

Sentencia T-364/20

FUNCION JURISDICCIONAL POR SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Jurisprudencia constitucional sobre el alcance del artículo 116 de la Constitución Política

FUNCION JURISDICCIONAL POR SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

CARACTERIZACION DEL DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO COMO CAUSAL DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

MORA JUDICIAL INJUSTIFICADA-Circunstancias en que se presenta/MORA JUDICIAL JUSTIFICADA-Circunstancias en que se encuentra justificado el incumplimiento de los términos

ACCION DE TUTELA CONTRA ACCIONES U OMISIONES JUDICIALES-Procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto procedimental absoluto, por cuanto es injustificada la demora de la Superintendencia de Industria y Comercio en la ejecución de la sanción pecuniaria

Referencia: Expediente T-7.632.489

Acción de tutela interpuesta por Ever Prado Guerrero contra la Superintendencia de Industria y Comercio.

Magistrada Ponente:

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de agosto dos mil veinte (2020).

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados José Fernando Reyes Cuartas, Alberto Rojas Ríos y la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Hechos Relevantes¹

1. El 7 de julio de 2016, el actor firmó un acuerdo de transacción² en la Casa del Consumidor de Popayán, según el cual: “PRIMERO. se compromete a realizar la entrega de doscientos mil pesos (\$200.000) al señor RUBEN DARÍO GÓMEZ HURTADO correspondientes a un abono para la prestación de unos servicios al señor Rubén. SEGUNDO. Se compromete a asistir el día 11 de julio de 2016 a las 05:00 pm a las instalaciones de la Casa del Consumidor de Popayán para hacer efectiva la entrega del dinero al señor RUBEN DARÍO GÓMEZ HURTADO”.³

1. El 29 de julio de 2016, el señor Gómez diligenció un formato de incumplimiento⁴ en la casa del consumidor de Popayán, en el que se consignó que el actor no observó el compromiso acordada en el contrato de transacción.

1. El 18 de octubre de 2016, la coordinadora del Grupo de Trabajo de Verificación de

Cumplimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio-SIC, expidió el Auto No. 00097121, mediante el cual requirió al accionante “para que dentro del término improrrogable de cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia, acredite la observancia del referido acuerdo. Se advierte a la parte accionada, que, si transcurrido el término aludido no es atendido lo requerido por el Despacho, se procederá a la imposición de la multa que corresponde a cada día de retardo en el cumplimiento de la misma”.⁵ La SIC no precisó en este auto si el trámite dentro del cual fue expedido era de naturaleza judicial o administrativa.

1. El 21 de octubre de 2016, el actor fue notificado del auto con requerimiento de pago señalado en el numeral anterior. En efecto, según el desprendible de la empresa de servicios postales nacionales S.A.,⁶ en esta fecha se entregó dicho documento al accionante.

1. El 18 de septiembre de 2017, el señor Rubén Gómez radicó un escrito en el que solicitó a la SIC impulsar el trámite iniciado por esa entidad, pues después del requerimiento de pago no se adelantó ninguna actuación.⁷

1. El Grupo de Trabajo de Verificación de Cumplimiento del Despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales de la SIC, mediante Auto No. 00103056 del 3 de noviembre de 2017,⁸ declaró el incumplimiento de los compromisos pactados en el acuerdo de transacción, y con base al numeral 11 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011-Estatuto del Consumidor, impuso al accionante una multa por cincuenta millones cuatrocientos ochenta mil ochocientos cincuenta y dos pesos (\$50.480.852) a favor de la SIC, “que corresponde a cuatrocientos setenta y nueve (479) días de retardo en el cumplimiento de lo pactado (...) comprendidos entre el 12 de julio de 2016, día siguiente a la fecha en que venció el plazo para el cumplimiento oportuno de lo acordado, y el 2 de noviembre de 2017, día inmediatamente anterior a la fecha en que se profiere el presente auto (...) El pago deberá efectuarse dentro de los cinco(5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente providencia (...) Vencido este plazo se cobrarán intereses por cada día de retraso, liquidados

a la tasa del 12% efectivo anual”.⁹ Allí se precisó que dicha multa no eximía al demandado de cancelar los doscientos mil pesos (\$200.000) que se comprometió a pagar en el acuerdo de transacción y que si el incumplimiento persistía se procedería a reiniciar el trámite sancionatorio. Este auto fue notificado al accionante el 15 de noviembre de 2017, de acuerdo con la certificación de servicios postales.¹⁰

1. El 30 de noviembre de 2017, el accionante presentó un oficio ante la SIC, en el que expuso que “en ningún momento se aclaró ni se dio a conocer que el incumplimiento de dicho acuerdo generaría una sanción equivalente a la séptima parte del salario mínimo legal vigente por cada día de retardo”, ¹¹ y solicitó “se reevalúe la sanción impuesta”.¹² La SIC respondió el 16 de febrero de 2018, argumentando que “la misma hace tránsito a cosa juzgada y no se interpuso recurso alguno. Por lo que se ordena a la demandada estarse a lo dispuesto en la referida providencia”.¹³

1. La SIC, mediante escrito del 17 de julio de 2018 informó a la Defensoría del Pueblo que la sanción se impuso con fundamento en el numeral 11 del artículo 58 de la Ley 1480 y que “teniendo en cuenta que a la fecha en la que se impuso la sanción, esto es el 3 de noviembre de 2017, no había en el expediente ningún documento que acreditara el cumplimiento de lo acordado, procedió la aplicación de la sanción contemplada en dicha norma (...) la multa impuesta corresponde a una sanción legal, en contra de la parte incumplida, que no pretende el cubrimiento de la obligación impuesta al demandado ni el resarcimiento del demandante, sino la reprensión de una conducta omisiva de desacato a una orden judicial, cuya forma de tasar no depende de la discrecionalidad del juez, sino que está definida en el numeral 11 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011”.¹⁵

Con relación al cuestionamiento sobre la asignación de un abogado de pobres, indicó que de acuerdo con el CGP, debe “ser solicitado por el interesado en el marco de un proceso judicial

(Art. 151 y siguientes) y no está prevista para eventos como este, donde se suscribió un acuerdo de transacción en materia de consumo que hizo tránsito a cosa juzgada, para evitar precisamente el inicio del proceso jurisdiccional de protección al consumidor, ni se ha dado inicio al proceso ejecutivo que eventualmente se tramitaría solo ante la jurisdicción ordinaria”.¹⁶

Finalmente, agregó que el actor tuvo la oportunidad para exponer las razones del incumplimiento cuando se le requirió para que realizara el pago. Además, indicó que el Estatuto del Consumidor es aplicable a los productores de bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.

1. La Coordinación del Grupo de Trabajo Cobro Coactivo de la SIC, mediante auto de marzo 10 de 2018, resolvió librar mandamiento de pago en contra del actor por el valor de la multa, más los intereses de mora del 12% anual sobre esa suma, y además, por el monto de los gastos administrativos en los que incurra la SIC para el desarrollo de este trámite, según lo establecido en el artículo 836-1 del Estatuto Tributario. En este sentido, el 3 de octubre de 2018, decretó el embargo de un inmueble localizado en el municipio de Puerto Boyacá y fijó como límite del embargo \$82.987.200.¹⁷ En efecto, la anotación de dicha medida cautelar se encuentra en el certificado de libertad y tradición, con fecha 8 de octubre de 2018.¹⁸

1. El Juzgado Quinto Penal Municipal de Popayán, dentro del trámite de una acción de tutela distinta a la que aquí se revisa, mediante sentencia del 30 de enero de 2019, tuteló el derecho de petición del accionante, pues la SIC no respondió a otro memorial presentado por el actor el 8 de noviembre de 2018, con la que insistió una vez más que reconsiderara la imposición de la multa.¹⁹ Estimó el Juez que pese a tener el mismo contenido de una petición anterior, “cuenta como una nueva petición, por lo cual, la entidad debió brindar dicha respuesta al accionante, ya sea la respuesta brindada al Despacho en el sentido de que ya se le había respuesta, o la respuesta que se brindó en la anterior solicitud”.²⁰

1. El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán, dentro del trámite de otra acción de tutela, profirió sentencia el 26 de junio de 2019, en la que ordenó a la SIC entregara al accionante las copias solicitadas, dado que la entidad “no entregó el expediente al actor dentro del término de 3 días siguientes a su falta de respuesta”.²¹

1. El accionante presentó acción de tutela el 11 de julio de 2019, en la que solicitó que se ampararan su derecho fundamental a la dignidad humana en conexidad con el derecho de propiedad privada, así como del derecho al debido proceso; y que en consecuencia se declare la nulidad de todo lo actuado, tanto en el proceso de verificación de cumplimiento como el proceso administrativo de cobro coactivo, que se ordene citar nuevamente a audiencia para la firma del acuerdo de transacción y que allí se le advierta de la sanción en caso de incumplimiento. Posteriormente, el Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, mediante auto del 12 de julio de 2019, admitió la acción y suspendió el trámite de remate del bien inmueble.

1. Respuesta de la entidad demandada²²

1. El 17 de julio de 2019, el coordinador del Grupo de Trabajo de Gestión Judicial (E) de la SIC presentó escrito en el que inicialmente precisó la naturaleza jurisdiccional de la actuación adelantada y que culminó con la imposición de la multa en contra del accionante. Al respecto, indicó que “no se enmarca dentro de la función administrativa, como quiera que la misma fue tramitada bajo la potestad jurisdiccional atribuida a esta entidad por lo dispuesto en el artículo 58 del Estatuto del Consumidor y el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), subsumiendo las funciones del juez ordinario en materia de Acciones de Protección al Consumidor y un proceso de cobro coactivo de naturaleza administrativa”.²³

1. Posteriormente, relató los antecedentes fácticos de dicha actuación e indicó que mediante Auto No. 97121 del 18 de octubre de 2016, requirió al accionante para que expusiera los motivos del incumplimiento y demostrara alguna circunstancia eximente de responsabilidad. Del mismo modo, refirió que el auto mediante el cual se impuso la sanción no fue objeto de recurso y quedó ejecutoriado.

1. Argumentó que el legislador previó un procedimiento especial para la acción de protección al consumidor en el artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, en el que se incluyeron las sanciones que puede imponer la SIC cuando se incumplen los compromisos acordados en una conciliación o transacción. Así mismo, afirmó que “respecto de las sanciones impuestas por el Grupo de Trabajo de Verificación del Cumplimiento, no cabe duda alguna de su naturaleza jurisdiccional (...) la naturaleza de estas sanciones de carácter jurisdiccional y no administrativa, por lo que no es el procedimiento administrativo establecido en el artículo 60 de la Ley 1480 de 2011, ni las disposiciones del CPACA las que resultan aplicables”.²⁴

1. En este sentido, citó un texto académico en el que se explica que la SIC “conoce a la par con los jueces civiles del circuito las demandas de protección al consumidor, que se diferencian de las quejas administrativas en su objeto, el cual ya no versa exclusivamente proteger los derechos colectivos de los consumidores y los usuarios, sino que también tiene por fines proteger a un consumidor o usuario específico (...) Desde el punto de vista adjetivo, el procedimiento se rige por lo contemplado en el Código General del Proceso en lo relativo al proceso verbal sumario, según lo dispuesto en el inciso 4º del artículo (sic) y el artículo 58 de la Ley 1480. Por lo anterior, es clara la regla consistente en que la aplicación del CPACA versa sobre las actuaciones administrativas en caso de no estar reguladas en el Estatuto de Protección al Consumidor y en lo que tiene que ver con las actuaciones jurisdiccionales, es la legislación procesal civil la que aplica”.²⁵

1. De igual forma, recordó que la Corte Suprema de Justicia ha “reconocido la naturaleza jurisdiccional del trámite de verificación de cumplimiento”, ejercido por la SIC en el marco del

numeral 11 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011.²⁶ Expuso las diferentes formas con las que se atribuyen funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas y destacó que para el caso de esta entidad se dio bajo el supuesto de “la enunciación temática dependiente de un estatuto en la cual la atribución se determina en función del conjunto de normas comprendidas por un estatuto claramente identificable”.²⁷

1. Por otra parte, sobre la garantía del debido proceso en el trámite de verificación de cumplimiento, consideró que “se evidencia en la adecuada comunicación de todas las actuaciones del trámite, así como el otorgamiento de las oportunidades para presentar las alegaciones correspondientes (...) simplemente ignoró el requerimiento, lo que tuvo como consecuencia la pérdida de la oportunidad probatoria concedida para evitar la imposición de la multa”.²⁸ Con relación al auto a través del cual se impuso la sanción, precisó que no procedía el recurso de apelación y no fue repuesto, por lo que quedó en firme.

1. Señaló que el numeral 11 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 “confiere a la entidad la posibilidad de imponer las sanciones descritas en sus literales a) y b), dicha facultad potestativa y no obligatoria, lo que no significa arbitraria. En otras palabras, la decisión de imponer o no las sanciones allí descritas, no atiende a las particularidades de cada caso, sino obedece a un criterio objetivo establecido en esa norma (...) la capacidad económica del demandado o el monto de la obligación incumplida, para fijar el valor de la sanción. Se trata de una tasación objetiva, fijada en la ley y de la que el juez no se puede salir”.²⁹

1. Respecto a la tasación de las sanciones, señaló que con la norma se “castiga el retardo en el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia o de lo ordenado en la conciliación o transacción, según sea el caso. Por ello, la magnitud de la multa o la duración del cierre del establecimiento de comercio, obedecen a los días de incumplimiento o al tiempo que se demore la acreditación del cumplimiento, respectivamente”.³⁰

1. Sobre ejercicio oportuno de las facultades sancionatorias judiciales de la SIC, señaló que los veintitresmil (23.000) expedientes “se atienden en estricto orden de reparto correspondiente y se evacuan en el menor tiempo posible, atendiendo a la disponibilidad de los recursos materiales y humanos destinados para el efecto”.³¹

1. Finalmente, en lo que concierne al proceso de cobro coactivo, sostuvo que conforme a la Ley 1066 de 2006, la entidad tiene jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones a su favor, con base al procedimiento previsto en el Estatuto Tributario-ET, sin que sea necesario el agotamiento de la vía gubernativa. Agregó que con base a los artículos 837 a 839 del ET en concordancia con el Libro Tercero, Sección segunda, Título único del Proceso Ejecutivo, Capítulo VII, cuentan con “toda la capacidad y competencia legal para decretar cualquier tipo de embargo de bienes o dineros de propiedad de los ejecutados por dicha jurisdicción, para amparar con ello las deudas pendientes de pago”.³²

1. Respuesta de Rubén Darío Gómez Hurtado³³

1. Decisiones judiciales objeto de revisión

1. Decisión de primera instancia³⁵

1. El Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, mediante auto del 12 de julio de 2019 admitió la acción de tutela presentada por el accionante y “teniendo en cuenta que EVER PRADO GUERRERO asegura que su casa está embargada y que se encuentra pendiente de remate, el Despacho decretará como medida cautelar SUSPENDER el trámite de remate”.³⁶

1. Posteriormente, el Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, mediante sentencia de julio 25 de 2019, declaró improcedente el amparo constitucional. En primer lugar, estimó que se trata de un proceso de naturaleza jurisdiccional y posteriormente sostuvo que no se cumplió con el presupuesto de subsidiariedad, “como quiera que convocante y convocado terminaron el proceso a través de un acuerdo de transacción, no se dio aplicación a todas las etapas del proceso verbal sumario, sino que se efectuaron algunos trámites posteriores al acuerdo de transacción, previos a la imposición de la sanción, en los que se evidenció la omisión por parte del accionante, en el ejercicio de los recursos o herramientas necesarias para ejercer su derecho a la defensa”.³⁷

1. Agregó que el actor no justificó el incumplimiento una vez recibió el requerimiento de pago de la SIC, en el que además le advertían de la imposición de la sanción³⁸ y que “en tanto el actor considera exagerada la multa que le fue impuesta, tuvo la posibilidad, además de interponer el recurso de la vía gubernativa, demandar el auto a través de la jurisdicción contencioso administrativa, pero tampoco lo hizo”. ³⁹ Del mismo modo, afirmó que el accionante no aportó las pruebas que demuestren el cumplimiento de los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que, “pese a no haber hecho uso de los recursos ordinarios previstos para invocar la protección de sus derechos fundamentales, haya lugar a la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. Es decir, no acreditó la falta de idoneidad y eficacia”.⁴⁰

1. Así mismo, señaló que, dado que para ese momento se encontraba en etapa de notificación el mandamiento de pago, el actor podía proponer las excepciones del art. 831 del Estatuto Tributario. Finalmente, concluyó que el peticionario pretende trasladar al ámbito de la tutela una discusión que debió plantearse con el recurso de reposición y levantó la medida provisional decretada.

1. Impugnación⁴¹

1. El actor destacó que, si el Juez de Primera Instancia considera que el proceso es de naturaleza jurisdiccional, los autos no serían objeto de control ante el Juez Administrativo, “por lo que no es cierto que contaba con ese medio de defensa judicial”.⁴²

1. Con relación a la falta de idoneidad y eficacia de los recursos ordinarios, argumentó que la entidad dejó pasar cuatrocientos (479) días para la imposición de la sanción y que “con la notificación hecha del auto sancionatorio, se advierte que contra el mismo únicamente procedía el recurso de reposición, pues si su naturaleza es la del verbal sumario del CGP, dichos procesos son de única instancia”.⁴³

1. Además, apuntó que, si se aplican las normas del proceso verbal sumario, “significa que la multa debió imponerse de manera ágil, una vez no contesté el requerimiento, lo cual habría traído como resultado una multa proporcionada al hecho debatido. Por ejemplo, si pasados 15 días desde que fui requerido se me impone la multa establecida en la norma, el monto alcanza el valor de \$1.580.822, el cual es una suma que aunque alta, puede ser pagada por cuotas sin que se vea afectado mi único patrimonio”.⁴⁴

1. Por otra parte, resaltó que fue notificado del mandamiento de pago en dos oportunidades, primero el 12 de octubre de 2018 y luego el 29 de julio de 2019,⁴⁵ con lo que “reviven la notificación del mandamiento de pago por aviso, con la finalidad de demostrar que no estoy legitimado para actuar por este medio, por el requisito de subsidiariedad”.

1. Decisión de Segunda Instancia⁴⁶

1. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, mediante sentencia de agosto 29 de 2019, confirmó el fallo de primera instancia. Consideró que no se probó justificación alguna para no ejercer los medios de defensa judicial previstos en el ordenamiento jurídico, como tampoco estimó la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Agregó que el actor pudo haber cumplido la obligación desde el año 2016 y evitar la sanción. Del mismo modo, sostuvo que la acción era improcedente debido a que el proceso ante la SIC aún no había terminado, pues dicha entidad informó que se encontraba en etapa de notificación del mandamiento de pago, “de esta manera, puede ejercer su derecho de defensa y contradicción frente a tal decisión”.⁴⁷

1. Actuaciones en sede de revisión

1. La magistrada sustanciadora, mediante auto del 26 de febrero de 2020, ordenó al accionante que informara si el inmueble embargado le reporta alguna utilidad y que describiera su situación económica actual. El actor, con escrito del 10 de marzo de 2020, comunicó que vive en casa de su suegra junto con su esposa, sus ingresos son fijos pues provienen del trabajo que realiza como cerrajero, actividad que desarrolla de manera informal en el antejardín de la casa, “muchas veces en un mes no alcanzo a reunir el salario mínimo”.⁴⁸ Agregó que espera arrendar el inmueble para tener un ingreso fijo, luego de que resuelva un litigio actual sobre el mismo, pues al parecer la madre del actor lo habría vendido antes de morir, a través de un documento privado y la compradora ejerce actualmente la posesión del bien.

1. La Sala Séptima de Revisión, mediante auto del 10 de marzo de 2020, ordenó como medida provisional, que el Grupo de Trabajo de Cobro Coactivo de la SIC suspendiera de manera inmediata el trámite de cobro coactivo que adelanta en contra de Ever Prado Guerrero.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia y procedencia

1. La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución y con el Decreto 2591 de 1991, para revisar los fallos de tutela adoptados en los procesos de la referencia.

Cuestión previa

1. Teniendo en cuenta que el accionante está cuestionando el Auto No. 00103056 del 3 de noviembre de 2017, por medio del cual la SIC le impuso una multa, corresponde, en primer lugar, examinar si se trata de una providencia judicial. Para ello, es necesario precisar que esta decisión fue proferida por el Despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales, dependencia que, conforme al artículo 21 del Decreto 4886 de 2011,⁴⁹ tiene a su cargo adelantar “funciones jurisdiccionales de protección al consumidor”. Es decir, atendiendo a un criterio orgánico, el auto corresponde a una decisión judicial, en tanto fue expedida por una dependencia que se ocupa de adelantar asuntos judiciales.

1. Por otra parte, la Sala de Revisión advierte que la decisión cuestionada fue adoptada por la SIC en ejercicio de las funciones jurisdiccionales que fueron atribuidas por la ley 446 de 1998,⁵⁰ y la ley 1480 de 1992. Al respecto, el Consejo de Estado ha explicado que esta última ley o Estatuto del Consumidor “dejo enunciado que para la aplicación del Estatuto del Consumidor, las autoridades tendrían las funciones administrativas y jurisdiccionales establecidas en el mismo estatuto (...) la citada ley mantuvo a la SIC como la entidad encargada de velar por la protección de los derechos del consumidor; igualmente conservó

en la superintendencia y en el juez, la competencia a prevención para las acciones jurisdiccionales (artículo 58). En efecto, el fundamento normativo invocado por la entidad accionada para imponer la multa, es la facultad que se encuentra regulada en el ya citado artículo 58 del Estatuto del consumidor.

1. Finalmente, debe destacarse que la decisión cuestionada no es una resolución, sino que se trata de un auto, es decir, de una providencia judicial, conforme a la clasificación prevista en el artículo 278 del Código General del Proceso, según la cual “las providencias del juez pueden ser autos o sentencias”.

1. Con base en estas tres razones, la Sala concluye que el Auto No. 00103056 del 3 de noviembre de 2017, proferido por el Grupo de Trabajo de Verificación de Cumplimiento del Despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales, es una providencia judicial.

1. Ahora bien, una vez establecida la naturaleza jurídica de la decisión adoptada por la SIC, corresponde a la Sala de Revisión estudiar en el caso que se revisa: (i) la legitimación activa y pasiva. (ii) la procedencia excepcional de la tutela contra providencia judicial. (iii) el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial.

i. Legitimación activa y pasiva.

1. En cuanto a la legitimación pasiva, es necesario precisar que la SIC es “un organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, que goza de autonomía administrativa, financiera y presupuestal”,⁵¹ por tanto, es una entidad de naturaleza pública. En este sentido, han sido varias las oportunidades en las que este Tribunal ha decidido acciones de tutela dirigidas contra esta entidad y en las que ha precisado que “dado que las

superintendencias tienen la característica de ser también ‘autoridades administrativas’, la Corte ha considerado como constitucionales, aquellas normas que les asignan funciones jurisdiccionales, siempre y cuando se respeten los criterios mínimos para el ejercicio de la actividad judicial”.⁵²

En la tutela que se examina, el amparo fue dirigido en contra de la SIC por la presunta vulneración del derecho al debido proceso dentro de un trámite en el que actuó investido de competencias jurisdiccionales, de manera que la legitimación pasiva está acreditada.

1. Por su parte, la persona sancionada dentro del proceso de verificación de cumplimiento adelantado por la SIC y por ello titular del derecho al debido proceso presuntamente vulnerado dentro de dicho trámite, es la misma que interpuso la tutela que es objeto de estudio en esta providencia, de manera que el requisito de legitimación por activa también se encuentra satisfecho.

i. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y requisitos generales de procedencia.

1. Esta Corporación ha definido que la procedencia de la acción de tutela es excepcional para cuestionar sentencias judiciales, debido a que este criterio asegura que dichas providencias “estén amparadas adecuadamente por el principio de cosa juzgada que prescribe su inmutabilidad, y que los jueces conserven su competencia, autonomía e independencia al decidir los casos de los que conocen”. ⁵³

1. En este sentido, son precisas las circunstancias en las que es posible reprochar a través de la acción de tutela un proceso judicial o las decisiones adoptadas dentro del mismo, y para

ello es necesario examinar el cumplimiento de requisitos generales, “para que el juez constitucional pueda a entrar a valorar de fondo el asunto puesto en su conocimiento”.⁵⁴ Así mismo, superado este análisis, debe estudiarse el cumplimiento de requisitos especiales o específicos, que entrañan “vicios o defectos presentes en la decisión judicial y que constituyen la causa de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales”.⁵⁵

1. En particular, los requisitos generales de procedencia que deben cumplirse en cada caso son los siguientes:

“(a) Que el tema sujeto a discusión sea de evidente relevancia constitucional. (b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable, o de un sujeto de especial protección constitucional que no fue bien representado, (c) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, (d) En el evento de hacer referencia a una irregularidad procesal, debe haber claridad que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora, (e) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y qué hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible, (f) Que no se trate de sentencias de tutela”.⁵⁶

En consecuencia, la Sala de Revisión pasa a examinar el cumplimiento de estos requisitos en el caso concreto:

a. Relevancia constitucional.

1. El debate que se aborda tiene relación directa con la presunta vulneración del derecho al debido proceso, pues se endilga a la entidad accionada una tardanza injustificada en la adopción de la decisión dentro de un trámite de verificación de cumplimiento y que habría causado la imposición de una multa excesiva y desproporcionada para el actor. De manera que el objeto de discusión supone el exámen de una garantía de naturaleza constitucional, en tanto plantea la inquietud sobre el tiempo que se estima razonable para que las autoridades judiciales o las autoridades administrativas con funciones judiciales, decidan el asunto puesto a su consideración.

a. Agotamiento de todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada.

1. El examen de este requisito implica verificar que el accionante agotó “todos los medios -ordinarios y extraordinarios de defensa judicial a su alcance”,⁵⁷ porque no puede desfigurarse la naturaleza residual de esta acción, y transformarse en “una instancia más en el trámite jurisdiccional, ni un mecanismo de defensa que reemplace aquellos otros diseñados por el legislador. Menos aún, que resulte ser un camino excepcional para solucionar errores u omisiones de las partes o para corregir oportunidades vencidas en los procesos jurisdiccionales ordinarios”.⁵⁸

1. No obstante, en la jurisprudencia también se ha establecido que la falta de activación de los recursos ordinarios, previstos por el legislador dentro del proceso judicial, puede obedecer a motivos razonables, de ahí que se haya planteado que no es posible revivir oportunidades procesales vencidas “por la negligencia e inactividad injustificada del actor”.⁵⁹ (Negrilla fuera del texto original).

1. En el caso concreto, el actor no interpuso el recurso de reposición contra el Auto No. 00103056 del 3 de noviembre de 2017, mediante el cual la SIC le impuso una multa, pese a

que en dicha providencia fue concedido y debió interponerse dentro de los 3 días siguientes a su notificación. No obstante, la Sala concluye que la inactividad del actor está justificada por la situación de indefensión en la que se encontraba, atendiendo a su vulnerabilidad y a que la entidad accionada no le informó la naturaleza judicial del trámite que estaba en curso. A continuación se explican con detalle cada una de estas razones:

1. En primer lugar, el accionante es una persona que se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica, pues se dedica al trabajo informal y no cuenta con una fuente de ingresos distinta a los escasos recursos que obtiene con su trabajo no formal; los cuales no son fijos, y en todo caso, “muchas veces en un mes no alcanzo a reunir el salario mínimo”.⁶⁰ Además, el accionante relató que vive en la casa de su suegra, y es en el antejardín de esta vivienda donde labora. Agregó que su esposa no cuenta con una fuente de ingresos y depende económicamente de él. Por otra parte, como bien lo señaló la Defensoría del Pueblo, se trata de “un ciudadano de precarias condiciones económicas y académicas para ejercer su defensa técnica”.⁶¹

1. Con relación a la segunda razón, es necesario recordar que de acuerdo con una de las reglas constitucionales relativas a la atribución de funciones judiciales a autoridades administrativas, debe haber una “distinción clara entre las funciones administrativas y las funciones jurisdiccionales de la entidad”,⁶² lo cual también debe ser claro para el ciudadano inmerso en trámites de una u otra naturaleza, de ahí que “la entidad tenga la obligación de informar adecuadamente a las personas involucradas sobre el carácter jurisdiccional o administrativo de los procedimientos iniciados”.⁶³

1. En el caso concreto, la SIC no informó al actor sobre la naturaleza del procedimiento adelantado. En efecto, una vez el señor Rubén Gómez, acreedor de la suma pactada en el contrato de transacción, informó a la entidad accionada sobre el incumplimiento de dicho acuerdo, aquella requirió al actor para que pagara la suma allí acordada, pero en ese documento no se precisó si el trámite era de carácter jurisdiccional o administrativo.

1. De modo que el accionante no tuvo conocimiento de que se encontraba frente a un proceso judicial en su contra, es decir, no se enteró de que estaba siendo demandado y a partir de ello, gestionar y preparar su defensa, puesto que el ciudadano experimenta de manera distinta el hecho de estar demandado al de estar dentro de un trámite administrativo, lo cual es coherente con la mirada jurídica de uno y otro trámite, dado que “las decisiones judiciales tienen efectos jurídicos distintos a los administrativos. Por ejemplo, las primeras tienen la fuerza de cosa juzgada, por lo cual no son revocables ni modificables por la administración o por el juez mismo, y ni siquiera por el superior cuando ya se han surtido los recursos ordinarios o extraordinarios. Cosa distinta a lo que ocurre con los actos que tienen naturaleza administrativa, ya que éstos por lo general pueden revocarse, modificarse por la administración y ser revisados por las autoridades judiciales, con excepción de aquellos en los cuales existe una situación jurídica consolidada”.⁶⁴

1. En contraste, la entidad si le atribuyó la condición de demandado al accionante en la respuesta que presentó ante el juez de primera instancia, cuando dijo que la tasación de la multa no dependía de las condiciones particulares del “demandado”.⁶⁵ Con esta asimetría de información entre el ciudadano y el Estado, es claro que el primero quedó en profunda desventaja, no sólo para gestionar y preparar su defensa, sino además para actuar conforme a las reglas de los trámites judiciales y usar las herramientas allí disponibles, como por ejemplo, solicitar el amparo de pobreza previsto en los artículos 151 a 158 del CGP.

1. Ahora bien, a esta omisión de informar sobre la naturaleza judicial del procedimiento, se suma que la entidad accionada no estima procedente el amparo de pobreza dentro del trámite de verificación de cumplimiento, pues así se lo manifestó a la Defensoría del Pueblo,⁶⁶ en el que sostuvo que “no está prevista para eventos como este, donde se suscribió un acuerdo de transacción en materia de consumo que hizo tránsito a cosa juzgada”. ⁶⁷

1. Respecto a esta afirmación, debe recordarse que esta Corporación ha precisado que el

amparo de pobreza es “una institución de carácter procesal desarrollada por el legislador para favorecer a las personas que por su condición socioeconómica no pueden sufragar los gastos derivados de un trámite judicial”,⁶⁸ con la que se pretende superar barreras económicas para el acceso a la administración de justicia, y en consecuencia, asegurar el ejercicio igualitario de este derecho.⁶⁹ Por tanto, no es admisible que la entidad accionada descarte el derecho de los ciudadanos a solicitar el amparo de pobreza dentro del trámite que adelanta en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, pues con ello los pone en una difícil situación de desventaja para actuar dentro del mismo.

1. Ahora bien, la Sala de Revisión estima necesario recordar que, en la sentencia de tutela de segunda instancia, el juez sostuvo que era improcedente, debido a que el proceso ante la SIC aún no había terminado, pues dicha entidad informó que se encontraba en etapa de notificación del mandamiento de pago. Al respecto, es necesario distinguir nuevamente el trámite judicial de la actuación administrativa, pues en la sentencia C-649 de 2001,⁷⁰ en la que se estudió la constitucionalidad de las atribuciones jurisdiccionales conferidas a la SIC por la Ley 446 de 1998, se precisó que para garantizar la independencia, autonomía e imparcialidad en la adjudicación y en el ejercicio de las mismas, “la superintendencia de industria y comercio debía adecuarse institucionalmente con el propósito de que en la organización interna de la entidad estuvieran definidas y separadas las funciones administrativas y las jurisdiccionales”.

1. En efecto, el Despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales es la única dependencia de la SIC que desarrolla funciones de esta naturaleza, por lo que el trámite de verificación de cumplimiento ya concluyó y finalizó con el auto con el que se impuso la multa. Por otro lado, el procedimiento administrativo de cobro coactivo es adelantado por el Grupo de Trabajo de Cobro Coactivo de la Oficina Asesora Jurídica de la SIC, que es una dependencia claramente distinta e independiente del Despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales, que cumple con funciones administrativas, como puede observarse en el organigrama de la SIC.⁷¹

1. Ahora bien, el procedimiento de cobro coactivo no desplaza el amparo constitucional, pues la naturaleza residual de la acción de tutela se predica respecto de la existencia de otros medios de defensa judicial. En la sentencia T-628 de 2008,⁷² se refirió su naturaleza jurídica al señalar que “en su condición de procedimiento administrativo, el de cobro coactivo está sujeto al respeto de las garantías fundamentales”. En el mismo sentido, con la sentencia T-412 de 2017,⁷³ se reiteró que el trámite de cobro coactivo es un procedimiento administrativo.

1. Dicho lo anterior, solo resta examinar si contra la providencia mediante la cual se impuso la multa, procedía el recurso extraordinario de revisión. En el artículo 354 del CGP expresamente se señala que “el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas”, de manera que no es viable esta alternativa, dado que la providencia judicial cuestionada por el actor es un auto.

a. Que se cumpla el requisito de la inmediatez.

1. Esta Corporación ha señalado que cuando se ejerce la acción de tutela contra providencias judiciales, “por un lado, (i) el examen de este requisito debe ser más estricto y riguroso, pues con una eventual orden de amparo se estarían comprometiendo el principio de seguridad jurídica, la garantía de la cosa juzgada, así como la presunción de acierto con las que están revestidas las providencias judiciales⁷⁴; y por otro lado, (ii) la carga de argumentación en cabeza del demandante para justificar su inactividad aumenta de manera proporcional a la distancia temporal que existe, entre la presentación del amparo y el momento en el que se consideró que se vulneró su derecho”. ⁷⁵

1. Pasando al caso concreto, la providencia judicial reprochada por el actor fue expedida el 3 de noviembre de 2017 y el 30 de noviembre del mismo año solicitó a la SIC reevaluar la imposición de la sanción. Ante la negativa de la entidad, el tutelante acudió a la Defensoría

de Pueblo en busca de asesoría legal y, en consecuencia, el Ministerio Público presentó un escrito en junio de 2018, en el que presentó a la SIC el caso y planteó varios interrogantes sobre el proceso adelantado contra el actor. El 30 de enero de 2019, el Juzgado Quinto Penal Municipal de Popayán estudió una acción de tutela distinta a la que actualmente se revisa y mediante sentencia del 30 de enero de 2019, tuteló el derecho de petición del aquí accionante, pues la SIC no respondió a la solicitud presentada por el actor el 8 de noviembre de 2018. Posteriormente, mediante sentencia del 26 de junio de 2019, el Juzgado Tercero Administrativo del Circulo de Popayán, ordenó que la SIC respondiera a la solicitud de copias del expediente hecha por el actor. De modo que entre esta última decisión, con la cual el actor obtuvo copia del expediente, y la interposición de la acción de tutela que se revisa, el 11 de julio de 2019, transcurrió menos de un mes, tiempo razonable para la interposición del amparo.

1. En este proceso diacrónico se observa una continua actividad del actor en busca de que la SIC reconsiderara la multa impuesta, con apoyo incluso del Ministerio Público, desde que tuvo conocimiento de la decisión hasta la presentación de la acción de tutela que se revisa. Adicionalmente, debe destacarse que las consecuencias de la decisión de la SIC todavía afectan al tutelante, pues continúa siendo deudor de la multa que considera desproporcionada y vulneradora de su derecho al debido proceso.

1. Además, el monto de la sanción pecuniaria sigue creciendo por cuenta de los intereses: para el 7 de diciembre de 2017, la suma por concepto de intereses ya había alcanzado los ciento cuarenta y un mil pesos (141.000), de manera que la multa pasó de ser cincuenta millones cuatrocientos ochenta mil ochocientos cincuenta y dos pesos (\$50.480.852) a cincuenta millones seiscientos veintinueve mil novecientos treinta y ocho pesos (\$50.621.938), en tan solo un (1) mes y cuatro (4) días. Por tanto, mientras la deuda subsista y permanezca creciendo por cuenta de los intereses, el actor sigue soportando los resultados negativos en su vida y patrimonio, pues además ha tenido que ocuparse del proceso de cobro coactivo que adelanta la SIC en su contra. De manera que el tercer requisito también está satisfecho.

a. En el evento de hacer referencia a una irregularidad procesal, debe haber claridad que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.

1. El actor explicó en el escrito con el que impugnó la decisión de primera instancia, que la decisión a través de la cual la SIC declaró el incumplimiento de la transacción y que dio lugar a la imposición de la multa tardó 489 días, lo que causó que el monto de la multa llegara a una suma tan alta, pues la liquidación de la misma, tiene en cuenta cada día de retraso entre el incumplimiento de la transacción y la decisión de la SIC. Por tanto, consideró que si la entidad hubiese tomado menos tiempo para resolver el asunto, el valor hubiese sido también menor.

1. En este contexto, la conexión entre, por un lado, la irregularidad que se endilga a la entidad en cuanto a que debió tomar la decisión en un lapso mucho menor al que efectivamente empleó; y por otro lado, el contenido de la providencia que se considera vulneratoria de derechos fundamentales, quedó demostrada pues hay una relación directa y proporcional entre el valor que puede llegar a alcanzar la multa y el número de días que tarda en expedirse la decisión de la SIC.

a. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y qué hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.

1. La Sala de Revisión concluye que en el relato de los hechos expuestos en el escrito de tutela se precisaron las circunstancias fácticas del caso, como los derechos que, según el actor, están siendo vulnerados. Por su parte, la SIC manifestó que el actor tuvo la oportunidad de presentar su defensa con relación al incumplimiento de la transacción, cuando fue requerido por dicha entidad para que realizara el pago del valor pactado en dicho

acuerdo. En efecto, en ese momento habría podido el actor exponer argumentos que justificasen el incumplimiento de la transacción, pero no discutir sobre el monto de la multa que para esa fecha era incierto. De modo que se considera que el reproche sobre el monto al que llegó la multa, solo se habría podido exponer una vez el actor tuvo conocimiento de dicha suma.

a. Que no se trate de sentencias de tutela

1. La decisión judicial que se discute en este trámite de revisión corresponde a una providencia proferida por el Despacho Delegada para Asuntos Jurisdiccionales de la SIC, dentro del desarrollo de un trámite de verificación de cumplimiento, de manera que no se trata de una sentencia de tutela. Así que este último requisito, al igual que los anteriores, está cumplido. Por esta razón, es procedente pasar a plantear el problema jurídico a resolver.

1. Problema Jurídico

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala de Revisión responder el siguiente interrogante:

Primero. ¿La SIC vulneró el derecho fundamental al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de Ever Prado Guerrero, al tardar cuatrocientos setenta y nueve (479) días para proferir la providencia con la que le impuso una multa por cincuenta millones cuatrocientos ochenta mil ochocientos cincuenta y dos pesos (\$50.480.852), más el pago de intereses sobre esa suma, los cuales continúan generándose, más gastos administrativos?

Con el objetivo de responder a estos interrogantes, la Sala Séptima de Revisión abordará los siguientes temas: (i) La constitucionalidad del traslado de competencias judiciales a las superintendencias; (ii) la jurisprudencia constitucional sobre acciones de tutela dirigidas contra decisiones judiciales emitidas por la SIC; (iii) el deber de las autoridades judiciales de adoptar decisiones ajustadas a los principios de proporcionalidad y razonabilidad; (iv) requisitos especiales de procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; (v) el defecto procedimental. Finalmente, el caso concreto será resuelto.

1. La constitucionalidad del traslado de competencias judiciales a las superintendencias

1. Este Tribunal se ha pronunciado en diversos momentos sobre la constitucionalidad del traslado excepcional de la competencia judicial a autoridades administrativas en general: en la sentencia C-592 de 1992,⁷⁶ se precisó que es una medida válida para descongestionar la administración de justicia; y que su validez radica en su excepcionalidad y su origen legal, conforme con el artículo 116 superior. Posteriormente, en la providencia C-212 de 1994,⁷⁷ se explicó que el principio de separación de poderes no es absoluto y por ello no excluye la colaboración armónica entre los órganos del poder público para alcanzar fines estatales. Por tanto, la Corte encontró ajustada a la carta política la asignación de funciones jurisdiccionales a inspectores de policía y alcaldes.

1. Sobre las funciones jurisdiccionales atribuidas en particular a las superintendencias, en la sentencia C-1143 de 2000⁷⁸ la Corte explicó que la facultad dada a la Superintendencia de Sociedades por el artículo 146 de la Ley 222 de 1995 sólo era para iniciar o interponer, con base en su función administrativa de inspección y vigilancia, la acción revocatoria concursal y no para decidir sobre ella, pues le correspondía tramitarla a un juez de la república. Agregó que esta facultad no significaba que la superintendencia actuara como juez y parte, pues si bien la misma entidad estaba al mismo tiempo facultada para conocer y decidir procesos concursales, estas dos funciones coexisten, pero no se confunden entre ellas.

Más adelante, en la sentencia C-1641 de 2000,⁷⁹ la Corte estudió si la Superintendencia Bancaria actuaría como juez y parte para fallar algunos conflictos entre clientes y entidades bancarias, debido a que podría haber actuado en ellos previamente debido al ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia. Allí, la Corte advirtió que “las directrices administrativas de inspección, control y vigilancia dadas por las superintendencias limitan una actividad jurisdiccional posterior de la misma entidad, toda vez que ya hay una posición previa de la entidad en relación con las actividades que ahora tiene que juzgar”, por lo que concluyó que se requiere que “la independencia e imparcialidad del funcionario estén completamente aseguradas, lo cual no ocurre en casos como los aquí previstos porque habría un juez de sí mismo”. Al final, declaró la inexecutable del artículo 51 de la Ley 510 de 1999, que modificó el artículo 146 de la ley 446 de 1998, y mediante el cual se atribuyen funciones jurisdiccionales a la Superintendencia Bancaria.

En el mismo sentido, en la sentencia C-649 de 2001⁸⁰ se abordó la cuestión de la independencia e imparcialidad de los funcionarios que conocen y deciden las acciones jurisdiccionales (ver numeral 1.24 de esta providencia).⁸¹ Finalmente, en la sentencia C-156 de 2013⁸² concluyó que la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas debe estar sujeta al cumplimiento de tres grupos de condiciones: “en primer término, debe respetar un principio de excepcionalidad, asociado a (i) la reserva de ley en la definición de funciones (incluidos los decretos con fuerza de ley), (ii) la precisión en la regulación o definición de tales competencias; y (iii) el principio de interpretación restringida o restrictiva de esas excepciones. En segundo lugar, la regulación debe ser armónica con los principios de la administración de justicia, entre los que se destacan (iv) la autonomía e independencia judicial; (v) la imparcialidad del juzgador; y (vi) un sistema de acceso a los cargos que prevea un nivel determinado de estabilidad para los funcionarios judiciales. Y, por último, debe ajustarse al principio de asignación eficiente de las competencias, el cual se concreta en un respeto mínimo por la especialidad o la existencia de un nivel mínimo de conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas en las que potencialmente interviene el órgano. Esa conexión debe ser de tal naturaleza, que asegure el derecho a acceder a un juez competente, y que, a la vez, brinde garantías suficientes de

independencia de ese juzgador”.

1. Jurisprudencia constitucional sobre acciones de tutela dirigidas contra decisiones judiciales emitidas por la SIC

1. En la sentencia T-538 de 2003,⁸³ esta Corporación examinó un caso en el que el accionante cuestionaba que la SIC inició un incidente de liquidación de perjuicios dentro de un trámite administrativo cuando dicho trámite suponía el ejercicio de una función jurisdiccional. En esa ocasión, la Corte estableció que “la Superintendencia no especificó con claridad la naturaleza de la investigación que pretendía adelantar y menos le informó al interesado sobre tal cuestión, es decir, si ejercía funciones administrativas o jurisdiccionales, toda vez que del último párrafo transcrito fluye que invocaba funciones jurisdiccionales (...) Es evidente que la demandada mezcló las dos facultades, pues dentro de una misma investigación profirió decisiones de carácter administrativo y jurisdiccional, cuestión que riñe con el debido proceso, toda vez que aunque legalmente era competente para adelantar ambos procedimientos, su deber era haber determinado previamente la naturaleza de la función que iba a ejercer y luego sí adelantar la correspondiente investigación o, en caso de que se pidieran ambas, era necesario que garantizara la independencia no sólo del funcionario encargado de llevarlas a cabo sino del trámite y de la decisión respectiva”.

1. En el mismo sentido, en la sentencia T-200 de 2004,⁸⁴ fue objeto de estudio la omisión por parte de la SIC de tramitar el recurso de apelación interpuesto por el demandante dentro de un proceso de competencia desleal. En esta providencia se recordó que las facultades jurisdiccionales otorgadas por la ley a autoridades administrativas como la SIC, se ajustan a la Constitución,⁸⁵ siempre y cuando la entidad a la que se le trasladó la competencia judicial, asegure “la efectividad de los principios que orientan la administración de justicia, entre otros, los de independencia, imparcialidad, libertad institucional y autonomía, de forma tal que pueda salvaguardarse que quien actúa como juez esté previamente establecido por la ley (juez natural), sea ajeno a las partes en la controversia (imparcial), sujeto únicamente al

derecho y no a las instrucciones de sus superiores (independencia), y goce de una estabilidad suficiente para ejercer su independencia y autonomía (inamovilidad)⁸⁶". Y en ese sentido, "las decisiones que tienen su origen en una autoridad que se desenvuelve como juez, difieren sustancialmente de aquellas en las que actúa con carácter administrativo⁸⁷". (Negrilla fuera del texto).

Por tanto, dado que en este caso la SIC asimiló el trámite judicial a uno de naturaleza administrativa y por ello dejó de aplicar la norma que en efecto permitía la interposición del recurso de reposición, este Tribunal concluyó que se estructuró un defecto procedimental; y, en consecuencia, ordenó que fuese decidido por la entidad dentro de un término de 48 horas.

1. El deber del juez de aplicar los principios de proporcionalidad y razonabilidad para la liquidación de sumas de dinero y tasación de multas

1. En este sentido, el juez debe consultar los principios de razonabilidad y proporcionalidad de una medida prevista en la ley, como lo es una sanción pecuniaria. Por ello, esta Corporación se ha pronunciado en varias oportunidades y diversos contextos sobre el deber que tienen las autoridades judiciales de adoptar decisiones ajustadas a esos principios constitucionales. ⁸⁹

1. En cuanto a al principio de razonabilidad, se ha dicho que "el concepto de razonabilidad puede ser aplicado satisfactoriamente solo si se concreta en otro más específico, el de proporcionalidad".⁹⁰ Y en esta dirección, "el concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que

no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes”.⁹¹

1. En particular, cuando el juez debe liquidar sumas de dinero, ha sido persistente el argumento de la Corte sobre la imperiosa necesidad de que la autoridad judicial considere las condiciones particulares de las personas afectadas, pues solo de ese modo pueden materializarse estos principios.

1. En la sentencia C-039 de 2003,⁹² esta Corte acogió el principio de proporcionalidad como criterio esencial para que el juez penal fije el monto de la caución o fianza, de modo que la decisión judicial que adopte se ajuste a la constitución. Señaló que “la caución prendaria viola el principio de proporcionalidad cuando es excesiva. Una caución excesiva obstaculizaría el goce efectivo de la libertad personal (...) El criterio que toma como fundamento la capacidad de pago del individuo para determinar un trato diferencial, en este caso, para señalar el monto de una imposición dineraria, no es opuesto per se al principio de igualdad constitucional. Por el contrario, su reconocimiento garantiza que las cargas económicas guarden relación proporcional con el patrimonio disponible de quienes las soportan”. (Negrilla fuera del texto).

1. En la sentencia C-750 de 2015,⁹³ este Tribunal estudió la constitucionalidad del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, que restringía a seis (6) meses la tasación del lucro cesante para calcular la indemnización a favor de los propietarios de inmuebles expropiados con el fin de ejecutar obras de infraestructura pública. En esa oportunidad, la Corte explicó que “el equilibrio de las cargas públicas y el cumplimiento de finalidades constitucionales significan que el juez y la administración deben sopesar las circunstancias de cada caso para tasar la indemnización. Ello no es otra cosa que la vigencia y aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el pago de los perjuicios causados al ciudadano (...) la

administración y los jueces cuentan con la obligación de calcular una indemnización que atienda al principio de razonabilidad”. (Negrilla fuera del texto).

En este sentido, se declaró la inexecutable de la norma con fundamento en que un límite en abstracto “impide al juez ponderar los intereses del expropiado y de la comunidad para calcular una indemnización justa. El lapso señalado en la norma obligaría al funcionario judicial a reconocer un resarcimiento que no asegure la protección especial de personas discapacitadas, niños o de ancianos”.⁹⁴

1. En particular, sobre la proporcionalidad del monto de las multas, en la sentencia T-986A de 2012,95 si bien se estudió este tema dentro de un trámite administrativo, las consideraciones allí expuestas ilustran la necesidad de concretar el principio de proporcionalidad y razonabilidad. Una familia que habitaba un asentamiento irregular fue sancionada por violación de normas urbanísticas, con una multa que sumó más de siete millones de pesos (\$7.000.000). En esa ocasión se planteó que “la sanción impuesta no consulta la situación económica particular de la accionante. De los hechos se evidencia la condición de pobreza en la que viven la señora Ceballos y su núcleo familiar, situación que fue ignorada por la administración al momento de imponer una multa de tan elevado valor. En este sentido, al aplicar la norma, la administración desatendió el principio de proporcionalidad que rige la función administrativa sancionatoria, pues la sanción impuesta resulta ser en exceso gravosa para la accionante, teniendo en cuenta además la finalidad de la norma”. (Negrilla fuera del texto).

1. Del mismo modo, en la sentencia C-054 de 201996 se estableció la proporcionalidad de la multa con base en las condiciones financieras del obligado a pagarla. Así se hizo cuando se afirmó que “quienes están en disposición de ofrecer bienes y servicios al Estado tienen no solo el deber, sino la posibilidad de hecho de pagar multas que ascienden a 32 SMLDV, es decir, algo más que 1 SMMLV (...) Así el pago de una multa que en el peor de los casos, excede un salario mínimo no parece desproporcionada para quienes estén interesados en

ejercer la actividad comercial, de quienes, por otra parte, se espera un cumplimiento de sus obligaciones económicas”.

1. Ahora bien, con relación a la aplicación de estos principios en las actuaciones dirigidas a hacer efectivo el pago de multas, en la sentencia C-799 de 2003,⁹⁷ esta Corporación estudió el artículo 140 de la Ley 769 de 2002, que permitía la inmovilización del vehículo o la retención de la licencia de conducción por el no pago de una multa de tránsito. Allí la Corte concluyó que la medida no era proporcional ni razonable porque desconocía la realidad socioeconómica de un grupo de conductores y el hecho de que no todos están en las mismas condiciones para el pago de las obligaciones pecuniarias derivadas de las multas.

1. Requisitos especiales de procedibilidad excepcional del amparo contra providencia judicial y defecto procedimental. Reiteración de jurisprudencia

1. De acuerdo con el precedente constitucional los requisitos o causales de procedencia especial de la acción de tutela contra providencias judiciales fueron inicialmente definidos de la siguiente manera:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos

fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

i. Violación directa de la Constitución". 98

1. Particularmente, el defecto procedimental implica entonces que “en desarrollo de la actividad judicial el funcionario se aparta de manera evidente de las normas procesales aplicables”,⁹⁹ y “no se trata de cualquier defecto respecto de las formas propias de cada juicio, sino uno que tenga la entidad suficiente para negar la materialización de los derechos fundamentales”.¹⁰⁰ Esto quiere decir que no se trata de cualquier omisión, sino que la irregularidad que el actor alega debe ser la causa que imposibilita a la persona para gozar de sus derechos fundamentales.

1. Este defecto puede manifestarse a través de dos modalidades: (i) el defecto procedimental absoluto y (ii) defecto procedimental por exceso ritual manifiesto.¹⁰¹ En cuanto al primero, son tres las circunstancias en las cuales se estructura:

(i) “resolver por un cauce completamente distinto al previsto en la ley o prescinde por su simple voluntad de la práctica de una o de varias etapas del proceso. Bajo este supuesto, no solo se ha decidido casos en los que el operador ha omitido, sin ninguna justificación razonable, el decreto y práctica de pruebas o la notificación de la actuación procesal que

requiere de dicha formalidad¹⁰², sino que también ha examinado la aplicación de términos judiciales, donde el juez opta, sin motivación, por prolongar o delimitar el tiempo con que cuentan las partes para intervenir en el proceso ordinario¹⁰³".

(ii) "En segundo lugar, cuando en el proceso se presenta una demora injustificada que impide la adopción de la decisión judicial definitiva. Esto no quiere decir que sea posible cuestionar mediante tutela cualquier retraso, alegando de forma general la existencia de una mora judicial, pues lo que se cuestiona en este supuesto es la propia vulneración del derecho a un trámite judicial ágil y sin dilaciones injustificadas¹⁰⁴".¹⁰⁵ Sobre esta segunda circunstancia, en la sentencia T-1246 de 2008¹⁰⁶ se había precisado que se trata de una "demora injustificada por parte del funcionario, tanto en la adopción de la decisión, como en su cumplimiento".

(iii) "Finalmente, cuando el juez de la causa desconoce las garantías mínimas del debido proceso¹⁰⁷, en especial, en los casos que el operador judicial limita irrazonablemente los derechos a la defensa y contradicción de los sujetos procesales, presentándose por ello evidentes fallas en la defensa técnica que no pueden ser imputables a la persona y que, sin embargo, tienen un efecto decisivo en la resolución del asunto controvertido¹⁰⁸".¹⁰⁹

1. Ahora bien, teniendo en cuenta que una de las circunstancias que estructura el defecto procedimental absoluto, tiene que ver con la tardanza injustificada en la adopción de la decisión, es necesario examinar las reglas fijadas por esta Corporación para identificar cuándo puede estimarse que el incumplimiento de los términos procesales previstos en la ley para el desarrollo de un proceso judicial es injustificable.

1. Circunstancias que estructuran la mora judicial injustificada. Reiteración de jurisprudencia.

1. Las acciones de tutela revisadas por esta Corporación y en las que se ha estudiado la mora judicial, han involucrado casos en los que los ciudadanos aún se encuentran en espera de que el operador judicial adopte la decisión definitiva para resolver el asunto puesto a su consideración. De manera que ante la falta de decisión, en la jurisprudencia se han definido las circunstancias en las cuales dicha mora está justificada y es sólo en esas precisas circunstancias en las que la Corte encuentra que la tardanza de la autoridad judicial es excusable:

“(i) cuando es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial; (ii) cuando se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial; o (iii) cuando se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley”.¹¹⁰

1. Por su parte y como corolario de lo anterior, la mora judicial injustificada ocurre cuando (i) se presenta un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial.¹¹¹

1. De esta manera, en la sentencia T-052 de 2018,¹¹² una mujer de 76 años que padecía varias dolencias y actuaba como demandante en un proceso laboral, aguardaba la resolución del recurso de casación radicado en el año 2010. En esta oportunidad, se aludió al principio de plazo razonable que se encuentra en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, “con el fin de evitar dilaciones injustificadas que configuren la violación de derechos fundamentales”;¹¹³ así mismo, fue referenciado el derecho al acceso a la administración de justicia y la prohibición de dilaciones injustificadas. En esa oportunidad se encontró que la

mora estaba justificada porque se trataba de un asunto de indiscutible complejidad, la justicia ordinaria laboral presenta los índices más altos en congestión judicial, de modo que “la mora obedece a problemas estructurales de la administración de justicia”.¹¹⁴

1. Del mismo modo son varias las sentencias de este Tribunal en las que se ha justificado la mora judicial, especialmente casos de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por la notoria congestión judicial que llevó a concluir que se trataba de un problema estructural que eximía a los funcionarios de cualquier responsabilidad en la tardanza para decidir los recursos de casación.¹¹⁵

1. Solución del caso concreto

1. En el caso que se revisa, el actor incumplió un acuerdo de transacción en el que se pactó el pago de doscientos mil pesos (\$200.000), hecho que motivó que la SIC impusiera, cuatrocientos setenta y nueve (479) días después de vencido el plazo para pagar ese valor, una multa que fue liquidada en cincuenta millones cuatrocientos ochentamil ochocientos cincuenta y dos pesos (\$50.480.852) a favor de la SIC, suma que ha venido creciendo por cuenta de los intereses que también fueron ordenados en la misma providencia, más los gastos administrativos que determine el Grupo de Trabajo de Cobro Coactivo. El tutelante sostiene que como consecuencia de la tardanza de la SIC en tomar la decisión, le fue impuesta una multa excesiva, cuyo pago amenaza la propiedad sobre el único bien inmueble que posee, pues este fue embargado por dicha entidad dentro del trámite de cobro coactivo.

1. En este contexto factico, la Sala de Revisión advierte que el trámite de verificación de cumplimiento adelantado por la SIC estuvo compuesto por dos actuaciones: (i) el requerimiento de pago y (ii) la imposición de la sanción. Además, es necesario resaltar que cada una de estas actuaciones tuvo la forma jurídica de auto: el requerimiento de pago se hizo a través del Auto No. 00097121 del 18 de octubre de 2016, mientras que la multa fue

liquidada con Auto No. 00103056 del 3 de noviembre de 2017.

1. El auto, como se indicó previamente,¹¹⁶ es un tipo de providencia judicial cuyo término de expedición fue expresamente regulado por el legislador en el artículo 120 del CGP:

ARTÍCULO 120. TÉRMINOS PARA DICTAR LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES POR FUERA DE AUDIENCIA. En las actuaciones que se surtan por fuera de audiencia los jueces y los magistrados deberán dictar los autos en el término de diez (10) días y las sentencias en el de cuarenta (40), contados desde que el expediente pase al despacho para tal fin.

1. En el caso que se examina, la SIC expidió 2 autos al margen de una audiencia, de manera que los términos que debió seguir para dictar estas providencias son los que específicamente señala el CGP, esto es, 10 días contados desde que el expediente pase al despacho para tal fin.

1. No obstante, la Sala detecta que el auto de requerimiento de pago y el de imposición de la sanción fueron dictados en un lapso mucho más largo del término fijado por el CGP, como se explica a continuación:

1. Primero. La demora en la expedición del auto con el requerimiento de pago – Auto No. 00097121 del 18 de octubre de 2016: el 11 de julio de 2016 venció el plazo para cumplir lo pactado en el contrato de transacción firmado en la casa del consumidor de Popayán, y el 18 de octubre del mismo año, el Grupo de Trabajo de Verificación de Cumplimiento dictó el auto con el requerimiento de pago. Contados los días desde que venció el plazo para cumplir el acuerdo hasta la expedición del Auto No. 00097121, fueron 67 días hábiles los que dejó pasar la SIC para dictar este auto: 12 días del mes de julio de 2016, 22 días en el mes de agosto,

más otros 22 días del mes de septiembre, y adicionalmente, 11 días hábiles del mes de octubre.¹¹⁷

1. Ahora bien, dado que en la fórmula de liquidación de la multa no se aplican días hábiles,¹¹⁸ sino calendario; estos 67 días hábiles que dejó pasar la SIC significaron 99 días en contra del actor, como se expone en la siguiente tabla:

Tabla 1. Total de días calendario usados para expedir auto con requerimiento de pago

Actuación

Año

Mes

Días calendario

Expedición Auto No. 00097121 del 18 de octubre de 2016

2016

Julio

20

2016

Agosto

31

2016

Septiembre

30

2016

Octubre

18

Total

99

Notificación Auto No. 00097121 del 18 de octubre de 2016

2016

3

Plazo otorgado para pagar

2016

Octubre

7

1. En contraste, si la SIC hubiese estado sujeta al término previsto en el artículo 120 del CGP: 10 días hábiles, hubiese tomado un número mucho menor de días: si se contabilizan desde el 12 de julio de 2016- día siguiente al vencimiento del plazo para cumplir lo pactado en el contrato de transacción- este auto debió haberse expedido, a más tardar, el 27 de julio de 2016. Este lapso equivale a 16 días calendario.

1. Segundo. La demora en la expedición del auto con la imposición de la multa- Auto 00103056 del 3 de noviembre de 2017: el actor fue notificado del auto con el requerimiento

de pago el 21 de octubre de 2016, en el que se le indicó que debía observar el acuerdo dentro de los 5 días siguientes, plazo que venció el 28 de octubre de ese año.¹¹⁹ Esto quiere decir que la SIC tardó desde el 29 de octubre de 2016 hasta el 3 de noviembre de 2017, esto es, 370 días calendario, como se expone en la siguiente tabla:

Tabla 2. Total de días calendario usados para expedir auto con imposición de la multa

Actuación

Año

Mes

Días calendario

Expedición Auto 00103056 del 3 de noviembre de 2017.

2016

Octubre

3

2016

Noviembre

30

2016

Diciembre

31

2017

Enero

31

2017

Febrero

28

2017

Marzo

31

2017

Abril

30

2017

Mayo

31

2017

Junio

30

2017

Julio

31

2017

Agosto

31

2017

Septiembre

30

2017

31

2017

Noviembre

2

Total

370

1. En contraste, si la SIC hubiese estado sujeta al término previsto en el artículo 120 del CGP: 10 días hábiles, hubiese tomado un número mucho menor de días: si se contabilizan estos 10 días desde el 29 de octubre de 2016 – día siguiente al vencimiento del plazo otorgado en el Auto No. 00097121 para cumplir la obligación-, el auto con la imposición de la sanción debió haberse expedido, a más tardar, el 15 de noviembre de 2016. Este lapso equivale a 18 días calendario. En este sentido, la diferencia entre los 370 días calendario que en efecto tomó la SIC y los 18 días que debió tardar es de 352 días.

1. Adicionalmente, es inquietante que la entidad accionada se haya mantenido inactiva durante casi un año, sin desarrollar alguna actuación, al punto que dicha dilación impuso al acreedor la carga de impulsar el trámite, como consta en el memorial que presentó el 18 de septiembre de 2017.¹²⁰

1. Ahora bien, la Sala de Revisión estima necesario valorar si esta tardanza configura un defecto procedimental. Como se expuso en la parte motiva de esta providencia, una de las circunstancias que da lugar a la estructuración de este defecto es “cuando en el proceso se presenta una demora injustificada que impide la adopción de la decisión judicial definitiva. Esto no quiere decir que sea posible cuestionar mediante tutela cualquier retraso, alegando de forma general la existencia de una mora judicial, pues lo que se cuestiona en este supuesto es la propia vulneración del derecho a un trámite judicial ágil y sin dilaciones injustificadas¹²¹”.¹²² De modo que es preciso examinar los supuestos previstos en la jurisprudencia constitucional sobre el incumplimiento justificado de los términos procesales en este caso:

i. Cuando es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial. Con relación al auto de requerimiento de pago, se trata de un documento de una página que comprende información sobre: la eventual imposición de la multa y la norma que la regula, el plazo dado para el cumplimiento de la obligación y el deber de adjuntar los soportes que lo acrediten, así como la instrucción de notificación. Al respecto, la sala estima que no se trata de un documento que implique una extensa laboriosidad, sino que, siendo parte de las tareas misionales y cotidianas del Grupo de Verificación de Cumplimiento de la SIC, corresponde más bien a un formato cuyos datos deben ser modificados para cada caso.

En cuanto al auto que impuso la multa, las consideraciones que allí se desarrollaron corresponden a la referencia normativa aplicable, la inexistencia de la prueba de pago, y finalmente, la realización de la operación aritmética para calcular el monto de la multa. Como

puede evidenciarse, no se trata de un problema jurídico complejo, e incluso, la verificación del pago se basó en constatar la inexistencia de la prueba que así lo demostrara, por lo que no fue necesario desarrollar actividades adicionales. De modo que la demora en la adopción de la decisión no puede excusarse por la complejidad del caso.

i. Cuando se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial. En esta oportunidad no existe prueba alguna o evidencia aportada por la SIC que indique que, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, enfrente un problema de congestión en un algún grado. En su escrito, la entidad mencionó el número de expedientes que tiene a su cargo, que alcanzan los veintitresmil (23.000), pero no explicó por qué la capacidad instalada con la que cuenta es insuficiente para resolverlos con prontitud.

1. Además, la entidad accionada tampoco explicó cuántos de esos expedientes se encontraban a cargo del Grupo de Trabajo de Verificación de Cumplimiento, dependencia que adelantó el trámite de imposición de la multa desde el inicio hasta el final, y por qué habría congestión en esa área en particular. Esta precisión es relevante, si se tiene en cuenta que el Despacho del Superintendente para Asuntos Jurisdiccionales está conformado por distintos grupos de trabajo, entre los cuales está dividida la labor de evacuar los expedientes según la etapa en que se encuentren. Es decir, el cien por ciento (100%) de los expedientes del despacho no se encuentra en el Grupo de Trabajo de Verificación de Cumplimiento.

1. Al respecto, la misma entidad explicó que “debido al elevado número de procesos que se tramitan en materia de derecho del consumo, para su trámite se dispuso de la creación de cuatro grupos de trabajo. La primera fase del proceso, la admisión de la demanda la realiza el Grupo de Trabajo de Calificación. Una vez admitida la demanda, el proceso es llevado hasta su culminación, ya sea por sentencia o cualquier otra forma de terminación, por el Grupo de Trabajo de Defensa del Consumidor. Adicionalmente, en tanto el proceso judicial de protección al consumidor prevé una fase en la que se pueden imponer una serie de

sanciones en caso de incumplimiento de la orden impartida en la sentencia o de un acuerdo logrado en una conciliación o transacción, se creó el Grupo de Trabajo de Verificación del cumplimiento que tiene como función adelantar dicha etapa”.¹²³

1. En efecto, en los dos últimos informes de rendición de cuentas publicados por la SIC, no se exponen problemas de congestión, al contrario, fueron expuestas las reformas orgánicas que han venido desarrollando y que les ha permitido evacuar con éxito los expedientes, “durante los últimos cinco (5) años se han realizado importantes reestructuraciones al interior de la delegatura enfocadas en mejorar los tiempos de respuesta de los procesos, pero manteniendo ante todo la calidad”.¹²⁴

1. Por su parte, en el informe del año 2019, se afirmó que “en los casos en los que el proceso culminó con una decisión favorable al consumidor, el trámite de verificación de cumplimiento ha permitido crear una cultura de obediencia a las sentencias proferidas. Esto se evidencia en el archivo de 8.393 expedientes, lo que muestra que en un 92% de los expedientes revisados las condenas impuestas o los compromisos adquiridos en acuerdos de conciliación o transacción, se cumplieron de forma oportuna. Asimismo, las conductas de incumplimiento a las sentencias judiciales, conciliaciones o transacciones fueron sancionadas en 682 oportunidades”.¹²⁵

1. En todo caso, en circunstancias eventuales de congestión, esa situación no podría justificar que el ciudadano asuma las consecuencias del alto volumen de trabajo que deben evacuar las entidades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales, pues resulta ser una carga desproporcionada para las personas, especialmente en este caso, en el que la persona afectada se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica y social, por ser un trabajador informal; y además, está en riesgo de perder el único bien inmueble del que es propietario.

i. Cuando se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley. En ninguno de los escritos de la SIC se expone alguna circunstancia imprevisible o ineludible que le hubiese impedido resolver el asunto que se revisa dentro de los términos procesales previstos por el CGP.

1. En conclusión, la Sala de Revisión constató que no se cumplen las condiciones para excusar la tardanza de la SIC, sino que en su lugar, determinó la estructuración de un defecto procedimental por la demora injustificada en el desarrollo del proceso de verificación de cumplimiento, tardanza que no es cualquier retraso, sino uno de tal grado que condujo a que se impusiera al actor una multa excesiva y desproporcionada con relación al monto de la obligación que incumplió.

1. En efecto, como fue señalado previamente, el lapso que tomó la SIC para dictar los dos autos fue excesivo, tiempo de más al que es atribuible que la multa en contra del actor haya resultado visiblemente elevada y desproporcionada. De modo que no se trata de un retraso cualquiera, sino de uno de tal magnitud que configura una violación al debido proceso y al acceso a una administración de justicia pronta y eficaz.

1. Ahora bien, la Sala de Revisión también concluye que la decisión de la autoridad judicial, en este caso la SIC, no se ajusta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Ciertamente, el paradigma de la justicia en el Estado Social de Derecho descarta la aplicación de normas generales sin advertir diferencias en los casos particulares. En este sentido, una norma puede lucir justa durante su lectura en abstracto, pero al concretarse en una situación singular puede transfigurarse y resultar injusta. De allí deriva la importancia de que los jueces valoren si la aplicación de la norma abstracta en el caso concreto resulta congruente con principios constitucionales.

1. En el caso que se examina, si bien la finalidad de la multa prevista en el literal 11 del

artículo 58 es generar una cultura de respeto a los derechos de los consumidores a través de la imposición de sanciones a los productores de bienes y servicios que incumplan sus obligaciones con los consumidores, bajo las circunstancias del caso concreto la medida resulta desproporcionada para alcanzar esa finalidad, pues significaría un sacrificio excesivo de los derechos del actor: (i) si se mantiene el monto de la multa tal como fue liquidada por la SIC en su auto del 3 de noviembre de 2017, se estaría sacrificando el derecho al debido proceso y el derecho a la administración de justicia pronta y eficaz; así como, (ii) el derecho a la propiedad porque el monto de la multa sólo puede pagarse con el único bien inmueble del que es propietario, pues con los ingresos que percibe el actor no sería posible cancelarla, con lo cual el Estado estaría empobreciendo mucho más a un ciudadano.

1. Si bien la SIC señaló que la liquidación de la multa obedece a un criterio objetivo y no a las condiciones subjetivas de la persona sancionada, dado que está sujeta a la fórmula prevista en el numeral 11 del artículo 58 del Estatuto del Consumidor, debe recordarse que “la sujeción de la actividad judicial al imperio de la ley, como se dijo anteriormente, no puede reducirse a la observación minuciosa y literal de un texto legal específico, sino que se refiere al ordenamiento jurídico como conjunto integrado y armónico de normas, estructurado para la realización de los valores y objetivos consagrados en la Constitución”.¹²⁶

1. La SIC, luego de liquidar la multa debió percatarse de que el monto de la misma resultaba abiertamente desproporcional, es decir, significaba un sacrificio excesivo de los derechos del actor con relación a la finalidad de la norma, teniendo en cuenta las circunstancias singulares del caso concreto: la condición de vulnerabilidad del accionante por su situación financiera y los precarios ingresos económicos que obtiene como trabajador informal. Sin embargo, la SIC no apeló a estos principios constitucionales para adecuar su actuación a los mismos y expidió una decisión que resultó claramente contraria al principio de razonabilidad y proporcionalidad. En este sentido, la SIC tenía opciones para reencausar su actuación y ajustarla a estos principios de razonabilidad y proporcionalidad, como bien lo explico la entidad en su escrito del 17 de julio de 2019: el numeral 11 del artículo 58 del Estatuto del Consumidor “confiere a la entidad la posibilidad de imponer las sanciones descritas en sus

literales a) y b), dicha facultad potestativa y no obligatoria, lo que no significa arbitraria. En otras palabras, la decisión de imponer o no las sanciones allí descritas, no atiende a las particularidades de cada caso, sino obedece a un criterio objetivo establecido en esa norma”.¹²⁷ Es decir, la facultad de imponer la multa no es obligatoria sino postestativa, de ahí que la SIC cuente con el margen legal para decidir si impone o no la multa. En efecto, en dicha norma el legislador no usó el verbo imperativo “impondrá”, sino la palabra “podrá”:

11. En caso de incumplimiento de la orden impartida en la sentencia o de una conciliación o transacción realizadas en legal forma, la Superintendencia Industria y Comercio podrá:

1. De modo que, en lugar de imponer la sanción con el auto del 3 de noviembre de 2017, la SIC pudo haber motivado dicho auto con base a los principios de proporcionalidad y razonabilidad para usar su facultad potestativa de no imponer la multa, conforme lo prescribe el numeral 11 del artículo 58 del Estatuto del Consumidor. Posteriormente, con el objeto de asegurar el cumplimiento de la finalidad de la norma y con fundamento en la persistencia del incumplimiento en el pago de la obligación pactada en el acuerdo de transacción, la SIC pudo reiniciar el trámite ajustado a los términos procesales del artículo 120 del CGP y a partir de allí obtener una sanción pecuniaria con una multa razonable y proporcional.

1. Por otra parte, en lo que concierne al proceso de jurisdicción coactiva impulsado por la SIC para hacer efectivo el pago de la multa, causó el embargo del único bien inmueble del que es propietario accionante, de allí que en el escrito de tutela invocara la protección del derecho a la propiedad. No obstante, ese trámite fue suspendido con la medida provisional ordenada por esta Sala el 10 de marzo de 2020, y teniendo en cuenta que con la presente sentencia se dejará sin efecto el Auto No. 00103056 del 3 de noviembre de 2017 que impuso la multa y

todas las decisiones tomadas con base en esta providencia, la Sala no encuentra vulneración alguna al derecho a la propiedad.

1. Por tanto, la Sala de Revisión ordenará dejar sin efecto el Auto No. 00103056 del 3 de noviembre de 2017, expedidos por la SIC, y en consecuencia, todas las decisiones que fueron proferidas con base en esta providencia, entre las cuales se encuentra el auto de mandamiento de pago del 10 de marzo de 2018, expedido por la coordinadora del Grupo de Trabajo de Cobro Coactivo de la SIC.

1. En ese sentido, se ordenará a la SIC que expida, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, un auto que reemplace el Auto No. 00103056 del 3 de noviembre de 2017.

1. De modo que la entidad accionada tendrá que liquidar nuevamente el valor de la multa, con base al número total de días que resulten de sumar: (i) los dieciséis (16) días calendario que debió tomar para dictar el auto con el requerimiento de pago¹²⁸ y el número de días calendario que tarde en expedir el auto de reemplazo, que se reitera, no podrá superar el término de 10 días hábiles contados desde la notificación de esta providencia.

1. Adicionalmente, la Sala considera que no puede pasarse por alto el tiempo que ciertamente transcurrió para que se dieran actos procesales como la notificación del auto de requerimiento de pago: 3 días calendario, pues el auto del 18 de octubre fue notificado el día 21 de ese mes. Así como el plazo dado al actor para cumplir con la obligación: 5 días hábiles que equivalen a 7 días calendario, puesto que el actor fue notificado del auto con el requerimiento de pago el 21 de octubre de 2016 y el plazo venció el 28 de octubre de ese año. Sin duda, estos lapsos son parte del proceso de verificación de cumplimiento y son imprescindibles para el adecuado desarrollo del mismo, por lo que deben ser contabilizados para liquidar la multa.

1. Tampoco se pueden dejar de mencionar los 16 días calendario que transcurrieron entre el vencimiento del plazo acordado en el contrato de transacción: 11 de julio de 2016, y el día 27 del mismo mes, fecha en la que fue diligenciado el formato de incumplimiento.¹²⁹ Esta precisión es relevante porque el numeral 11 del artículo 58 del Estatuto del Consumidor prevé que la multa debe ser liquidada desde la fecha del incumplimiento del acuerdo de transacción. No obstante, debido a que la audiencia de facilitación en el marco de la cual se firmó el acuerdo de transacción fue realizada en la Casa del Consumidor de Popayán, el cual es un proyecto liderado por la SIC junto a las alcaldías municipales,¹³⁰ no debería el consumidor, en este caso Rubén Gómez, soportar la carga de advertir a esa misma Casa del Consumidor sobre el incumplimiento. Esto es especialmente relevante en este caso, porque de acuerdo con el contrato de transacción, el pago de los doscientos mil pesos (\$200.000) debió hacerse en la misma Casa del Consumidor de Popayán. De manera que el tiempo que la Corte estima prudente para que la Casa del Consumidor informara sobre el incumplimiento al Grupo de Trabajo de Verificación de Cumplimiento de la SIC en Bogotá, es el que tardó la notificación del auto de requerimiento de pago al accionante, esto es, tres (3) días.

1. En resumen, los días con base en los cuales la SIC debe liquidar la multa son:

Tabla 3. Número de días para nueva liquidación de la multa

Actuación

Días calendario

Comunicación a la SIC sobre el incumplimiento

3

Tiempo para expedición auto con requerimiento de pago

3

Plazo concedido en el requerimiento de pago

7

Expedición auto de remplazo

Máximo diez (10) días hábiles, contados desde la notificación de esta providencia.

1. Finalmente, dado que el auto con la imposición de la multa debió ser expedido en el año 2016, el valor del salario mínimo que deberá usar la SIC para aplicar la fórmula de liquidación de la multa será el vigente para ese momento: seiscientos ochenta y nueve mil cuatrocientos cincuenta y cinco pesos (\$689.455).¹³¹

1. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán el veintinueve (29) de agosto de dos mil diecinueve (2019), en la que confirmó el fallo emitido el veinticinco (25) de julio del mismo año, por Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la misma ciudad. En su lugar, CONCEDER el amparo del

derecho fundamental al debido proceso y el derecho fundamental al acceso a una administración de justicia pronta y eficaz.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO el Auto No. 00103056 del tres (3) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio, y en consecuencia, todas las decisiones que fueron proferidas por esa entidad con base en dicha providencia, dentro de las cuales se encuentran todas las relacionadas con el proceso de cobro coactivo.

TERCERO.- ORDENAR a la Superintendencia de Industria y Comercio que expida un auto en reemplazo del que se dejó sin efectos en el numeral anterior dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia.

CUARTO.- ORDENAR a la Superintendencia de Industria y Comercio que en el auto de reemplazo liquide nuevamente la multa con base al número total de días que resulten de sumar: (i) los veintiocho (28) días calendario que debió tardar el trámite, conforme a la tabla 3 de esta providencia, y (ii) los días que tarde la expedición del auto de remplazo. Así mismo, en la formula deberá aplicar el valor del salario mínimo fijado para el año 2016.

QUINTO.- ADVERTIR a la Superintendencia de Industria y Comercio que en los procesos de verificación de cumplimiento expida los autos dentro del término previsto en el artículo 120 del CGP.

SEXTO.- ORDENAR a la Superintendencia de Industria y Comercio que informe a las partes desde el inicio de la actuación sobre: (a) la naturaleza de los procesos que adelanta, indicando si se trata de un trámite administrativo o judicial; (b) las consecuencias monetarias

precisas que podría tener el incumplimiento de una conciliación o un acuerdo de transacción, de haber lugar a ello; y, (c) las posibilidades que tienen las partes para acudir a un defensor de oficio en caso de no contar con los recursos necesarios para tener una defensa técnica adecuada.

SÉPTIMO.- ADVERTIR a la Superintendencia de Industria y Comercio que adopte sus decisiones consultando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, especialmente cuando se trate de tasar multas u otro tipo de sanciones pecuniarias.

OCTAVO.- LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como DISPONER las notificaciones a las partes –a través del juez de tutela de instancia–, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El relato de la acción de tutela fue complementado con las pruebas documentales para precisar los hechos.

2 Cuaderno de primera instancia, folios 21 a 23.

3 Cuaderno de primera instancia, folio 22.

4 Ibíd., folios 19 y 20.

5 Ibíd., folio 26.

6 Ibíd., folio 29.

7 Ibíd., folio 30.

8 Ibíd., folios 32 a 34.

9 Ibíd., folio 33.

10 Ibíd., folio 37.

11 Ibíd., folio 38.

12 Ibíd., folio 39.

13 Ibíd., folio 45.

14 Ibíd., folio 49.

15 Ibíd., folio 52.

16 Ibíd.

17 Ibíd., folio 128.

18 Ibíd., folio 62.

19 Ibíd., 57,58 y 59.

20 Ibíd., folio 84.

21 Ibíd. Folio 81.

22 Ibíd., folios 116 a 121.

23 Ibíd., folio 116.

24 Ibíd., folio 117.

25 Cárdenas, Margarita. El Estatuto del Consumidor y su integración con el código de

procedimiento administrativo y de los Contencioso Administrativo. En Estudios de Derecho del Consumo: Ley 1480 de 2011. Bogotá. 2017. Pág. 376-377.

26 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de 16 de agosto de 2018. MP. Octavio Augusto Tejeiro.

27 Corte Constitucional. Sentencia C-436 de 2013. MP. Mauricio González Cuervo.

28 Cuaderno de primera instancia, folio 118.

29 Ibíd., folio 119.

30 Ibíd.

31 Ibíd.

32 Ibíd., folio 120.

33 Ibíd., folios 113 y 114.

35 Ibíd., folios 171 a 187.

36 Ibíd., folio 87A.

37 Ibíd., folio 184.

38 Ibíd., 183.

39 Ibíd., folio 186.

40 Ibíd.

41 Ibíd., folios 217 a 221.

42 Ibíd., folio 218.

43 Ibíd., folio 219.

44 Ibíd.

45 Ibíd., folios 222 y 224.

46 Ibíd., folios 234 a 240.

47 Ibíd., folio 239.

48 Cuaderno de revisión, folio 38.

49 “Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”

50 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente Germán Alberto Bula Escobar. Radicación 11001-03-06-000-2018-00027-00(C). 23 de enero de 2019.

51 Decreto 2153 de 1992, art. 1º.

52 Corte Constitucional. Sentencia T-200 de 2004. MP. Clara Inés Vargas Hernández.

53 Corte Constitucional. Sentencia T-401 de 2019. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

54 Corte Constitucional. Sentencia T-1276 de 2005. MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

55 Ibíd.

56 Corte Constitucional. Sentencia T-1276 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

57 Corte Constitucional, sentencias C-590 de 2005, MP. Jaime Córdoba Triviño; T-237 de 2018, MP. Cristina Pardo Schlesinger; entre otras.

58 Ibíd.

59 Corte Constitucional. Sentencia T-032 de 2011. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

60 Cuaderno de revisión, folio 38.

61 Ibíd., folio 49.

62 Corte Constitucional. Sentencia C-436 de 2013. MP. Mauricio González Cuervo.

63 Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2013. MP. María Victoria Calle Correa.

64 Corte Constitucional, sentencia T-200 de 2004, MP. Gloria Stella Ortiz.

66 Ibíd., numeral 1.7.

67 Ibíd.

68 Corte Constitucional. Sentencia T- 339 de 2018. MP. Luis Guillermo Guerreo Pérez.

69 Ibíd.

70 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

71 El organigrama de la SIC está disponible en https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Organigrama_2016-05-23.pdf.

72 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

73 MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

74 Cfr. Sentencias T-089 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-983 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-491 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

75 Corte Constitucional, sentencia SU-037 de 2019. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

76 MP. Fabio Morón Díaz

77 MP. José Gregorio Hernández Galindo

78 MP. Carlos Gaviria Díaz.

79 MP. Alejandro Martínez Caballero.

80 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

81 Reiterada en la sentencia C-1072 de 2002.

82 MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

83 MP. Jaime Córdoba Triviño

84 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

85 Al respecto fueron citadas las sentencias: C-592 de 1992, C-384 de 2000, C-1641 de 2000 y C-415 de 2002.

86 Estas características las ha señalado la Corte en la Sentencia C - 189 de 1998. Al respecto, también puede consultarse Ferrajoli, Luigi, Derecho y razón. Madrid: Trotta, 2001.

87 Al respecto pueden consultarse las sentencias C - 189 de 1998 y C - 1641 de 2000.

88 Sentencia C-836 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil.

89 Ver sentencias C.573 de 2003, T-363 de 2011, T-622 de 2012, C-694 de 2015, T-023 de 2019, entre otras.

90 Corte Constitucional. Sentencia C-022 de 1996. MP. Carlos Gaviria Díaz.

91 Ibíd.

92 Manuel José Cepeda Espinosa

93 MP. Alberto Rojas Ríos

95 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

96 MP. Diana Fajardo Rivera.

97 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra

98 Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005. MP. Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en las sentencias SU-061 de 2018, MP. Luis Guillermo Guerrero, T-367 de 2018, MP. Cristina Pardo Schlesinger, entre otras.

99 Corte Constitucional. Sentencia 1246 de 2008. MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

100 Corte Constitucional. SU-061 de 2018, MP. Luis Guillermo Guerrero.

101 Corte Constitucional. SU-061 de 2018, MP. Luis Guillermo Guerrero.

102 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-089 de 1999 y T-996 de 2003.

103 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-579 de 2006.

104 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-996 de 2003 y T-579 de 2006.

105 Corte Constitucional. Sentencia SU-061 de 2018. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

107 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-159 de 2002, T-331 de 2008, T-719 de 2012 y SU-355 de 2017.

108 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-674 de 2013.

109 Corte Constitucional. Sentencia SU-061 de 2018. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

110 Corte Constitucional. Sentencia T-230 de 2013. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Reiterada en la sentencia T-052 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos.

111 Corte Constitucional. Sentencia T-186 de 2017. MP. María Victoria Calle Correa.

112 MP. Alberto Rojas Ríos

113 Corte Constitucional. Sentencia T-052 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos.

114 Ibíd. Al respecto ver también las sentencias T-230 de 2013, MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-346 de 2018, MP. Cristina Pardo Schlesinger.

115 Sentencias T-052 de 2018, T-186 de 2017, T-441 de 2015, entre otras.

116 Ver numeral 1.4 de esta providencia.

117 Cálculos realizados con base al calendario de Colombia del año 2016. Documento

disponible en <https://www.cuandoenelmundo.com/calendario/colombia/2016>.

118 Conforme con el numeral 11 del artículo 58 del Estatuto del Consumidor.

119 Cálculos realizados con base al calendario de Colombia del año 2016. Documento disponible en <https://www.cuandoenelmundo.com/calendario/colombia/2016>.

120 Ver numeral 1.5 de esta providencia.

121 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-996 de 2003 y T-579 de 2006.

122 Corte Constitucional. Sentencia SU-061 de 2018. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

123 Superintendencia de Industria y Comercio. ABC de la SIC. Pág. 59. Disponible en [file:///C:/Users/user/Documents/2020/ABC_SIC_feb21_2020%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/user/Documents/2020/ABC_SIC_feb21_2020%20(2).pdf)

124 Superintendencia de Industria y Comercio. Informe de redición de cuentas a la ciudadanía. Periodo 2011-2018. Pág. 80

125 Superintendencia de Industria y Comercio. Informe de redición de cuentas a la ciudadanía. Diálogo con Colombia. Pág. 34.

126 Sentencia C-836 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil.

127 Ibíd., folio 119.

128 Ver numeral 8.8 de esta providencia.

129 Ver numeral 1.2. de esta providencia.

130 De acuerdo con la información oficial publicada en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, “las casas del consumidor de bienes y servicios son un proyecto de la Superintendencia de Industria y Comercio, en asocio con las alcaldías municipales de diferentes capitales del país, mediante el cual se adecuan y dotan inmuebles para agrupar la oferta institucional de las autoridades del orden nacional y local que hacen parte de la Red Nacional de Protección al Consumidor”. Una de las actividades que desarrolla es “crear espacios de facilitación para la solución de controversias entre consumidores y productores o

proveedores". Disponible en
http://www.redconsumidor.gov.co/publicaciones/casas_del_consumidor_pub

131 Decreto 2552 de 2015. Disponible en
<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202552%20DEL%2030%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>