El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la Secretaría de esta Sala.



REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA – DISTRITO DE PEREIRA

DEPARTAMENTO DEL RISARALDA

Providencia : Sentencia – 2ª instancia – 08 de febrero de 2017

Proceso : Acción de Tutela – Revoca decisión del a quo y niega el amparo

Accionante (s) : José Ciro Cárdenas Montañez

Presunto infractor (es) : Departamento de Risaralda y otra

Radicación : 2016-00092-01

Despacho de origen : Juzgado 1º Civil Especializado en Restitución de Tierras

Magistrado Ponente : Duberney Grisales Herrera

Acta número : 56 de 08-02-2017

Temas : **DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / INEXISTENCIA DE LA VULNERACIÓN ARGÜIDA.** “De entrada advierte la Sala que la decisión venida en impugnación será revocada, para en su lugar, denegar el amparo constitucional deprecado, porque es inexistente la vulneración o amenaza del derecho fundamental al debido proceso por mora administrativa. En el petitorio de tutela se duele el accionante por la falta de respuesta de la solicitud que presentó el 23-08-2016, tendiente a que se dispusiera el levantamiento de una medida cautelar que recae sobre sus cuentas bancarias; ahora, revisado el contenido del aludido escrito, es claro que refiere realmente a un recurso de reconsideración contra una decisión administrativa de la Secretaría de Hacienda departamental, y nunca, a un derecho de petición, en estricto sentido. (…) [E]s evidente que la autoridad accionada para la época en que se promovió la acción de tutela aún se encontraba en término para resolver el recurso, pues tan solo habían transcurrido tres (3) meses desde su presentación, de manera que no puede imputársele una demora. Es cierto que la Secretaría de Hacienda accionada durante el trámite del amparo resolvió la petición del accionante (Folio 11, este cuaderno), sin embargo, no es dable declarar la carencia actual de objeto por el hecho superado, porque se incumple con un de los presupuestos jurisprudenciales, cual es, que con anterioridad a la interposición de la acción exista un acto u omisión que viole o amenace violar un derecho fundamental.”.

Pereira, R., ocho (8) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

1. EL ASUNTO A DECIDIR

La impugnación suscitada en el trámite constitucional ya referido, una vez se ha cumplido la actuación de primera instancia.

1. LA SÍNTESIS DE LOS SUPUESTOS FÁCTICOS RELEVANTES

Se informó que la Secretaría de Hacienda del departamento de Risaralda adelanta proceso de cobro coactivo en contra del actor por el supuesto incumplimiento en el pago de los impuestos de un vehículo del que no es su propietario, que el 23-08-2016 solicitó el levantamiento de las medidas cautelares decretadas, pero carece de respuesta (Folios 1 a 5, del cuaderno No.1).

1. EL DERECHO PRESUNTAMENTE VULNERADO

Se invoca en el escrito petitorio el derecho fundamental de petición (Folio 1, del cuaderno No.1).

1. LA SINOPSIS DE LA CRÓNICA PROCESAL

Correspondió por reparto al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras local, que con providencia del 01-12-2016 la admitió y ordenó notificar a las partes (Folio 19, del cuaderno No.1). El 09-12-2016 profirió sentencia y amparó los derechos fundamentales de petición y debido proceso, porque inexiste la respetiva respuesta y se decretó una medida cautelar por falta de pago de un impuesto que no le corresponde asumir al accionante (Folios 27 a 30, ib.). Luego con proveído del 16-12-2016 concedió la impugnación formulada por la accionada, ante este Tribunal (Folio 61, ibídem).

Dijo la opugnante que el amparo es improcedente porque el actor siempre tuvo a su disposición los mecanismos administrativos, además, porque el término para resolver la petición no ha fenecido. Agregó que ya adelantó la actividad administrativa y anotó la novedad en el sistema de recaudo y pago de impuesto vehicular (Folios 54 a 57, ib.).

1. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA RESOLVER

5.1. La competencia funcional

Esta Sala especializada está facultada en forma legal para desatar la controversia puesta a su consideración, por ser la superiora jerárquica del Despacho que conoció en primera instancia.

* 1. La legitimación en la causa

Se cumple por activa porque el señor José Ciro Cárdenas Montañez, promovió el recurso de reconsideración. En el extremo pasivo, la Secretaría de Hacienda del Departamento de Risaralda, toda vez que adelanta el procedimiento administrativo y le compete resolver el recurso presentado (El Estatuto Tributario, la Ley 6ª y al Ordenanza No.009 de 2006).

Ahora, como el Departamento de Risaralda no es competente para tramitar ese tipo de procedimientos, carece de legitimación, por lo tanto, se declarará improcedente el amparo.

* 1. El problema jurídico a resolver

¿Es procedente confirmar, modificar o revocar la sentencia opugnada del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira, según la impugnación de la parte accionada?

1. LA RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO
   1. Los presupuestos generales de procedencia

La Corte Constitucional tiene establecido que (i) La subsidiariedad o residualidad, y (ii) La inmediatez, son exigencias generales de procedencia de la acción, indispensables para conocer de fondo las solicitudes de protección de los derechos fundamentales. Este último supuesto no merece reparo, pues la acción se formuló dentro de los seis (6) meses siguientes a los hechos violatarios, que es el plazo general, fijado por la doctrina constitucional[[1]](#footnote-1); nótese que el recurso se formuló el día 23-08-2016 (Folios 7 y 8, del cuaderno No.1) y la tutela se presentó el 11-30-2016 (Folio 18, del cuaderno No.1).

En cuanto a la subsidiariedad debe indicarse que la acción es viable siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, de tal manera que no se sustituyan los mecanismos legales ordinarios[[2]](#footnote-2). Esta regla tiene dos (2) excepciones que guardan en común la existencia del medio judicial ordinario[[3]](#footnote-3): (i) la tutela transitoria para evitar un perjuicio irremediable; y (ii) La ineficacia de la acción ordinaria para salvaguardar los derechos fundamentales del accionante. En el *sub examine*, el accionante no cuenta con otro mecanismo diferente a esta acción para procurar la defensa del derecho fundamental al debido proceso por mora administrativa. Por consiguiente, como este asunto supera el test de procedencia, puede examinarse de fondo.

* 1. El debido proceso administrativo

El debido proceso es de contenido constitucional, está consagrado principalmente en el artículo 29 de la Carta Política e implica necesariamente tener la posibilidad de (i) Conocer a quien investiga, (ii) Poder controvertir las probanzas que se tengan en cuenta para adoptar las decisiones, (iii) Aportar el material probatorio que se estime del caso, (iv) Tener acceso al expediente o actuación, (v) Conocer las fases que ha de seguir el trámite de la investigación adelantada en su contra, (vi) Poder presentar alegaciones para la defensa de los intereses propios; aspectos que constituyen sus principios integradores, así lo entiende la CC[[4]](#footnote-4), en análisis que hace el profesor Bernal Pulido[[5]](#footnote-5) en su obra. Criterio ampliado y desarrollado por la jurisprudencia constitucional[[6]](#footnote-6) en cuanto a los trámites administrativos.

La Sala de Casación Civil de la CSJ[[7]](#footnote-7) coincide con la doctrina jurisprudencial de la CC, y en reciente decisión reiteró que hacen parte de las garantías al debido proceso administrativo:

(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso[[8]](#footnote-8). (Subraya de la Sala).

* 1. La mora administrativa

En principio se afirma que el retardo o la dilación de los jueces o autoridades administrativas para resolver las peticiones presentadas o adelantar alguna actuación en el término de la ley, constituye una vulneración a dicho derecho y en consecuencia, impiden su materialización oportuna, no obstante, esta premisa debe retomarse para enfocarla en la realidad judicial o administrativa, según sea el caso, puesto que si se supera el plazo razonable de ley para decidir, se deben examinar los casos específicos, es decir, la complejidad del asunto, la actividad de las partes, la prelación de asuntos pendientes por decidir, entre otros, así lo ha recordado la doctrina constitucional[[9]](#footnote-9):

…la mora (…) administrativa que configura vulneración del derecho fundamental al debido proceso se caracteriza por:  (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (ii) que la mora desborde el concepto de plazo razonable que involucra análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento; (iii) la falta de motivo o justificación razonable en la demora. (Sublínelas de la Sala)

1. EL CASO CONCRETO

De entrada advierte la Sala que la decisión venida en impugnación será revocada, para en su lugar, denegar el amparo constitucional deprecado, porque es inexistente la vulneración o amenaza del derecho fundamental al debido proceso por mora administrativa.

En el petitorio de tutela se duele el accionante por la falta de respuesta de la solicitud que presentó el 23-08-2016, tendiente a que se dispusiera el levantamiento de una medida cautelar que recae sobre sus cuentas bancarias; ahora, revisado el contenido del aludido escrito, es claro que refiere realmente a un recurso de reconsideración contra una decisión administrativa de la Secretaría de Hacienda departamental, y nunca, a un derecho de petición, en estricto sentido.

En consecuencia, deben analizarse las normas que reglamentan, entre otros, los términos para admitir y resolver dicho recurso. Dice el artículo 726 del Estatuto Tributario,modificado por el artículo [68](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0006_1992_pr001.html#68) de la Ley 6ª: *“En el caso de no cumplirse los requisitos previstos en el artículo*[*722*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario_pr031.html#722)*, deberá dictarse auto de inadmisión dentro del mes siguiente a la interposición del recurso. (…). Si transcurridos los quince días hábiles siguientes a la interposición del recurso no se ha proferido auto de inadmisión, se entenderá admitido el recurso y se procederá al fallo de fondo”* (Sublínea de la Sala)*.*

De acuerdo con la premisa normativa es innecesario que la administración profiera una decisión admitiendo el recurso de reconsideración, ya que, si no lo hace en el término legal, se entenderá que lo admitió y que le dará el trámite respectivo.

Ahora, reza el artículo 732, ídem: “*La Administración de Impuestos tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración o reposición, contado a partir de su interposición en debida forma*” Y el artículo 734: *“Si transcurrido el término señalado en el artículo*[*732*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario_pr031.html#732)*, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el recurso no se ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la Administración, de oficio o a petición de parte, así lo declarará”*.

Conforme a lo anterior, es evidente que la autoridad accionada para la época en que se promovió la acción de tutela aún se encontraba en término para resolver el recurso, pues tan solo habían transcurrido tres (3) meses desde su presentación, de manera que no puede imputársele una demora.

Es cierto que la Secretaría de Hacienda accionada durante el trámite del amparo resolvió la petición del accionante (Folio 11, este cuaderno), sin embargo, no es dable declarar la carencia actual de objeto por el hecho superado, porque se incumple con un de los presupuestos jurisprudenciales[[10]](#footnote-10), cual es, que con anterioridad a la interposición de la acción exista un acto u omisión que viole o amenace violar un derecho fundamental.

1. LAS CONCLUSIONES

En armonía con las premisas expuestas en los acápites anteriores: (i) Se revocará la sentencia de primera instancia; (ii) Se negará el amparo constitucional por inexistencia de vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de petición y debido proceso por mora administrativa; y, (iii) Se adicionará un numeral para declarar improcedente la tutela frente a la Departamento de Risaralda por carecer de legitimación.

En mérito de los razonamientos jurídicos hechos, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, en Sala decisión Civil - Familia, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F a l l a:

1. REVOCAR la sentencia del día 09-12-2016 proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de esta ciudad.
2. NEGAR el amparo constitucional presentado por el señor José Ciro Cárdenas Montañez contra la Secretaría de Hacienda del Departamento de Risaralda por inexistencia de vulneración o amenaza.
3. ADICIONAR un numeral para DECLARAR IMPROCEDENTE la tutela contra el Departamento de Risaralda por carecer de legitimación.
4. NOTIFICAR esta decisión a todas las partes, por el medio más expedito y eficaz.
5. REMITIR este expediente, a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese,

*DUBERNEY GRISALES HERRERA*

*M A G I S T R A D O*

*EDDER JIMMY SÁNCHEZ C. JAIME ALBERTO SARAZA N.*

*M A G I S T R A D O M A G I S T R A D O*

*DGH/ODCD/2017*

1. CC. Sentencia[SU-499 de 2016](http://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2016/SU499-16.rtf). [↑](#footnote-ref-1)
2. CC. Sentencias T-533 de 2016, SU-424 de 2012, T-480 de 2011, T-162 de 2010 y T-099 de 2008, entre otras. [↑](#footnote-ref-2)
3. CC. Sentencias T-128 de 2016, T-623 de 2011, T-498 de 2011, T-162 de 2010, T-034 de 2010, T-180 de 2009, T-989 de 2008, T-972 de 2005, T-822 de 2002, T-626 de 2000 y T-315 de 2000. [↑](#footnote-ref-3)
4. CC. Sentencia T-482 de 1992. [↑](#footnote-ref-4)
5. BERNAL PULIDO, Carlos. El derecho fundamental al debido proceso, Señal editora, Bogotá, 2004, p.37. [↑](#footnote-ref-5)
6. CC. Sentencias T-051 de 2016, C-034 de 2014 y C-980 de 2010, entre otras. [↑](#footnote-ref-6)
7. CSJ. Sentencia STC5723-2016. [↑](#footnote-ref-7)
8. CC. Sentencia C-980 de 2010. [↑](#footnote-ref-8)
9. CC. Sentencia T-297 de 2006, reiterada en las [T-693A-11](http://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2011/T-693A-11.rtf) y T-804/12, entre otras. [↑](#footnote-ref-9)
10. CC. Sentencias T-045 de 2008, T-059 de 2016 y T-041 de 2016: ha dicho la Corte que para determinar si se está en presencia o no de un hecho superado: “(i) Debe comprobarse que con anterioridad a la interposición de la acción exista un acto u omisión que viole o amenace violar un derecho fundamental; y (ii) Que durante el trámite del amparo se supere el agravio o amenaza”. [↑](#footnote-ref-10)