado del cloro y sus derivados y como consecuencia del cumplimiento del programa de beneficios por colaboración le otorgue una exoneración del 100% de la multa impuesta.

Igualmente, solicita que se ordene a la Superintendencia de Industria y Comercio, que le reconozca los beneficios por colaboración correspondientes a la exoneración total del 100% de la sanción impuesta y de manera subsidiaria requiere que se ordene a la accionada que se abstenga de cobrar la multa impuesta.

4. ACTUACIÓN PROCESAL

La acción de tutela fue recibida en el Despacho el 28 de julio de 2020, mediante auto de esa misma fecha se ordenó requerir a la accionante a fin de que allegara los anexos anunciados en el escrito tutelar, toda vez los mismos no fueron adjuntados, *so* pena de que la acción tutelar fuera rechazada, para lo cual se le otorgó un término de 3 días.

El siguiente 29 de julio, se recibió en el correo electrónico del Despacho la documentación requerida a la accionada, y con auto de esa misma fecha se avocó conocimiento, se ordenó vincular de oficio a la compañía Brinsa S.A. y correr traslado del escrito tutelar y sus anexos a la accionada y a la vinculada, en aras de garantizarles los derechos al debido proceso, defensa y contradicción que les asisten dentro del trámite constitucional de la referencia.

5. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADA Y LA VINCULADA

5.1. Superintendencia de Industria y Comercio.

La coordinadora del Grupo de Trabajo de Gestión Judicial de la Superintendencia de Industria y Comercio luego de hacer un análisis de la competencia de esa Superintendencia en materia de prácticas restrictivas de la competencia y las etapas del procedimiento adelantado dentro de la investigación con radicado N° 17-288979 manifestó que la presente acción de tutela resulta improcedente por no cumplir con el principio de subsidiariedad toda vez que la accionante cuenta en sede judicial -Jurisdicción Contenciosa Administrativa- con mecanismos y recursos ordinarios de defensa que resultan suficientemente idóneos y eficaces, en concreto, puede ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra todos los actos administrativos proferidos por esta Superintendencia, con la posibilidad de solicitar medidas cautelares de suspensión provisional e incluso la posibilidad de solicitar medidas cautelares de urgencia, para que desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte -entiéndase la Superintendencia de Industria y Comercio-, el Juez o Magistrado Ponente pueda suspender provisionalmente los actos administrativos, cuando cumplidos los requisitos para la suspensión, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto para tal fin en la Ley 1437 de 2011, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 234 del CPACA.

Mencionó que no resulta aceptable que la accionante pretenda restarles idoneidad y eficacia a dichas alternativas jurídicas argumentando que *“Actualmente solo es posible acudir al Juez de Tutela para deprecar amparo de mis derechos conculcados, en la medida en que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es un mecanismo judicial al que se pueda acceder”*, pues, en primer lugar, desde el 1 de julio de 2020 se reanudaron los términos en las actuaciones judiciales conforme con lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, en segundo lugar, el artículo 1 del Decreto legislativo 564 de 2020 suspendió los términos de prescripción y caducidad para presentar demandas desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio de 2020 y por último, la conducencia de los medios ordinarios de protección no se mide por la acogida que les ofrezcan a las partes, ni por el resultado favorable que le otorguen a sus postulaciones, sino por la utilidad que representan para brindar igual amparo que el que podría obtenerse del juez constitucional a través de la acción de tutela.

Adujo que en el caso concreto, no queda duda que los medios de defensa alternativos mencionados son capaces de proporcionar la salvaguarda o restablecimiento de las garantías fundamentales reclamadas, resultando evidente que la protección que se espera obtener de la intervención del Juez de tutela mal podría estar dirigida a resolver la controversia cuando al interior del ordenamiento jurídico existe un medio de defensa judicial idóneo para proteger el derecho fundamental presuntamente vulnerado o amenazado.

Agregó que tal exigencia solo admite excepción en el evento de que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable, pues de no ser así, y de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo y/o principal, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades jurisdiccionales y concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas, propiciando así un desborde institucional con graves efectos para el ordenamiento jurídico.

Adujo que a la accionante se olvida de que este trámite constitucional no es una jurisdicción paralela a la ordinaria o a la de lo contencioso administrativo, ni tampoco es la sede a la que se acude como última opción cuando los resultados no han sido de su agrado, porque no puede existir concurrencia de medios judiciales, de ahí que la solicitud de amparo no es un recurso adicional o complementario dado que su carácter y esencia es ser único mecanismo de protección que al presunto afectado en sus derechos fundamentales le brinda el ordenamiento jurídico

Agregó que, en este caso, además de existir otros mecanismos de defensa, se observa que no existe un perjuicio irremediable o amenaza del derecho fundamental alegado por la accionante que dé lugar a la intervención del juez de tutela, más aun cuando de existir algún riesgo latente que proteger, existen mecanismos como las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo que permitirán razonadamente proteger los derechos aquí alegados como supuestamente conculcados sin demora alguna; por lo que al no estar justificado si quiera sumariamente la urgencia de la protección endilgada, se hace inviable la intervención del juez de tutela.

Arguyó que si bien la accionante alega como perjuicio irremediable que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contenciosa administrativa puede durar años, este parte del desconocimiento de los mecanismos procesales que tiene a su disposición, específicamente, la posibilidad de solicitar medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos que sustentan la sanción, de conformidad con el numeral 3º del artículo 230 del CPACA, en ese sentido, la respuesta que en este caso está requiriendo la accionante por parte de su Despacho puede ser postergada a la espera de la decisión por parte del juez competente sobre los mecanismos procesales que actualmente se encuentran a disposición del demandante, es decir, al pronunciamiento sobre medidas cautelares dentro del marco de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Frente al perjuicio que la accionante alega respecto a que se puso en riesgo el pago de la obligación de su casa y su familia se vio obligada a disminuir sus ingresos y capital de manera injusta, en un momento en el que la economía de todos los colombianos se encuentra gravemente afectada por cuenta de la emergencia ocasionada por el Covid – 19, dado que se *“vio obligada a retirar recursos que tenía ahorrados con mucho esfuerzo para el pago de la cuota de un bien inmueble destinado para la vivienda de su núcleo familiar a la constructora OIKOS”* para el pago de la multa y evitar la materialización de un potencial embargo, señaló que la accionante olvida que desde el 4 de mayo de 2020 mediante Auto N° 23976, la coordinadora del grupo de cobro coactivo de la Superintendencia decidió dar por terminado el proceso de cobro coactivo por pago total de la obligación, por lo que no hay inminencia del perjuicio, incluso, no existe el mismo, ni siquiera se decretó medida cautelar alguna, adicionalmente, las pruebas que aporta sobre la obligación adquirida con la constructora OIKOS no demuestran que el hecho de pagar la multa constituya una amenaza para su subsistencia y la de su familia y una vez sea conocida la totalidad de sus ingresos y egresos, así como los de su familia, podrá el Despacho determinar la gravedad del perjuicio en que sustenta la acción de tutela.

Adujo que los actos administrativos que se discuten, están debidamente motivados y no obedecen a cuestiones caprichosas de esa entidad o que estén vulnerando algún derecho de la accionante y solo logran demostrar que con unos actos administrativos que gozan de presunción de legalidad le impusieron una sanción pecuniaria, no obstante, la accionante no proporcionó elementos contundentes y categóricos sobre la existencia, si quiera sumaria, de

un perjuicio, es decir, no acreditó el cumplimiento de uno los requisitos para el decreto de la medida cautelar.

Dijo que al no cumplirse el requisito de subsidiaridad se debe abstener de conocer el fondo del asunto y se deberá decretar la improcedencia de la acción de tutela.

Solicitó que en caso de que no se acojan las anteriores consideraciones, y se estudie de fondo el asunto, se tenga en cuenta que no hubo vulneración al debido proceso, ni al principio de la *non reformatio in pejus*, toda vez que esa Superintendencia ha realizado todas las actuaciones tendientes a proteger los derechos fundamentales de todas las partes intervinientes en el trámite administrativo sancionatorio cuestionado.

Aludió que en el caso concreto, la accionante alega que se le violaron los derechos al debido proceso y al principio de la *non reformatio in pejus*, por cuanto se le agravó su situación al invocar una nueva causal a la que se indicó en la Resolución sancionatoria para no conceder los beneficios por colaboración lo que no corresponde a la realidad porque tanto en el acto administrativo sancionatorio como en la Resolución que resolvió el recurso siempre se expuso la causa por la cual no se concedían los beneficios, esto es, que la señora **Guilliana Quevedo**, negó los hechos en la ratificación de su declaración en el 2019, relacionados con el tiempo de duración del acuerdo anticompetitivo, que había declarado al momento de suscribirse el convenio de beneficios por colaboración con el fin de alegar caducidad de la facultad sancionatoria, pudiéndose verificar que no existió ninguna vulneración al derecho fundamental al debido proceso ni al principio de la *non reformatio in pejus*, en consecuencia, solicita desestimar las pretensiones de la accionante y abstenerse de atribuir responsabilidad alguna en relación con el asunto tutelable en cabeza de esta Superintendencia toda vez que las decisiones adoptadas por esa entidad se han ajustado al ordenamiento jurídico y a la garantía y respeto de los derechos fundamentales de la accionante.

Finalmente, puso de presente que mediante fallo del 26 de marzo de 2020 el Juzgado 26 Administrativo de Medellín decidió declarar improcedente la acción de tutela presentada por Juan Camilo Arango Bibolotti, quien también fue sancionado y excluido del programa de beneficios por colaboración como ocurrió con la Accionante, decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante sentencia del 8 de mayo de 2020.

5.2. Compañía Brinsa S.A.

La representante legal de la empresa Brinsa S.A. manifestó que no le asiste interés alguno en que se modifique la decisión emitida por la Superintendencia de Industria y Comercio, razón por la cual no ejerció ninguna acción de control de legalidad contra la Resolución N° 57600 de 2009, modificada por la Resolución N° 1624 de 2020, la cual respecto de su representada se encuentra en firme, habiendo quedado la situación jurídica resuelta.

Señaló que su posición frente a los hechos relacionados con la señora **Guilliana Quevedo Cruz**, se encuentra contenida en el recurso de reposición interpuesto en su momento contra la resolución N° 57600 de 2009 que obra en el expediente correspondiente a la actuación administrativa.

Indicó que la acción de tutela incoada por **Guilliana Quevedo Cruz**, no es en contra de su representada, por cuanto esa compañía no ha incurrido en violación alguna de sus derechos fundamentales y la misma está dirigida contra la Superintendencia de Industria y Comercio.

Por lo anterior solicitó que no se efectuó ninguna declaración en contra de Brinsa S.A.

6. CONSIDERACIONES

6.1. Competencia.

De conformidad con lo previsto en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991, las reglas previstas en los numerales 2 y 11 del artículo 1º del Decreto 1983 de 2017², y la naturaleza jurídica de la accionada Superintendencia de Industria y Comercio este Despacho es competente para conocer de la presente acción.

6.2. Procedencia de la Acción de Tutela.

El artículo 86 de la Constitución Nacional estableció la tutela como un procedimiento preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, bien sea que resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de una autoridad pública o de un particular. Instrumento constitucional que guarda armonía con los artículos 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³ y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴. La norma mencionada establece también que la acción de tutela solamente procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice para evitar un perjuicio irremediable.

6.3. Legitimación para Actuar.

De conformidad con lo previsto en los artículos 10 y 13 del Decreto 2591 de 1991, en este caso no hay duda sobre la legitimación por activa y por pasiva, en la medida en que quien invoca la protección, es **Guilliana Quevedo Cruz** quien se siente vulnerada en sus derechos fundamentales y la accionada, Superintendencia de Industria y Comercio, es la entidad que presuntamente afectó dichas prerrogativas.

6.4. Caso Concreto.

En el asunto puesto a consideración del Despacho, **Guilliana Quevedo Cruz** considera que la Superintendencia de Industria y Comercio vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y al *non reformatio in pejus* con la decisión emitida a través de la Resolución N° 1624 del 24 de enero de la presente anualidad al interior del trámite sancionatorio de libre competencia adelantado bajo el radicado 17-288979, teniendo como pretensión que se ordene a la accionada que modifique el artículo 4 de la referida resolución, e incluya en el numeral 5.5. el texto de exoneración total por el 100% de la sanción impuesta mediante Resolución N° 57600 del 28 de octubre 2019.

Igualmente, solicita que se ordene a la Superintendencia de Industria y Comercio, que le reconozca los beneficios por colaboración correspondientes a la exoneración total del 100% de la sanción impuesta y de manera subsidiaria requiere que se ordene a la accionada que se abstenga de cobrar la multa impuesta mediante el Acto Administrativo -Resolución 1624 de 2020- proferida por esa autoridad al interior de la investigación administrativa N° 17-288979, específicamente el artículo 4 que a su vez modifica el artículo 5 de la Resolución 57600 de 2019.

Sea lo primero precisar la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela como un mecanismo constitucional contemplado para dar una solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el ordenamiento jurídico no tiene contemplado otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a fin de obtener la correspondiente protección del derecho.

² Modificó el artículo 2.2.3.1.2.1. del decreto 1069 de 2015, que compiló las disposiciones del Decreto 1382 de 2000.

³ Aprobado mediante Ley 74 de 1968.

⁴ Aprobado mediante Ley 16 de 1972.

El principio de subsidiariedad de la acción de tutela se encuentra consagrado en el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución Política. A su turno, el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 dispuso que la solicitud de amparo será improcedente “cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Por regla general la acción de tutela no es procedente para controvertir actos administrativos toda vez que las controversias generadas por estos deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa, no obstante, la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos depende de si el contenido de los mismos implica una vulneración evidente de los derechos fundamentales o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud que obligue la protección urgente de los mismos. Así lo ha reiterado la Corte Constitucional:

“...por regla general, la acción de tutela no procede para controvertir la validez ni la legalidad de los actos administrativos, en razón a que, la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de solucionar los conflictos con la Administración y proteger los derechos de las personas. En este sentido, la Corte manifestó en la Sentencia T-030 de 2015: “que conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable [...]”⁵

En ese contexto, se entiende que es posible reclamar mediante la acción de tutela la protección de los derechos fundamentales vulnerados con la expedición de un acto administrativo, cuando se acredita la ocurrencia de un perjuicio irremediable, o cuando se constata que el medio de control preferente carece de idoneidad y/o eficacia para garantizar la protección oportuna e inmediata sobre los derechos fundamentales vulnerados.

En el caso bajo estudio, debe señalarse que la Resolución N° 1624 del 24 de enero de la presente anualidad goza de carácter de acto administrativo toda vez que fue expedido al interior de un proceso administrativo, por ende, de conformidad con lo previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), es susceptible de ser atacado a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual de conformidad con lo dispuesto por el legislador constituye un medio idóneo y eficaz para solicitar la declaración de nulidad de la referida Resolución

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 229 y siguientes del CPACA, la accionante puede solicitar al juez la adopción de medidas cautelares, entre ellas, la suspensión provisional de los efectos del acto atacado (art. 231), las cuales pueden ser adoptadas desde la misma presentación de la demanda o en cualquier estado del proceso.

Ahora, si bien la accionante aduce que la vía administrativa no resulta idónea por el tiempo que toma en ser resuelta y también alega que no ha podido acudir a la misma debido al cierre de despachos judiciales y la suspensión de términos dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura con ocasión a la propagación del virus Covid-19, se debe recordar que si bien el Consejo Superior de la Judicatura mediante los Acuerdos PCSJA20-11517 y 11518 del 15 y 16 de marzo de 2020 suspendió los términos judiciales desde el 16 de marzo de 2020 -se entienden incluidos de caducidad y prescripción-, con el Acuerdo PCAJ20-11567 del 5 de junio de 2020 levantó la referida suspensión a partir del 1° de julio de 2020 y así lo reiteró en el Acuerdo PCJA20 11581 del 27 de junio de 2020, por consiguiente, no puede alegar la

⁵ Sentencia T-260/18

accionante eso como un impedimento para acceder a la vía administrativa cuando los términos judiciales fueron reanudados antes de que interpusiera la presente acción constitucional.

Además, el hecho de que los términos estuvieran suspendidos o que la acción de nulidad y restablecimiento de derechos sea menos célere que una acción de tutela no significa que la misma no sea idónea, ni eficaz para alcanzar el fin propuesto.

Adicionalmente, la accionante alega la ocurrencia de un perjuicio irremediable por el hecho de que, para efectuar el pago de la sanción puso en riesgo el pago de la obligación de su casa, obligó a su familia a disminuir sus ingresos y capital de manera injusta en un momento en el que la economía de todos los colombianos se encuentra gravemente afectada por cuenta de la emergencia ocasionada por el Covid – 19, y ante la ausencia de protección oportuna por vía de tutela, se vería en una situación aún más grave, pues estaría forzada a incumplir las obligaciones adquiridas con la constructora para el pago de la cuota de su vivienda, incumplimiento que podría ponerla en riesgo de perder los dineros ya abonados. Argumentos de los que se infiere la existencia de una pretensión de carácter económico, mas no de una situación que permita inferir la inminente afectación de alguna garantía fundamental que haga procedente la intervención del Juez Constitucional.

Al respecto, la Corte Constitucional ha mencionado:

“...como regla general, que el único objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos fundamentales. De esta manera, se ha entendido que el presente mecanismo es improcedente para dirimir conflictos de naturaleza económica que no tengan trascendencia iusfundamental, pues la finalidad del amparo constitucional es servir de instrumento de salvaguarda iusfundamental, más no como mecanismo encaminado a resolver controversias de stirpe contractual y económico, por cuanto para esta clase de contiendas, existen en el ordenamiento jurídico las respectivas acciones y recursos judiciales previstos por fuera de la jurisdicción constitucional (...)”⁶

Ante este panorama, no se encuentra cumplido el requisito de subsidiaridad para que esta Juez Constitucional estudie de fondo las pretensiones formuladas por **Guilliana Quevedo Cruz**, pues existe un mecanismo judicial que permite dirimir adecuadamente las controversias planteadas.

Corolario de lo anterior, se **DECLARARÁ IMPROCEDENTE** el amparo reclamado por la accionante.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CINCUENTA Y SEIS (56) PENAL DEL CIRCUITO- LEY 600 DE 2000-**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo de los derechos fundamentales reclamado por **GUILLIANA QUEVEDO CRUZ** conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia a las partes por el medio más expedito, en este momento de emergencia sanitaria se deberán utilizar comunicaciones electrónicas y telefónicas, así como la información registrada en la página web de la Rama Judicial en el espacio destinado para ese Juzgado⁷.

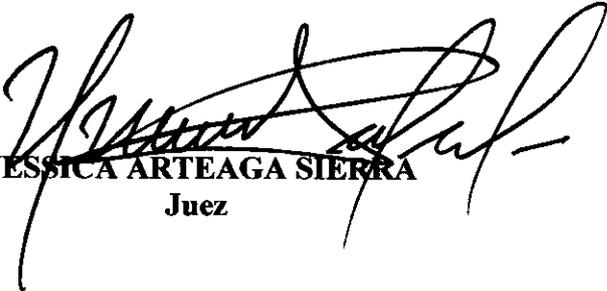
⁶ sentencia T-903 de 2014, entre otras

⁷ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-56-penal-del-circuito-de-bogota-ley-600-de-2000/19>

TERCERO: ADVERTIR que, contra la presente decisión judicial, procede ante la Sala Penal del Honorable Tribunal Superior de Bogotá, el recurso de impugnación, conforme lo previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. El cual deberá ser presentado y sustentado a través del correo institucional del Despacho.

CUARTO: En caso de no ser impugnado este fallo, REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y Cúmplase



YESSICA ARTEAGA SIERRA
Juez