

Sentencia T-315/22

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-
Flexibilidad ante la eminencia de un perjuicio irremediable

ACCION DE TUTELA Y REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD-Flexibilidad en caso de sujetos de
especial protección constitucional

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR ACAECIMIENTO DE SITUACION SOBREVINIENTE-
Pronunciamiento de la administración sobre la expedición de la tarjeta profesional

La accionante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales con ocasión de un presunto hecho de discriminación por parte de la Junta Central de Contadores, como lo fue negar su tarjeta profesional «por el solo hecho de ser extranjera venezolana». (...), en febrero de 2022, la accionada ya dio por acreditado el requisito de domicilio que, según la accionante, configuraba un hecho discriminatorio. En tales términos, el juez constitucional no tiene objeto para pronunciarse en el presente asunto.

Referencia: Expediente T-8.658.025

Acción de tutela interpuesta por María de los Ángeles Sánchez contra la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., nueve (9) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger, Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, y el magistrado (e) Hernán Leandro Correa Cardozo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela del 8 de febrero de 2022, proferido en el presente

asunto por el Juzgado Catorce Laboral del Circuito de Cali, que confirmó la sentencia de 14 de diciembre de 2021, dictada por el Juzgado Sexto Laboral Municipal de Primeras Causas de Cali, en el proceso de tutela promovido por María de los Ángeles Sánchez contra la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes

1. Ingreso a Colombia y condición migratoria de la accionante. La señora Sánchez sostuvo que, el 4 de junio de 2014, ingresó «legalmente al país con la intención de contraer matrimonio con el [s]r. Jesús Orlando Hincapié Quigua»⁴, con quien se casó el 8 de enero de 2015. Dicho ingreso se registró con la condición de viaje «PIP-5»⁵. Entretanto, viajó a Venezuela «por un periodo de quince (15) días con la intención de visitar a [su] mamá, y traer [su] diploma [de bachiller] con el fin de estudiar contaduría pública en Colombia»⁶. Luego, el 25 de agosto de 2015, ingresó nuevamente al país, en condición de viaje «PIP-4»⁷. Afirmó que, desde dicha fecha, no ha «vuelto a salir del país»⁸. Debido a estos movimientos migratorios, se le concedió la «visa temporal tipo “M”, válida desde [el] 28 de diciembre de 2015 hasta el 27 de diciembre de 2018»⁹. Sin embargo, expuso que este hecho «no quiere decir que no tuviera ánimo de permanecer y quedar[se] viviendo en el territorio colombiano»¹⁰. Por último, la accionante también aportó como anexo de la demanda la copia de visa vigente. Esta corresponde a una visa tipo «R», válida desde el 6 de diciembre de 2018 hasta el 4 de diciembre de 2023¹¹.

1. Condición de salud de la accionante. La demandante indicó que padece «de un defecto congénito de banda amniótica»¹². En razón de esta condición, adujo tener afectaciones en «una pierna»¹³ y en su pie izquierdo¹⁴. Por último, informó que nació «sin dedos»¹⁵ en sus manos.

1. Ingreso de la accionante a la Corporación Universitaria Iberoamericana. La accionante indicó que, el 26 de agosto de 2016, ingresó a «estudiar contaduría pública»¹⁶ a la referida institución. Tiempo después, mediante el Acta de Grado n.º 411 de 29 de enero de 2021, el centro universitario le otorgó el «respectivo título profesional»¹⁷.

1. Solicitudes de tarjeta profesional presentadas por la señora Sánchez a la JCC. La accionante manifestó haber solicitado tres veces su tarjeta profesional al momento de interponer la acción de tutela sub examine: i) el 1 de febrero de 2021¹⁸; ii) el 8 de abril de 2021¹⁹ y iii) el 4 de noviembre de 2021²⁰. No obstante, aclaró que esta acción de tutela está dirigida en contra de las resoluciones mediante las cuales la JCC, aparentemente, negó esta última solicitud²¹. Por lo demás, afirmó que acompañó todas las solicitudes con «la documentación requerida»²², a saber: i) una fotografía; ii) la constancia de experiencia profesional; iii) el comprobante de consignación por el importe de la tarjeta; iv) la copia de su cédula de extranjería; v) la copia de su visa de residente; vi) la copia del certificado de movimientos migratorios; vii) la copia del contrato laboral; viii) los soportes de actividades contables; ix) el RUT del contador y/o de la empresa contratante; x) la copia de su acta de grado y xi) la certificación técnico-contable.

1. Resolución n.º 000-2866 de 9 de noviembre de 2021. La accionada negó la solicitud de «inscripción y expedición de la tarjeta profesional»²³ presentada por la accionante, «con radicado n.º 25408.21 de 8 de abril de 2021»²⁴. En el documento se afirma que ella «no acreditó los requisitos contemplados en el artículo 3 de la Ley 43 de 1990 en concordancia con la Resolución 973 de 2015»²⁵; lo anterior significa que no probó haber estado domiciliada en Colombia «con no menos de tres (3) años de anterioridad a la respectiva solicitud de inscripción»²⁶. Según la accionada, «a la fecha de radicación de solicitud de inscripción y expedición de tarjeta profesional [...] la solicitante [contaba] con dos (2) años y siete meses en territorio colombiano con intención de domicilio y ánimo de permanecer»²⁷.

1. En la referida resolución, la JCC precisó que la accionante aportó copias de dos tipos de visa, a saber: i) la «visa TP-10 n.º ZA206215, vigente desde el 28 de diciembre de 2015 hasta el 27 de diciembre de 2018»²⁸ y la «visa tipo R n.º ZA459112, vigente entre el 26 de diciembre de 2018 y el 4 de diciembre de 2023»²⁹. En su criterio, la primera visa «no indica intención de domicilio o ánimo de permanecer»³⁰, conforme a lo dispuesto por el artículo 2 de la Resolución 5512 de 2015, el cual prescribe que las visas temporales (TP) se otorgan «al extranjero que desee ingresar al país sin el ánimo de establecerse en él»³¹. Así, solamente la segunda visa sería prueba del domicilio, puesto que el artículo 21 de la Resolución 6045 de 2017 prevé que las visas «R» se conceden al «extranjero que desee ingresar y/o permanecer en el territorio nacional para establecerse permanentemente o fijar su domicilio en el país»³². En razón de lo anterior, la accionada concluyó que la información de visado aportada por la accionante contenía «inconsistencias»³³ que no le permiten acreditar los requisitos legales para obtener su tarjeta profesional.

1. Recurso de reposición. El 12 de noviembre de 2021, la accionante interpuso recurso de reposición contra la Resolución n.º 000-2866, con fundamento en dos razones. Primero, recordó que la fecha de radicación de su solicitud fue el «8 de noviembre de 2021»³⁴, y no el 8 de abril del mismo año, como afirma la resolución impugnada. Segundo, advirtió que las supuestas inconsistencias sobre sus visas no son ciertas, entre otras razones, porque «el hecho de que tuviera la visa temporal no quiere decir que no tuviera ánimo de permanecer y quedar[se] en el territorio colombiano»³⁵. A su juicio, «resulta apenas ilógico que se indique que no [ha] permanecido en territorio colombiano durante más de tres años, si estudi[ó] toda una carrera universitaria que dura 4 años y medio»³⁶. En tal sentido, afirmó que empezó a «estudiar contaduría pública de manera presencial y culminó sus estudios el 29 de agosto de 2021»³⁷. Asimismo, adujo que «el soporte migratorio demuestra que llev[a] aproximadamente 6 años en [el] país»³⁸. Por lo demás, señaló que «luego de cumplir [su] permanencia por el tiempo que establece [el Decreto 6045 de 2017] obtuv[o] la visa de residente por tiempo acumulado de permanencia»³⁹, vigente «desde el 6 de diciembre de 2018 hasta el 4 de diciembre de 2023»⁴⁰. Por ende, solicitó a la accionada revocar la Resolución n.º 000-2866 de 9 de noviembre de 2021.

1. Respuesta de la accionada y aporte de documentación. El 12 de noviembre de 2021, la JCC requirió a la señora Sánchez para que, conforme a lo prescrito por «los artículos 4 y 33 de la Resolución 973 del 23 de diciembre de 2015, en concordancia con el artículo 9 de la Ley 1314 de 2009»⁴¹, aportara, nuevamente, la certificación técnico- contable y el contrato de trabajo (párr. 5). Consideró que, en ambos documentos, «las firmas de la certificación [aportada] se encuentran presuntamente escaneadas y sobrepuestas»⁴². En consecuencia, le recomendó que los referidos documentos contara[n] con firmas originales (autógrafas)»⁴³ o, en su defecto, siguiera[n] las normas previstas en la Ley 527 de 1999 y en el Decreto 2364 de 2012, con el fin de «utilizar la firma digital o electrónica»⁴⁴. Por último, le informó que «se entenderá que [la] peticionari[a] [desiste] de su solicitud si hecho [...] el requerimiento no da respuesta en el término de un (1) mes»⁴⁵. No obstante, le comunicó que «antes de vencer dicho término podr[ía] solicitar una prórroga por un término igual a un mes más, sujeta al procedimiento establecido en [los] artículos 4 y 5 de la Resolución 973 de 23 de diciembre de 2015»⁴⁶. El 13 de noviembre de 2021, la accionante aportó los documentos solicitados, «a pesar de [su] inconformidad»⁴⁷ con el mencionado requerimiento.

1. Resolución 000-3151 de 6 de diciembre de 2021. Mediante este acto, la accionada confirmó «en todas sus partes»⁴⁸ la Resolución n.º 000-2866 de 9 de noviembre de 2021 (párr. 6 y 7). Además de reiterar los argumentos esgrimidos en dicha decisión, indicó que, tras revisar el certificado de movimientos migratorios de la accionante de 10 de noviembre de 2021, constató que ella no ingresó a Colombia con vocación de permanencia. Mediante la siguiente tabla, la Sala relaciona los ingresos mencionados por la accionada en la recién referida resolución:

Fecha de ingreso a Colombia

Condición de ingreso/norma

4 de junio de 2014

PIP-549. Según lo dispuesto por el artículo 4 de la Resolución 1220 de 2016, tal condición

«permite el ingreso al país a quienes “deseen ingresar para realizar actividades de descanso o esparcimiento en calidad de turista”»⁵⁰.

21 de agosto de 2015

PIP-451. Según la misma norma, esta condición permite el ingreso de quienes «requieran ingresar para aclarar su situación personal en procesos judiciales o administrativos»⁵². Además, la accionada resaltó que el artículo 3 ibid dispone que «Migración Colombia podrá otorgar Permiso de Ingreso y Permanencia a los ciudadanos extranjeros que pretendan ingresar al territorio nacional, sin vocación de domicilio y permanencia y que no requieran visa»⁵³.

1. Por último, la accionada recalcó que, al momento de radicar su solicitud, la señora Sánchez no había cumplido «con el requisito mínimo de domicilio a que se refiere el artículo 3 de la Ley 43 de 1990»⁵⁴. En tales términos, su inscripción «en el registro profesional de contadores públicos [a su cargo] puede lesionar la confianza en las actuaciones financieras, económicas y contables del público general»⁵⁵. De tal suerte, negó, de nuevo, la expedición de la tarjeta profesional.

2. Trámites de tutela anteriores a la acción objeto de revisión

1. La accionante presentó dos acciones de tutela con antelación a la solicitud de amparo que aquí se revisa. Mediante estas acciones, también pretendía que los jueces de tutela ordenaran a la accionada «entregar su tarjeta profesional para poder ejercer su profesión»⁵⁶. Sin embargo, solicitó el amparo de derechos fundamentales distintos. Cada uno de estos trámites se relacionará a continuación.

1. Expediente 11001-31-87-027-2021-00029-00 NI 23714

1. Acción de tutela del 20 de agosto de 2021. Inicialmente, María de los Ángeles Sánchez interpuso acción de tutela en contra de la JCC, reclamando la protección de su derecho al debido proceso administrativo. Como medio para restablecer dicho derecho, solicitó que se ordenase a la entidad las siguientes actuaciones: i) «revisar los documentos [aportados] correctamente»⁵⁷; ii) brindar[le] «atención oportuna y respetuosa»⁵⁸ y iii) «entregar[le] de manera inmediata la tarjeta profesional»⁵⁹. La accionante también resaltó que le resultaba difícil «encontrar un buen empleo [...] ya que [es] una persona con discapacidad»⁶⁰. Como fundamento de su solicitud de amparo, refirió que, el 1 de febrero de 2021, radicó la solicitud de tarjeta profesional ante la JCC, acompañada de todos los documentos exigidos por dicha entidad⁶¹. Según indicó, la accionada la requirió dos meses después, con el fin de solicitarle «otros documentos»⁶², que aportó «oportunamente»⁶³. No obstante, la solicitud fue rechazada.

1. Ante esta situación, el 6 de julio de 2021, la accionante dirigió una nueva solicitud a la entidad accionada, para lo cual «envi[ó] toda la documentación solicitada»⁶⁴. Indicó que, tras un mes sin obtener respuesta, se dirigió a la sede de la JCC en Cali. Allí, una funcionaria le informó que «por error de la página [web], los documentos no se cargaron correctamente»⁶⁵. Por tanto, le sugirió enviar los «adjuntos al correo info@jcc.gov.co»⁶⁶ y explicar que, «por error»⁶⁷, los documentos no se habían cargado de forma correcta. Asimismo, sostuvo que la JCC afirmó haberle enviado requerimiento, de manera paralela, mediante el cual le solicitó «visa anterior»⁶⁸, dado que «el certificado de movimientos migratorios no cont[enía] domicilio»⁶⁹.

1. Sentencia n.º 33 de 30 de agosto de 2021. El juez Veintisiete de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá D.C. declaró improcedente el amparo solicitado. Argumentó que la accionante disponía de «otros medios de defensa»⁷⁰ y que no «aportó prueba alguna que le permitiera al juez constitucional considerar la existencia de [un] perjuicio [irremediable] a fin de hacer procedente el amparo tutelar de manera transitoria»⁷¹. Además, resaltó que la demandante «admitió [...] la existencia de un error al momento de realizar la segunda solicitud y el cargue en el sistema de la Junta Central de Contadores de la

documentación exigida para el estudio de la eventual expedición de su licencia profesional»⁷².

1. Sentencia de tutela de segunda instancia. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. confirmó la sentencia de primera instancia. Adujo que «la accionante no agotó los medios judiciales y administrativos a su disposición»⁷³ y, en todo caso, tampoco «justificó adecuadamente por qué no son idóneos y eficaces»⁷⁴. De un lado, la Sala señaló que la accionante no interpuso el recurso de reposición previsto en la Resolución 973 de 2015. En su criterio, este mecanismo desarrolla «facetas propias del debido proceso administrativo y mecanismo de defensa al interior del procedimiento [surtido ante la JCC]»⁷⁵. De otro lado, sostuvo que la accionante también cuenta con acciones «ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo»⁷⁶. Por último, la Sala advirtió que la referida accionante «no aportó prueba, ni siquiera sumaria, que permita determinar»⁷⁷ su condición de discapacidad. Por ende, no le era dable determinar si era o no sujeto de especial protección.

1. Expediente 760013105-017-2021-00433

1. Solicitud de tutela del 6 de octubre de 2021. En una segunda ocasión, la accionante interpuso acción de tutela contra la JCC para solicitar el amparo de sus derechos a la igualdad, al trabajo y al debido proceso. Asimismo, solicitó ordenar a dicha entidad «entregar su tarjeta profesional para poder ejercer su profesión»⁷⁸. Sostuvo que, previamente, elevó dos solicitudes a la accionada, para que le expidiera su tarjeta profesional. La primera, el 1 de febrero de 2021, que fue rechazada seis meses después. La segunda, el 1 de julio de 2021, que aseguró haber acompañado de «toda la documentación»⁷⁹ legal requerida. Además, destacó que es una persona en condición de discapacidad que «requier[e] poder ejercer para costear [su] tratamiento médico»⁸⁰.

1. Sentencia de primera instancia. Mediante la Sentencia n.º 80, del 20 de octubre de 2021, el juez Diecisiete Laboral del Circuito de Cali negó el amparo solicitado. Esto, por cuanto

constató que, «mediante [S]entencia n.º 33 del 30 de agosto de 2021, el Juzgado Veintisiete de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá»⁸¹ declaró improcedente la acción de tutela formulada por la accionante. A pesar de advertir este hecho, el juez concluyó que «no hay lugar a endilgar temeridad o mala fe de la actora»⁸², por dos razones. Primero, las pretensiones de la acción estudiada son el amparo del «derecho al trabajo y al debido proceso»⁸³, mientras que en la primera acción de tutela solamente solicitó el amparo del derecho al debido proceso administrativo. Segundo, el Juzgado Veintisiete de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá «no se pronunció respecto de la [...] petición elevada por la accionante el 1 de julio de 2021»⁸⁴, dado que esta «aún se encontraba en trámite»⁸⁵. Con todo, el juez advirtió que la demandante disponía del recurso de reposición previsto en «el art[ículo] 7 del parágrafo 2 de la Resolución n.º 973 de 2015»⁸⁶ para manifestar su inconformidad con el rechazo de su solicitud.

1. Sentencia de tutela de segunda instancia. El 13 de diciembre de 2021, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito de Cali revocó la decisión dictada por el juez Diecisiete Laboral del Circuito de la misma ciudad y, en su lugar, amparó el derecho fundamental de petición de la accionante. En criterio de la referida autoridad i) la acción de tutela era procedente, por cuanto la demandante «es una persona en situación de discapacidad»⁸⁷; ii) no se configuró temeridad o cosa juzgada alguna, habida cuenta de que el 1 de julio de 2021, la accionante radicó «una nueva solicitud de expedición de su tarjeta profesional»⁸⁸, lo cual, configura un hecho nuevo y, en todo caso, iii) la accionada no expuso con claridad a la solicitante «cuáles eran los documentos idóneos que requería [...] para continuar con el trámite»⁸⁹ de expedición de la tarjeta profesional.

1. En razón de lo anterior, ordenó a la JCC «indi[car] a la accionante qué documentos adicionales a los ya presentados [...] requiere para la continuación del trámite de su tarjeta profesional y le informe la forma en que deben ser presentados, señalándole el término con el que deben ser presentados»⁹⁰. En subsidio, dispuso que si la accionada consideraba desistida la petición, debía «expresarle motivadamente [a la accionante] las razones por los que adopta esa decisión»⁹¹. De no hacerlo, la JCC debía «continuar con el proceso de

expedición de su tarjeta profesional conforme a los términos de la Resolución 973 de 2015 de la Junta Central de Contadores[,] otorgándole respuesta clara, congruente y de fondo a la solicitud de la actora, notificándola de la respuesta en debida forma»⁹².

1. Oficio de cumplimiento de fallo de segunda instancia. El 15 de diciembre de 2021, la accionada informó a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali que, por medio de la Resolución 000-2866 del 9 de noviembre de 2021, «el Comité de Registro de la JCC decidió negar [la] inscripción [de la accionante] por falta de experiencia contable y el incumplimiento de la Resolución 6045 del 2 de agosto de 2017, [que] hace referencia al lapso temporal mínimo de permanencia a partir del cual se obtuvo el visado tipo “R”»⁹³. Recordó que la accionante interpuso recurso de reposición, «el cual fue objeto de confirmación a través de la Resolución 000-3151 del 6 de diciembre de 2021»⁹⁴. Por último, puso de presente que la señora Sánchez «interpuso una nueva acción de tutela en contra de las resoluciones anteriormente citadas»⁹⁵ y que, el 14 de diciembre de 2021, el juez Sexto Laboral Municipal de Pequeñas Causas de Cali declaró improcedente dicha acción⁹⁶.

1. Síntesis. La accionante presentó dos acciones de tutela previas, ambas contra la JCC, para solicitar el amparo de distintos derechos fundamentales. Esto, ante la negativa de dicha entidad para expedir su tarjeta profesional de contadora pública. A continuación, la Sala presenta un cuadro de síntesis con el contenido de dichas acciones:

Acción de tutela

Solicitudes que dieron origen a la acción de tutela

Pretensiones

Autoridades judiciales que conocieron del asunto

Decisiones de instancia

20 de agosto de 2021

Solicitudes de 1 de febrero y de 6 de julio de 2021.

Ordenar el amparo del derecho al debido proceso administrativo y ordenar, a la JCC, i) «entregar de manera inmediata la tarjeta profesional»⁹⁷ y ii) brindar[le] «atención oportuna y respetuosa»⁹⁸.

Juez Veintisiete de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá D.C.

Declaró improcedente la acción.

Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá.

Confirmó la decisión de primera instancia.

6 de octubre de 2021

Solicitudes de 1 de febrero y del 1 de julio de 2021

Ordenar el amparo de los derechos a la igualdad, al trabajo y al debido proceso administrativo. En consecuencia, disponer que la JCC i) le preste un servicio «bajo un enfoque basado en la inclusión del servicio»⁹⁹, «como persona con discapacidad»¹⁰⁰ y ii) le entregue su tarjeta profesional.

Juez diecisiete laboral del circuito de Cali

Negó el amparo solicitado.

Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito de Cali

Amparó los derechos de la accionante.

1. Solicitud de tutela. El 9 de diciembre de 2021, la accionante presentó acción de tutela contra la JCC, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al trabajo, a la libertad de ejercer profesión u oficio y al debido proceso

administrativo. Para obtener el resarcimiento de estos derechos, solicitó disponer «la expedición e inscripción de la tarjeta profesional como contadora pública»¹⁰¹. Al respecto, manifestó que cumplió «con todos y cada uno de los requisitos establecidos en la Resolución 973 de 2015 y la Ley 43 de 1990»¹⁰² para solicitar el referido documento. Sin embargo, considera que la entidad accionada «ha negado las tres solicitudes radicadas por el solo hecho de ser extranjera venezolana»¹⁰³, lo cual es un fundamento «totalmente subjetivo y contrario a derecho»¹⁰⁴. Por último, adujo que la entidad accionada debía requerirla para aportar la certificación técnico contable y los contratos antes de «la negación de la expedición de la tarjeta»¹⁰⁵ y, al no hacerlo, vulneró su derecho al debido proceso administrativo.

1. Contestación de tutela. El 13 de diciembre de 2021, la JCC solicitó «dene[gar] la acción de tutela propuesta»¹⁰⁶. De un lado, manifestó que la accionante incumplió con el requisito de subsidiariedad, debido a que ella dispone del «medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, salvo la existencia de un perjuicio irremediable»¹⁰⁷, que, en cualquier caso, «no fue soportado»¹⁰⁸ en el escrito de tutela. De otro lado, señaló que no es de su competencia «omitir o criticar la normatividad especial»¹⁰⁹ que regula la expedición de tarjetas profesionales. Esto, por cuanto tales normas «gozan de presunción de legalidad y ninguna autoridad del orden constitucional las ha excluido del ordenamiento»¹¹⁰. Asimismo, afirmó que «frente a extranjeros se establece[n] unos requisitos de mayor rigor que deben cumplirse, so pena de [que el director] incurra en una falta disciplinaria [o] penal»¹¹¹. En tales términos, manifestó su desacuerdo con los hechos y pretensiones expuestos por la accionante.

1. Sentencia de tutela de primera instancia. El 14 de diciembre de 2021, el juez Sexto Laboral Municipal de Primeras Causas de Cali declaró improcedente la acción de tutela porque no se acreditó el cumplimiento del requisito de subsidiariedad. A su juicio, la demandante no demostró por qué razón «los mecanismos ordinarios disponibles, tales como los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no resultan eficaces para la protección de los derechos fundamentales que alega le están siendo vulnerados»¹¹². Por

otra parte, señaló que la señora Sánchez «tampoco adujo qué perjuicio irremediable se configuraría durante el lapso que tardaría el trámite de tales mecanismos»¹¹³ ni «probó situación de vulnerabilidad alguna»¹¹⁴. Esta decisión fue notificada a la actora el mismo día.

1. Impugnación. El 15 de diciembre de 2021, la accionante impugnó la Sentencia de 14 de diciembre de 2021, dictada por el juez Sexto Laboral Municipal de Primeras Causas de Cali. Argumentó que «la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no ostenta la aptitud para lograr la protección de los derechos fundamentales en juego»¹¹⁵. Esto, toda vez que «el fallo del juez contencioso no afecta la vigencia de las leyes 60 de 1981 y 13 de 1989, ni puede ordenar al Consejo Profesional que las inaplique»¹¹⁶. En su criterio, «el juez administrativo tendría que concluir que el acto cuestionado ciertamente se ajustaba a las premisas legales correspondientes, sin lograrse una solución integral [...], esto es, el análisis de la presunta vulneración de [sus] derechos fundamentales»¹¹⁷. En gracia de discusión, sostuvo que ni siquiera «las medidas cautelares y de urgencia»¹¹⁸ previstas en la Ley 1437 de 2011 son idóneas y efectivas para el amparo de sus derechos. Respecto del perjuicio irremediable, manifestó que es «una persona de escasos recursos económicos que sufr[e] una condición de discapacidad que [...] por pena no había mencionado»¹¹⁹. Por último, reiteró que depende de su salario para su «mínima subsistencia»¹²⁰ y la «falta de tarjeta profesional [le] impide acceder al mercado laboral»¹²¹. Por tales razones, solicitó revocar la decisión dictada por el juez de primera instancia.

1. Sentencia de tutela de segunda instancia. El 8 de febrero de 2022, el juez Catorce Laboral del Circuito de Cali confirmó la sentencia de tutela de primera instancia. De manera preliminar, dicha autoridad examinó la eventual configuración de un comportamiento temerario por parte de la accionante. Al respecto, advirtió que, conforme a las pruebas allegadas durante el trámite de segunda instancia, «en dos oportunidades anteriores, la señora Sánchez instauró acción de tutela con el mismo objetivo de obtener expedición de su tarjeta profesional de contador[a] públic[a]»¹²². En concreto, se refirió a las sentencias n.º 33 de 30 de agosto de 2021 y n.º 80 de 20 de octubre de 2021. Asimismo, indicó que la Sala

Laboral del Tribunal Superior de Cali revocó esta última decisión mediante la Sentencia n.º 55 de 13 de diciembre de 2021 y, en su lugar, concedió el amparo invocado. No obstante, concluyó que no había temeridad alguna, habida cuenta de que la Resolución n.º 000-3151 de 6 de diciembre de 2021, «que ahora controvierte»¹²³, fue expedida por la JCC antes de que la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali dictara sentencia de segunda instancia en el trámite inmediatamente anterior¹²⁴.

1. Por lo demás, el juez reiteró que la acción es improcedente porque incumple el requisito de subsidiariedad. Recordó que i) la accionante dispone del medio de nulidad y restablecimiento del derecho para el amparo de sus derechos; ii) «no logró acreditar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable bajo los supuestos de inminencia, gravedad, urgencia e impostergabilidad»¹²⁵ y iii) su argumentación desconoce «las facultades del fallador natural, el juez contencioso administrativo»¹²⁶. En su criterio, asegurar que dicha jurisdicción «no analizaría sus derechos fundamentales [...] no tiene asidero legal ni constitucional, pues los jueces en sus providencias no solo están sometidos al imperio de la ley sino también a la Constitución»¹²⁷. Así las cosas, el medio de nulidad y restablecimiento del derecho sería idóneo «para el restablecimiento [del] derecho al debido proceso»¹²⁸. En tales términos, dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

3. Actuaciones realizadas durante los trámites de selección y revisión, ante la Corte Constitucional

1. Selección del expediente por la Corte Constitucional. Mediante Auto del 29 de abril de 2022, la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro de la Corte Constitucional seleccionó el expediente T-8.658.025, conforme al criterio objetivo de «asunto novedoso»¹²⁹ y al criterio subjetivo de «materializar un enfoque diferencial»¹³⁰. Por sorteo, la sustanciación del mismo le correspondió a la magistrada ponente.

1. Primer auto de pruebas. El 2 de junio de 2022, la magistrada ponente decretó la práctica de pruebas para mejor proveer en el asunto de la referencia. En concreto, requirió a la accionante; a la JCC; a los juzgados Veintisiete de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá D.C. y Primero Administrativo Oral de Cali y a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Esto, con el fin de conocer las solicitudes presentadas por la María de los Ángeles Sánchez ante la JCC, su situación migratoria actual y los expedientes de tutela previos.

1. Segundo auto de pruebas. El 15 de junio de 2022, la magistrada ponente requirió nuevamente a la accionante y a la JCC para que aportaran información sobre i) el estado de salud de la accionante; ii) el trámite del medio de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la demandante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; iii) los criterios internos empleados por la accionada para evaluar documentos en el trámite de expedición de tarjetas profesionales.

1. Respuestas al auto de pruebas. Las personas y autoridades públicas requeridas remitieron información al despacho de la magistrada sustanciadora, en los términos que la Sala resumirá a continuación.

JCC

i. Tutelas previas. Reiteró que la accionante interpuso acciones de tutela previas, identificadas con los radicados 2021-0029-00; 2021-00433 y 2021-00498-00.

i. Medio de nulidad y restablecimiento del derecho. Informó que «mediante [A]uto del 13 de mayo de 2022, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali admitió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho»¹³¹ presentada por la accionante contra las Resoluciones de 14 de diciembre de 2021 y de 10 de marzo de 2022, «por medio de la[s] cual[es] se negó la expedición de la tarjeta profesional»¹³². Al respecto, indicó que se encontraba «dentro del término para presentar la contestación de la demanda»¹³³.

i. Solicitudes de expedición de tarjeta profesional presentadas por la accionante después de interponer la acción de tutela sub examine. La JCC informó que, el 14 de diciembre de 2021, la accionante radicó una nueva solicitud. La entidad negó dicha solicitud mediante la Resolución 000-0274 de 11 de febrero de 2022. Al respecto, resaltó que, en esta ocasión, la accionante ya cumplía con el tiempo de domicilio exigido por el «parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 43 de 1990»¹³⁴. Sin embargo, constató, tras una «visita de inspección y toma de información a través de medios tecnológicos»¹³⁵, que la solicitante no cumplía con la «experiencia técnico contable certificada», exigida por «el artículo 3 de la Ley 43 de 1990, en concordancia con la Resolución 973 de 2015»¹³⁶.

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

La entidad informó que la accionante «se encuentra en situación migratoria regular, toda vez que es titular de [v]isa de [r]esidente vigente, y a la fecha registra dos movimientos migratorios»¹⁴¹. Preciso que dicha visa fue expedida el 6 de diciembre de 2018 y que vencerá el 4 de diciembre de 2023. De otro lado, informó que los «movimientos migratorios» se llevaron a cabo el 4 de agosto de 2014 y, luego, el 21 de agosto de 2015¹⁴².

Juzgado Primero Administrativo Oral del Cali

El despacho remitió el expediente 76001333300120220009200. En este consta que, el 29 de abril de 2022, la accionante acudió al medio de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁴³. En su demanda, solicitó, entre otras, ordenar a la JCC i) revocar o declarar «la nulidad de las resoluciones 000-3207 de 14 de diciembre de 2021 y 000-0565 de 10 de marzo de 2022, por medio de la[s] cual[es] se negó la expedición de la tarjeta profesional de contadora»¹⁴⁴ y, en consecuencia, ii) «la expedición»¹⁴⁵ de dicho documento, «a título de restablecimiento del derecho»¹⁴⁶.

Accionante

Sobre el medio de nulidad y restablecimiento del derecho. Informó que acudió al medio de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de interrumpir el «corto tiempo de

caducidad»¹⁴⁷ de dicho medio. Esto, «ante la incertidumbre»¹⁴⁸ sobre la selección del caso por parte de la Corte Constitucional. También indicó que «en el proceso [de nulidad y restablecimiento del derecho] no se solicitaron medidas cautelares»¹⁴⁹.

Condición de discapacidad. Aportó orden médica expedida por la dermatóloga Ruby Marcela Lemus Torres y fotografías de sus manos y de sus pies. En esta consta que la accionante tiene «antecedente congénito de bridas amnióticas en manos y miembro inferior derecho»¹⁵⁰. De otro lado, la accionante manifestó que ha estado «hospitalizada por varios procesos de TVP»¹⁵¹ y que, como consecuencia de su condición, «le cuesta subir gradas o caminar mucho tiempo, pues [...] su pierna se hincha y puede causar una posible trombosis»¹⁵². Para prevenirla, sostuvo que consume «anticoagulante PDAVIX 75mg»¹⁵³.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela dictado en el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución.

1. Metodología de la decisión y problemas jurídicos

1. Para resolver el presente caso, la Sala, primero, analizará si se satisfacen los requisitos de i) legitimación por activa y por pasiva; ii) inmediatez y iii) subsidiariedad. Asimismo, teniendo en cuenta la información contenida en las pruebas allegadas en sede de revisión, la Sala deberá determinar si en el presente caso se configura el fenómeno de la carencia actual de objeto, respecto de las presuntas vulneraciones de los derechos a la dignidad humana, al

trabajo, a la libertad de ejercer profesión u oficio y al debido proceso administrativo de la accionante; de igual manera, se establecerá la eventual configuración de la temeridad en alguna en las actuaciones promovidas por la accionante con anterioridad a la presentación de la tutela objeto de revisión.

1. De encontrar superados estos requisitos preliminares, la Sala se pronunciará sobre la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante.

1. Delimitación del asunto

1. La Sala Quinta de Revisión de Tutelas examinará los hechos y presuntas vulneraciones de derechos fundamentales relativos a las resoluciones 000- 2866 de 9 de noviembre de 2021 y 000-3151 de 6 de diciembre de 2021, expedidas por la JCC. En tal sentido, solo hará referencia a las actuaciones adelantadas por la accionada hasta el 6 de diciembre de 2021, que corresponde a la fecha de expedición de la Resolución 000-3151 (párr. 10). En estos términos, la Sala excluirá de su análisis las solicitudes radicadas por la accionante después de la presentación de la acción de tutela sub examine, esto es, desde el 9 de diciembre de 2021.

1. Análisis de procedibilidad

1. Requisito de legitimación en la causa por activa

1. Fundamento normativo. El artículo 86 de la Constitución dispone 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». Al respecto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 precisa que «la 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». A la luz de estas disposiciones, la Corte ha reconocido que la legitimación en la causa es uno de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela¹⁵⁴. Por tanto, de no satisfacerse este requisito, el juez deberá declarar improcedente el amparo solicitado¹⁵⁵.

1. María de los Ángeles Sánchez cuenta con legitimación en la causa por activa. La demandante interpuso acción de tutela como titular de los derechos a la dignidad humana, al trabajo, a la libertad de ejercer profesión u oficio y al debido proceso administrativo. En su criterio, la JCC vulneró tales derechos tras expedir la Resolución n.º 00-3151 de 6 de diciembre de 2021, mediante la cual resolvió el recurso de reposición que negó su solicitud de expedición de tarjeta profesional de contadora pública. La Sala advierte que el 6 de junio de 2022, esto es, cuando se hallaba en desarrollo el proceso de revisión, la accionante concedió poder al abogado Nicolás Gómez Mora para que la representara en el «proceso de REVISIÓN de la acción de tutela»¹⁵⁶. Con todo, la Sala considera que la presente solicitud satisface el requisito de legitimación en la causa por activa.

1. Requisito de legitimación en la causa por pasiva

1. Fundamento normativo. Los artículos 86 de la Constitución y 5 del Decreto 2591 de 1991 disponen que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo, que tiene por objeto garantizar la «protección inmediata de los derechos fundamentales»¹⁵⁷ de las personas, por medio de un «procedimiento preferente y sumario»¹⁵⁸, ante «toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales».

1. La acción de tutela cumple el requisito de legitimación en la causa por pasiva. El requisito en cuestión exige que la acción de tutela sea interpuesta contra el sujeto presuntamente responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o aquel llamado a resolver las pretensiones, sea este una autoridad pública o un particular¹⁵⁹. En el caso sub examine, la Sala encuentra que la entidad accionada es la responsable de expedir la tarjeta profesional de contadora pública, solicitada por la accionante. En efecto, el artículo 3º de la Ley 43 de 1990 dispone que tal tarjeta «será expedida por la Junta Central de Contadores». Por tanto, en virtud del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991¹⁶⁰, se considera que la JCC es la entidad que tiene la aptitud legal para responder por la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados.

1. Requisito de inmediatez

1. Fundamento normativo. El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela es un mecanismo de «protección inmediata» de derechos fundamentales, que puede interponerse «en todo momento y lugar». Aunque la Constitución y el Decreto 2591 de 1991 no definen un término para interponer la solicitud de tutela, la jurisprudencia constitucional ha precisado que esta acción debe ejercerse dentro de un término «razonable, oportuno y justo»¹⁶¹.

1. La acción de tutela satisface el requisito de inmediatez. La Sala constata que entre la expedición de la Resolución 000-3151 del 6 de diciembre de 2021 y la interposición de la presente acción transcurrieron tan solo 3 días. En efecto, el 9 de diciembre del mismo año, la accionante presentó la acción de tutela. En razón de lo anterior, en criterio de esta Sala se encuentra acreditado el requisito de inmediatez, comoquiera que la demandante interpuso el amparo en un término razonable y oportuno.

1. Requisito de subsidiariedad

1. Fundamento normativo. El requisito de subsidiariedad encuentra asidero en los artículos 86 de la Constitución, que dispone que la acción de tutela tiene «carácter subsidiario», y 6.1 del Decreto 2591 de 1991, que indica que la acción de tutela es excepcional y complementaria —no alternativa— a los demás medios de defensa judicial¹⁶². En virtud de esta exigencia, el artículo 86 de la Constitución prescribe que la acción de tutela sólo procede en dos supuestos excepcionales¹⁶³: i) cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo¹⁶⁴ y eficaz¹⁶⁵, caso en el cual la tutela procede como mecanismo de protección definitivo; ii) cuando el afectado interpone la acción de tutela «para evitar un perjuicio irremediable», supuesto en el que procede como mecanismo transitorio. En este último evento, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

1. Perjuicio irremediable. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el perjuicio irremediable «debe reunir ciertos requisitos para que torne procedente la acción de tutela: i) que se trate de un hecho cierto e inminente; ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes; iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables»¹⁶⁹.

1. La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad. Si bien es cierto que la accionante acudió al medio de nulidad y restablecimiento del derecho, también lo es que se advierte la configuración de un perjuicio irremediable. Contrario a lo aducido por los jueces de instancia, la Sala advierte que la accionante es sujeto de especial protección constitucional, habida cuenta de su condición de discapacidad y su problema de salud congénito, los cuales dificultan, entre otras, su movilidad y el desarrollo de actividades cotidianas, como subir escaleras. Dadas estas condiciones, es claro que la accionante necesita acceder a oportunidades de empleo como contadora, y no únicamente como auxiliar contable, entre otras, para garantizar su mínima subsistencia, que incluye gastos en

medicamentos, como los anticoagulantes PDAVIX 75mg.

1. La Sala también advierte que el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho puede tardar. Este término no garantiza la protección oportuna de los derechos fundamentales de la accionante, que requiere, con suma urgencia, la expedición de su tarjeta profesional. Con fundamento en lo anterior, la Sala considera que la acción de tutela es procedente.

1. Análisis sobre la configuración de carencia actual de objeto

1. La Sala analizará, con fundamento en la información allegada en sede de revisión, si en el presente caso se configura el fenómeno de carencia actual de objeto en relación con la presunta vulneración a los derechos de la accionante, dada la falta de expedición de su tarjeta profesional en razón de su nacionalidad. Para tal fin, reiterará la jurisprudencia sobre el fenómeno de carencia actual de objeto y, luego, examinará el caso concreto.

1. El concepto de carencia actual de objeto en la jurisprudencia constitucional. Reiteración de jurisprudencia

1. Fundamento normativo. Conforme al artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela tiene como fin «la protección inmediata de [los] derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública». En esta medida, la intervención del juez constitucional «se justifica, únicamente, para hacer cesar dicha situación»¹⁷⁰ y, en consecuencia, «garantizar la protección cierta y efectiva de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados»¹⁷¹. Por tal razón, la Corte Constitucional ha precisado que la tutela se torna improcedente si, en el trámite de la acción, el juez constata que la situación que genera la

vulneración o amenaza «es superada o finalmente se produce el daño que se pretendía evitar con la solicitud de amparo»¹⁷².

1. Taxonomía de la carencia actual de objeto. La jurisprudencia constitucional ha identificado las siguientes tres hipótesis en las que se configura la carencia actual de objeto¹⁷³: i) daño consumado, ii) hecho superado y iii) hecho sobreviniente. El daño consumado tiene lugar cuando «la amenaza o la vulneración del derecho fundamental ha producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela»¹⁷⁴.

1. Por su parte, el hecho superado se configura cuando la amenaza o vulneración cesan porque el accionado satisfizo la prestación solicitada por el accionante¹⁷⁵. Para la efectiva constatación de la ocurrencia de hecho superado, el juez debe verificar que: «i) efectivamente se ha satisfecho por completo lo que se pretendía mediante la acción de tutela; ii) y que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) motu proprio, es decir, voluntariamente»¹⁷⁶.

1. Por último, el hecho sobreviniente se refiere a una «categoría amplia y heterogénea»¹⁷⁷, en la que el juez constitucional debe analizar i) que exista una variación en los hechos que originaron la acción; ii) que tal cambio implique la pérdida de interés del accionante en la litis o iii) que las pretensiones no se puedan satisfacer¹⁷⁸. En suma, esta última hipótesis se diferencia del hecho superado en que la actuación que comporta la cesación de los efectos de la presunta vulneración no proviene de la parte accionada dentro del trámite de tutela¹⁷⁹.

1. Deberes del juez ante la carencia actual de objeto por hecho superado o hecho sobreviniente. Según las subreglas definidas por la Corte Constitucional, el juez de tutela «no está en la obligación de [emitir] un pronunciamiento de fondo»¹⁸⁰ en los referidos supuestos. No obstante, de considerarlo necesario, podrá «realizar observaciones sobre los

hechos que dieron lugar a la interposición de la tutela»¹⁸¹, tales como: i) «llamar la atención sobre la falta de conformidad de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos [que generaron la vulneración] no se repitan»¹⁸²; ii) «advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes»¹⁸³; iii) «corregir las decisiones judiciales de instancia»¹⁸⁴ o iv) «avanzar en la comprensión de un derecho fundamental»¹⁸⁵.

1. Caso concreto. La Sala considera que en el presente caso se configuró la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente. En su solicitud de tutela, la demandante adujo que «la Junta Central de Contadores ha negado las tres solicitudes radicadas solo por el hecho de ser extranjera venezolana»¹⁸⁶. Preciso que el argumento principal de las resoluciones 000-2866 de 9 de noviembre y 000-3151 de 6 de diciembre, ambas de 2021, mediante las cuales la JCC negó la expedición de su tarjeta profesional, fue que «no logró acreditar el cumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 3 de la Ley 43 de 1990, concordante con la Resolución 973 de 2015»¹⁸⁷. Por su parte, la accionada informó al despacho de la magistrada sustanciadora que la señora Sánchez «radicó una cuarta solicitud [de tarjeta profesional]»¹⁸⁸, que negó mediante Resolución 000-0274 de 11 de febrero de 2022. Al respecto, indicó que «en esta ocasión no sería por el requisito referido en el parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 43 de 1990 como quiera que para la fecha este ya había sido cumplido»¹⁸⁹.

1. Conforme a lo anterior, la Sala advierte que el motivo en el que la señora Sánchez fundó su acción de tutela dejó de existir durante el trámite de revisión. En efecto, María de los Ángeles Sánchez solicitó el amparo de sus derechos fundamentales con ocasión de un presunto hecho de discriminación por parte de la JCC, como lo fue negar su tarjeta profesional «por el solo hecho de ser extranjera venezolana»¹⁹⁰. Tras examinar las pruebas recién referidas, la Sala constata que, en febrero de 2022, la accionada ya dio por acreditado el requisito de domicilio que, según la accionante, configuraba un hecho discriminatorio. En tales términos, el juez constitucional no tiene objeto para pronunciarse en el presente asunto.

1. Ahora bien, la Sala no habrá de pronunciarse sobre la presunta vulneración de derechos fundamentales de la señora Sánchez por la nueva oposición que ha manifestado la entidad demandada, durante el trámite de revisión, a expedir la tarjeta profesional. La Sala no puede emitir un juicio al respecto, dado que existe una controversia a propósito del cumplimiento del requisito de «experiencia técnico contable certificada», asunto que no ha sido materia de análisis en el proceso de tutela y sobre el cual no existen pruebas para emitir un fallo de fondo.

1. Si bien la acción de tutela se rige por el principio de informalidad¹⁹¹, no es posible soslayar que el objeto de la presente controversia consistió en establecer la presunta violación de los derechos fundamentales de la accionante como consecuencia de la decisión de negar la expedición de la tarjeta profesional con fundamento en la falta de acreditación del requisito de domicilio, instaurado en el parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 43 de 1990. En consecuencia, durante los trámites de instancia y de revisión, las partes allegaron y controvertieron pruebas relacionadas con la acreditación del referido requisito, mas no de los restantes, que se encuentran previstos en las mismas normas. En tal sentido, la Sala no puede pronunciarse acerca de hechos nuevos que, en su momento, no pudieron ser controvertidos por la señora Sánchez ni por la JCC en el presente trámite de revisión.

1. La Sala observa que el estudio de dicha cuestión plantea sus propias vicisitudes, que son sustancialmente diferentes a las que propone la presente controversia; así ocurre, por ejemplo, respecto del margen de discrecionalidad que tiene el legislador para «exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de algunas profesiones a fin de obtener certificación sobre la cualificación del sujeto para ejercer una tarea determinada»¹⁹². Dicho asunto, que no ha sido sometido a análisis en el presente caso, pues este último ha orbitado alrededor de la presunta discriminación por la nacionalidad, tendría que ser analizado para resolver el caso concreto. Hacerlo en sede de revisión, modificando unilateralmente el sentido de la demanda, sin haber permitido a las partes fijar su postura y ejercer sus derechos de defensa y contradicción, es una actuación que desborda el margen de acción del juez de amparo.

1. Con fundamento en estas razones, la Sala Quinta de Revisión de Tutela revocará la providencia de 8 de febrero de 2022, dictada en el presente asunto por el juez Catorce Laboral del Circuito de Cali y, en su lugar, declarará la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente.

1. Cuestión final: reglas jurisprudenciales sobre la temeridad

1. Temeridad en la acción de tutela. Según el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, se configura temeridad «[c]uando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, [caso en el que] se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes». Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que la temeridad se configura cuando se reúnan los siguientes requisitos: «i) identidad de partes; ii) identidad de hechos; iii) identidad de pretensiones; y iv) la ausencia de justificación en la presentación de la nueva demanda, vinculada a un actuar doloso y de mala fe por parte del libelista»¹⁹³. En relación con el último elemento, la Corte ha precisado que «debe desvirtuarse la presunción de buena fe a favor del (a) accionante»¹⁹⁴ y que, por tal razón, «solo procederán las sanciones en caso de que se acredite la mala fe o el dolo en su actuación»¹⁹⁵.

1. Sin embargo, no siempre que se presentan solicitudes de tutela idénticas se configura el fenómeno de la temeridad. En efecto, pese a la presentación de varias solicitudes de tutela similares, la Corte ha descartado la temeridad en los siguientes eventos: «i) cuando surgen circunstancias fácticas o jurídicas adicionales; o, cuando ii) no existió un pronunciamiento de fondo por parte de la jurisdicción constitucional sobre la pretensión incoada»¹⁹⁶. Además, la Corte ha concluido que no se configura temeridad cuando se acredite «i) falta de conocimiento del demandante; ii) asesoramiento errado por parte de abogados; o iii) sometimiento del actor a un estado de indefensión»¹⁹⁷. Conforme a la jurisprudencia

constitucional, en estos tres últimos eventos, la acción de tutela deberá «ser declarada improcedente»¹⁹⁸.

1. La accionante no incurrió en temeridad alguna. La Sala considera que las acciones de tutela presentadas por la accionante el 20 de agosto y el 6 de octubre de 2021 son distintas, no solo entre sí (párr. 22), sino, además, de la acción objeto de revisión, al menos, por dos razones:

1. Primero, en tanto no hay identidad de hechos. En particular, las acciones de tutela tienen como fundamento la negativa de la accionada en distintas solicitudes, resueltas mediante distintas resoluciones. En efecto, las acciones de tutela del 20 de agosto y del 6 de octubre de 2021 se fundaron en las solicitudes de expedición de tarjeta profesional presentadas por la accionante los días 1 de febrero y 1 y 6 de julio, todas de 2021. Por su parte, la acción de tutela de 9 de diciembre de 2021 tiene como fundamento fáctico el rechazo de la solicitud radicada por la accionante ante la JCC el 8 de abril de 2021¹⁹⁹. De este modo, la Sala advierte que la tutela sub examine es la única interpuesta con ocasión de la recién referida solicitud, rechazada mediante las resoluciones 000-2866 de 9 de noviembre y 000-3151 de 6 de diciembre, ambas de 2021.

1. Segundo, tampoco hay identidad de pretensiones. Para la Sala es claro que el fin último de la accionante es la expedición de su tarjeta profesional de contadora pública. En contraste, en las acciones de tutela anteriores, la accionante también solicitó a las autoridades judiciales ordenar a la JCC atención oportuna, respetuosa e inclusiva. Dichas pretensiones no fueron incluidas en la acción de tutela objeto de revisión.

1. Habida cuenta de lo anterior, la Sala descarta la temeridad en el presente asunto.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia dictada por el juez Catorce Laboral del Circuito de Cali, que confirmó la sentencia de 14 de diciembre de 2021, dictada por el juez Sexto Laboral Municipal de Primeras Causas de Cali y, en su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente, conforme a las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- EXHORTAR a la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores para que, informe detalladamente a María de los Ángeles Sánchez los requisitos pendientes para obtener su tarjeta profesional, la manera en que puede acreditarlos y el correspondiente fundamento normativo.

TERCERO.- COMUNICAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la presente decisión a las partes.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

HERNÁN CORREA CARDOZO

A LA SENTENCIA T-315/22

Referencia: Expediente T-8.658.025

Asunto: Derecho al debido proceso, dilación injustificada en la expedición de tarjeta profesional de un contador público por la Junta Central de Contadores.

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento las razones que me conducen a aclarar el voto en la decisión adoptada por la Sala Quinta de Decisión de tutelas, en sesión del 9 de septiembre de 2022.

1. Aunque estoy de acuerdo con la decisión de declarar la carencia actual de objeto por situación sobreviniente, considero que la sentencia debió haber abordado que, dentro del trámite de expedición de la tarjeta profesional, han existido comportamientos dilatorios por parte de la Junta Central de Contadores que, en caso de que persistan, pueden desconocer el debido proceso de la actora. Para sustentar mi posición, haré referencia al derecho al debido proceso y expondré la manera en que, en el caso concreto, se estaría vulnerando la mencionada garantía.

1. El artículo 29 de la Constitución consagra el derecho al debido proceso. En específico, este derecho requiere que todas las actuaciones judiciales o administrativas se desarrollen conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa, se lleven a cabo ante el juez o tribunal competente y que se respeten a plenitud las formas propias de cada juicio.

1. De acuerdo con su consagración constitucional, esta Corte ha definido el debido proceso

administrativo como 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 administrativa²⁰⁰. Dentro de las garantías adscritas al debido proceso administrativo se encuentran, entre otros, los derechos a (i) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; y (ii) que la actuación se adelante con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico.

Para este Tribunal, la dilación injustificada se presenta cuando la duración de un procedimiento supera el plazo razonable. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la razonabilidad del plazo se establece en cada caso particular²⁰¹ y ex post²⁰² teniendo en cuenta los siguientes elementos (i) la complejidad del asunto; (ii) la actividad procesal del interesado; (iii) la conducta de la autoridad competente; y (iv) la situación jurídica de la persona interesada.

En ciertos casos, cuando la demora en el trámite administrativo o judicial afecta los derechos de sujetos de especial protección, es posible ordenar la alteración del turno para la decisión. Esto, siempre y cuando, el sujeto se encuentre en una situación de evidente debilidad y el atraso exceda los límites de lo constitucionalmente tolerable.

Por ejemplo, en la Sentencia T-945A de 2008²⁰³ este Tribunal decidió la acción de tutela presentada por tres mujeres en contra del Consejo de Estado que solicitaban la prelación en la aplicación de un fallo expedido Tribunal Administrativo de Córdoba. En este caso, la Corte decidió conceder la solicitud presentada por las demandantes en consideración a que: (i) los casos involucraban sujetos de especial protección constitucional. Esto, porque en dos de los casos se trataba de personas de la tercera edad y, en los tres casos, de personas que atravesaban por una situación delicada de salud; (ii) la demora del Consejo de Estado constituía una mora judicial, pues había superado el término razonable para la emisión del fallo; y (iii) las condiciones económicas y de salud de las tutelantes estaban en íntima relación de dependencia respecto de las pretensiones del fallo, pues la decisión que debía adoptar el Consejo de Estado giraba en torno a la indemnización reconocida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Córdoba.

Asimismo, en la Sentencia T-708 de 2006²⁰⁴, se sometió a estudio de esta Corporación la acción de tutela interpuesta por un ciudadano en contra del Consejo de Estado, con el fin de

que la demandada le otorgara prelación a la decisión de su caso. Al respecto, la Corte ordenó al Consejo de Estado que adoptara las medidas pertinentes para darle prelación a la resolución del asunto, al tomar en consideración la situación de salud del accionante y su condición económica. En concreto, consideró que se trataba de un sujeto de especial protección constitucional porque estaba en situación de discapacidad y en condición de pobreza.

1. En conclusión, el debido proceso, en específico, la garantía del plazo razonable, también se desconoce cuándo el proceso se adelanta en ausencia del principio de celeridad. Así, en ciertos casos, el debido proceso está estrechamente ligado con los principios de economía procesal y acceso a la administración de justicia.

1. De acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial descrito, estimo que en este caso se presenta una dilación injustificada del trámite administrativo ante la Junta Central de Contadores.

Al analizar la actividad procesal de la interesada y la actuación de la autoridad competente, se evidencia que en varias ocasiones la entidad accionada se pronunció sobre el incumplimiento de los requisitos para la expedición de la tarjeta profesional. Desde la primera solicitud realizada el 1º de febrero de 2021 hasta la última hecha el 11 de febrero de 2022, ya había transcurrido más de un año. En este lapso de tiempo, la actora presentó varias solicitudes e, incluso, dos acciones de tutela. Ahora, la demandada le exige un nuevo requerimiento sin que exponga razón alguna que justifique por qué no lo expresó de antemano. Este último aspecto no está cobijado por lo decidido sobre el domicilio.

Sumado a lo anterior, este caso involucra los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional, no solo porque está en situación de discapacidad por su situación de salud, sino también porque es una persona extranjera que tiene una urgencia en la expedición de su tarjeta profesional para poder ejercer su profesión.

Adicionalmente, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no

garantizaba la protección oportuna de los derechos fundamentales de la accionante, porque su resolución puede tardar.

Todos estos elementos ponen en duda que la demandante cuente prontamente con su tarjeta profesional. Más aún, si se encuentra en duda otro de los requisitos para su expedición.

1. Por lo expuesto anteriormente, considero que si los comportamientos dilatorios de la Junta Central de Contadores persisten, generaría una vulneración al derecho fundamental al debido proceso de la actora y la sentencia debió evaluar dicha situación. No obstante, en la medida en que existe un hecho probado y es la actuación reciente, aunque en todo caso preliminar, por parte de la entidad accionada, acompañé el sentido de la decisión. Sin embargo, ello no implica que la controversia sobre la vigencia de derechos fundamentales haya culminado en el presente asunto, por lo que resulta imperativo que la Junta Central de Contadores profiera, si no lo ha hecho, decisión definitiva sobre lo solicitado por la actora.

1. En estos términos quedan expuestas las razones que me llevaron a aclarar el voto en la Sentencia T-315 de 2022.

Fecha ut supra

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

1 La accionante presentó la acción de tutela a nombre propio. Sin embargo, el 6 de junio de 2022, concedió poder al abogado Nicolás Gómez Mora para que la representara en el «proceso de REVISIÓN de la acción de tutela». Cfr. Respuesta de 6 de junio de 2022, f. 3.

2 Id.

3 Id., f. 4.

4 Expediente digital. Escrito de tutela, f. 1.

5 Id.

6 Id.

7 Id.

8 Id.

9 Id. De acuerdo a los anexos aportados por la accionante, la referida visa temporal tipo «M» corresponde a una visa TP-10 válida desde el 28 de diciembre de 2015 hasta el 27 de diciembre de 2018. Cfr. Expediente digital, 03Anexos1.pdf., f. 1.

10 Id.

11 La Sala aclara que, conforme a las pruebas allegadas por la accionante, esta visa es de residente y la «autoriza para ejercer cualquier actividad». Cfr. Expediente digital, 03Anexos1.pdf., f. 2.

12 Respuesta de 22 de junio de 2022, f. 1.

13 Id.

14 Expediente digital. Anexo a la impugnación de la tutela, f. 5.

15 Id.

16 Expediente digital. Escrito de tutela, f. 2.

17 Id. Cfr. Anexo 1. Acta de grado 411 de 2021, f. 6.

18 Respuesta de 22 de junio de 2022, f. 5. Cfr. Proceso solicitud tarjeta profesional 1ª vez – Persona natural, radicado 5729.21, expediente 319042.

19 Id., f. 6. La accionante sostuvo que el 8 de abril de 2021 radicó una nueva solicitud. No obstante, en la prueba aportada consta que, en dicha fecha, la accionante radicó una «modificación solicitud tarjeta profesional 1ª vez- Persona natural», al cual se le asignó el

radicado 25408.21 y corresponde al expediente 319042.

20 Id., f. 7.

21 Según la señora Sánchez, la JCC negó su solicitud de expedición de tarjeta profesional de 4 de noviembre de 2021 por medio de las resoluciones n.º 000-866 de 9 de noviembre de 2021 y 000-3151 de 6 de diciembre de 2021.

22 Expediente digital. Escrito de tutela, f. 2. Dicha documentación está prevista en Resolución No. 973 del 23 de diciembre de 2015.

23 Expediente digital. Anexo 1, f. 14.

24 Id., f. 13.

25 Id.

26 Id.

27 Id.

28 Id.

29 Id.

30 Id.

31 Id.

32 Id.

33 Id.

34 Id.

36 Id.

37 Id., f. 17.

38 Id.

39 Id.

40 Id. Al respecto, resaltó que cumplió con 3 eventos previstos por numerales 1, 5 y 9 del artículo 16 del Decreto 6045 de 2017 «para solicitar visa tipo “M”» como lo son: i) 1. Ser cónyuge o compañero(a) permanente de nacional colombiano(a); ii) contar con empleo fijo en Colombia o de larga duración, en virtud de una vinculación laboral o de prestación de servicios con persona natural o jurídica domiciliada en Colombia y iii) encontrarse admitido o matriculado a estudios de básica primaria, secundaria o media, o programa de educación superior en pregrado de institución educativa en Colombia. Además, recordó que, según lo dispuesto por el artículo 18 del mismo decreto, «cuando la duración del contrato o de los estudios sea menor a tres años conforme a las condiciones previstas en los numerales 5 y 9 del artículo anterior, la visa tipo “M” podrá tener vigencia inferior».

41 Id., f. 22.

42 Id.

43 Id.

44 Id.

45 Id.

46 Id.

47 Expediente digital. Escrito de tutela, f. 2.

48 Id., f. 28.

49 Id.

50 Id.

51 Id.

52 Id.

53 Id.

54 Id., f. 27.

55 Id.

56 Id., f. 3.

57 Expediente digital. Expediente 11001318702720210002900 NI 23714, documento 03. Escrito de tutela NI. 23714.pdf., f. 2.

58 Id.

59 Expediente digital. Expediente 11001318702720210002900 NI 23714, documento 03. Escrito de tutela NI. 23714.pdf., f. 5.

60 Id., f. 3.

61 Id., f. 1. Solicitud identificada con radicado n.º 3190412, según consta en el escrito de tutela. La accionante señaló que, «en esta primera solicitud (expediente 3190429) trabajaba en la empresa Transportes Emanuel como auxiliar contable».

62 Id.

63 Id.

64 Id. Solicitud identificada con radicado n.º 327218. Según la accionante, al momento de presentar la segunda solicitud, trabajaba «como auxiliar contable del doctor Jhon Villegas [...] quien se desempeña como outsourcing».

65 Id., f. 2.

66 Id.

67 Id.

68 Id.

69 Id., f. 2.

70 Id., f. 6.

71 Id.

72 Id., f. 6.

73 Id., f. 6.

74 Id.

75 Id., f. 5.

77 Id.

78 Id., f. 3.

79 Id.

80 Id.

81 Expediente digital. Sentencia n.º 90 de 20 de octubre de 2021, f. 6.

82 Id., f. 7.

83 Id. En su primera solicitud de tutela, la accionante solicitó el amparo de su derecho al debido proceso administrativo.

84 Id., f. 7.

85 Id.

86 Id.

87 Id., f. 14. Esto, dado que la accionante i) «tiene antecedente congénito de bridas amnióticas», que le impide la adecuada circulación «en uno de sus miembros inferiores» y ii) «nació sin varios dedos de su mano derecha».

88 Id., f. 19.

89 Id., f. 26.

90 Id., f. 27.

91 Id.

92 Id.

93 Expediente digital. Información de cumplimiento de sentencia, f. 3.

94 Id.

95 Id. La accionada especificó que la nueva acción de tutela estaba identificada con radicado 2021-00498.

96 Id.

97 Expediente digital. Expediente 11001318702720210002900 NI 23714, documento 03. Escrito de tutela NI. 23714.pdf., f. 5.

98 Id.

99 Expediente digital. Expediente 760013105-017-2021-00433, documento 03. Escrito de tutela., f. 3.

100 Id.

101 Expediente digital. Escrito de tutela, f. 4.

102 Id. En su escrito, la accionante citó el artículo 2º de la Resolución 973 de 2015: Artículo 2º. Formulario electrónico. El trámite de inscripción en el registro profesional se realizará de forma electrónica a través de la página web de la entidad, por lo cual el solicitante deberá diligenciar en su totalidad el formulario electrónico que establezca la UAE Junta Central de Contadores. Una vez diligenciado el formulario electrónico deberá anexarse, en archivo independiente, la siguiente documentación a color, legible y en tamaño no mayor a 1 Mega Bytes. 1. Documento en formato JPG correspondiente a una fotografía 3 x 4 cm, 342 x 387

pixeles, con Resolución a 300 dpi., tomadas de frente. 2. Documento en formato PDF ampliado al 150% de la cédula de ciudadanía o cédula de extranjería del solicitante. 3. Documento en formato PDF, en un solo archivo, de la visa en la cual se autorice al solicitante extranjero a trabajar en el territorio nacional, acompañado del Certificado de Movimientos Migratorios, expedido por autoridad competente. 4. Documento en formato PDF del comprobante de pago y/o consignación bancaria, a nombre del solicitante. 5. Documento en formato PDF del acta de grado expedida por la Institución de Educación Superior, debidamente, autorizada por la entidad competente. 6. Documento en formato PDF, en un solo archivo, de la constancia de experiencia técnico - contable en los términos previstos en la presente resolución. 7. Documento en formato PDF, en un solo archivo, correspondiente a los soportes que acrediten las actividades relacionadas en la Constancia de Experiencia Técnico Contable del solicitante , incluido el contrato suscrito con el ente o persona natural que emite la constancia.

103 Id., f. 3.

104 Id.

105 Id., f. 2.

106 Expediente digital. Contestación de tutela de la Junta Central de Contadores, f. 3.

107 Id.

108 Id.

109 Id. A lo largo de su escrito, la autoridad mencionó las siguientes normas: i) el artículo 3 de la Ley 43 de 1990; ii) el Decreto 1235 de 1991 y iii) la Resolución 973 de 2015.

110 Id.

111 Id.

112 Id., f. 5.

113 Id.

114 Id.

115 Id., f. 3.

116 Id.

117 Id., f. 3.

118 Id.

119 Id. La accionante adjuntó orden médica en la que consta que tiene «antecedente congénito de bridas amnióticas en manos y miembro inferior derecho [...] que constantemente presentan edema».

120 Id.

121 Id.

122 Expediente digital. Sentencia n.º 042 de 8 de febrero de 2022, f. 5. El juez de segunda instancia constató que las sentencias n.º 33 de 30 de agosto de 2021, dictada por el juez 27 de ejecución de penas y medidas de seguridad de Bogotá, y n.º 55 de 13 de diciembre de 2021, dictada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali abordaron el mismo problema jurídico de la presente acción de tutela. Incluso, mediante la última decisión, el referido Tribunal amparó los derechos de la accionante.

123 Id.

124 Id.

125 Id., f. 4.

126 Id.

127 Id.

128 Id.

130 Id.

131 Respuesta de 6 de junio de 2022, allegada por la JCC, f. 6.

132 Id.

133 Id.

134 Id., f. 7.

135 Id., f. 5. Cfr. Resolución 000-0274 de 11 de febrero de 2022, aportada por la accionante en respuesta al Auto de pruebas de 2 de junio de 2022, ff. 43 y ss.

136 Id.

137 Respuesta de 23 de junio de 2022, allegada por la JCC, f. 1.

138 Id.

139 Id.

140 Id.

141 Respuesta de Migración Colombia, f. 3.

142 Id., f. 4.

143 Expediente 76001333300120220009200. Acta de reparto, f. 1.

144 Expediente 76001333300120220009200. Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, f. 3.

145 Id.

146 Id.

147 Id.

148 Respuesta al Auto de pruebas de 15 de junio de 2022, f. 1.

149 Id.

150 Anexo a la respuesta al Auto de pruebas de 15 de junio de 2022.

151 Id.

152 Id.

153 Respuesta al Auto de pruebas de 15 de junio de 2022, f. 1.

154 Sentencia T-282 de 2018.

155 Sentencia T-320 de 2021.

156

157 Artículo 86 de la Constitución.

158 Id.

159 Sentencias SU-067 de 2022, T-055 de 2022, SU-077 de 2018 y T-593 de 2017.

160 “Artículo 13. Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes. 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 hubiesen 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.

Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”.

161 Sentencias T-014 de 2019, SU-108 de 2018 y T-834 de 2005.

162 Corte Constitucional, sentencias C-132 de 2018 y T-361 de 2017. Ver también, sentencias T-384 de 1998 y T-204 de 2004.

163 Corte Constitucional, Sentencia T-071 de 2021.

164 El mecanismo judicial ordinario es idóneo si “es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales” (sentencia SU-379 de 2019). La aptitud material del recurso ordinario debe examinarse a partir de un estudio “cualitativo” (sentencia T-204 de 2004) de las pretensiones de la solicitud de tutela, la naturaleza de la controversia y las facultades que el juez ordinario ostenta para reparar las violaciones alegadas. En tales términos, el recurso ordinario será idóneo si permite analizar la “controversia en su dimensión constitucional” (C.P. art. 86.) y brindar un “remedio integral para la protección de los derechos amenazados o vulnerados” (sentencia SU-132 de 2018) equivalente al que el juez constitucional podría otorgar (T-361 de 2017).

165 El juez constitucional debe verificar que el medio judicial ordinario sea eficaz en abstracto y en concreto. El medio de defensa ordinario es eficaz en abstracto cuando “está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados” (sentencia C-132 de 2018). Por su parte, es eficaz en concreto si, “atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante” (Decreto 2591 de 1991, art. 6.), es lo suficientemente expedito para garantizar estos derechos. En particular, la Corte Constitucional ha señalado que, para valorar la eficacia en concreto de un mecanismo ordinario, el juez constitucional debe examinar si el accionante se encuentra en una situación de vulnerabilidad.

166 Sentencias T-002 de 2019, T-094 de 2013, entre otras.

167 Id.

168 Id.

169 Sentencia SU-074 de 2022, T-003 de 2022, T-896 de 2007, entre otras.

170 Sentencias T- 377 de 2021, T- 248 de 2021, T-076 de 2019, T-319 de 2018 y T-149 de 2018, entre otras.

171 Id.

172 Sentencias T-076 de 2019, T-369 de 2017, T-319 de 2018 y T-149 de 2018, entre otras. Según la jurisprudencia constitucional, «no tiene sentido un pronunciamiento por parte del juez constitucional si este constata que la vulneración o amenaza de los derechos

fundamentales fue superada o resuelta de alguna forma con posterioridad a que el accionante haya acudido a la acción de tutela», en tanto «la posible orden que imparti[ría] el juez caería en el vacío».

174 Sentencias T-149 de 2018 y T-011 de 2016.

175 Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU 540 de 2007, señaló: «el hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que ‘carece’ de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en la tutela».

176 Sentencia SU-522 de 2019.

177 Sentencia T- 310 de 2021. Cfr. Sentencia SU-522 de 2019.

178 Id. Cfr. T-431 de 2019. La Corte Constitucional ha propuesto, a manera ilustrativa, los siguientes ejemplos en los que puede presentarse una situación sobreviniente. Así pues, se configura este supuesto cuando el accionante: i) asumió la carga que no le correspondía para superar la situación que generó la vulneración; ii) perdió el interés en la litis o iii) un tercero –distinto al accionante y a la entidad demandada– ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental y iii) fuera imposible [...] llevar a cabo la pretensión del accionante “por razones que no son atribuibles a la entidad demandada.

179 Sentencias T- 310 de 2021 y T-298 de 2019.

180 Sentencia T-377 de 2021, T- 076 de 2019, T-149 de 2018, T-011 de 2016 y T-970 de 2014.

181 Sentencias T-377 de 2021, T-248 de 2021 y T-406 de 2019.

182 Sentencias T-039 de 2019 y T-387 de 2018.

183 Sentencias T-152 de 2019, T-038 de 2019, T-205A de 2018 y T-236 de 2018

184 Sentencias T-155 de 2017 y T-842 de 2011.

185 Sentencias T-152 de 2019 y T-205A de 2018.

186 Expediente digital. Escrito de tutela, f. 3.

187 Id.

188 Respuesta de la JCC al Auto de pruebas de 2 de junio de 2022, f. 7.

189 Id.

190 Id., f. 3.

191

192 Sentencia C-670 de 2002.

193 Sentencia T-162 de 2018.

194 Sentencia SU-027 de 2021. Cfr. Sentencias T-121

5 de 2003, T-184 de 2005, T-1104 de 2008, T-483 de 2017

195 Sentencia SU-027 de 2021. Cfr. Sentencias T-300 de 1996, T-082 de 1997, T-080 de 1998, T-303 de 1998 y T-1034 de 2005, T-1134 de 2005, T-586 de 2006, T-923 de 2006, T-331 de 2009, y T-772 de 2010.

196 Sentencia T-162 de 2018.

197 Sentencia T-162 de 2018.

198 Id. En la sentencia T-001 de 2016, la Corte señaló que “el juez de tutela deberá declarar improcedente la acción, cuando encuentre que la situación bajo estudio es idéntica en su contenido mínimo a un asunto que ya ha sido fallado o cuyo fallo está pendiente, y que deberá observar detenidamente la argumentación de las acciones que se cotejan, ya que habrá temeridad cuando mediante estrategias argumentales se busque ocultar la identidad entre ellas”. Por su parte, en la sentencia T-298 de 2018, la Corte manifestó que, cuando la acción de tutela esté basada en alguna de estas circunstancias, “la demanda de tutela deberá ser declarada improcedente”.

199 La Sala recuerda que, conforme a la Resolución 000-2866 de 9 de noviembre de 2021, aportada por la accionante y por la entidad accionada, esta última contó el término de estadía de la accionante desde el 6 de julio de 2021, fecha en la que, según las partes, la accionante radicó la totalidad de documentos exigidos por la normativa vigente.

200 Al respecto, ver Sentencias T-595 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo y T-051 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

201 Corte Constitucional, sentencias C-496 de 2015, T-295 de 2018 y T-341 de 2018.

202 Sentencias C-036 de 2003 y C-893 de 2012.

203 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

204 M.P. Rodrigo Escobar Gil