

DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN

Magistrado ponente

STP16526-2021

Radicación n° 120177

Acta 304.

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO

La Sala decide la impugnación interpuesta por Blanca Cecilia Pulido Pulido y Blas María Raigoso Pulido, a través de apoderado especial, frente al fallo proferido el 11 de octubre de 2021 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, mediante el cual declaró improcedente la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y mínimo vital, presuntamente vulnerados por la Fiscalía 5 Especializada de Extinción de Dominio, la Sociedad de Activos Especiales (SAE) S.A.S. y Juan Sebastián Zuluaga González (depositario provisional).

HECHOS Y FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

Fueron reseñados por el A quo constitucional de la forma como sigue:

Refiere el actor, que sus poderdantes son campesinos mayores de 50 años y que ejercen como única actividad económica la agricultura, cuyos ingresos son destinados a la manutención personal y el pago de los estudios de su hija, que el bien inmueble que

habitan está siendo objeto del proceso de extinción del derecho de dominio, bajo el radicado 9017, adelantado por la Fiscalía 5 de Extinción de Derecho de Dominio.

Por lo anterior, acude al juez constitucional para que se le protejan sus garantías supremas previstas en los artículos 29 y 51 de la [Constitución Política](#), ordenando de forma inmediata la suspensión del desalojo y entrega del inmueble en controversia. Para esos efectos aporta, copia de (i) documento de 20 de septiembre de 2021, relacionado con la legalización de contrato del inmueble de matrícula inmobiliaria 50 N -965448 ubicado en la finca San Judas, Vereda Mundo Nuevo – Sector El Salitre en el municipio de La Calera – Cundinamarca, suscrito por Juan Sebastián Zuluaga González y (ii) recibos de pago de estudios adelantados por la hija en común de los accionantes.

(...)

El Fiscal 5 de Extinción del Derecho de Dominio informó, que el proceso 9017, vinculado con matrícula inmobiliaria 50 N. 965458, habitado por los demandantes y objeto de controversia; actualmente se encuentra en etapa probatoria, sin que se haya adoptado decisión de fondo, que fue gravado con las medidas cautelares de embargo y secuestro, con suspensión de poder dispositivo desde el 1 de noviembre de 2011. Actuación que tuvo su origen en la desarticulación de una organización transnacional dedicada al tráfico de estupefacientes en las ciudades de Bogotá, Cali, Cúcuta y Villavicencio.

Adicionalmente apuntó, que no está facultado para decidir acerca de la administración de bienes en cabeza de la Sociedad de Activos Especiales – SAE., señalando que no pueden afectarse las garantías de los accionantes hasta que se resuelva la situación litigiosa del inmueble objeto de controversia; aspecto que continúa en estudio.

Juan Sebastián Zuluaga González, depositario provisional del inmueble en disputa, manifestó que el 20 de septiembre de 2021 efectuó visita de rigor y accedió al predio comprometido con autorización de sus ocupantes; oportunidad en la que se les expresó que

debían legalizar la ocupación de la heredad, actividad que no se puede realizar con los afectados por medidas cautelares. En ese contexto, aclaró, que el documento firmado por los accionante es una invitación a legalizar la ocupación del inmueble, pues el desalojo policivo es la conclusión de un procedimiento que está en su fase incipiente.

La Sociedad de Activos Especiales – SAE, se opuso a la reclamación tutelar porque, en lo esencial, la solicitud tiene un trámite preferente para su resolución, esto es, el proceso de extinción de dominio del que es objeto el inmueble reseñado. Explicó, que a la fecha no se ha programado diligencia de desalojo y que en cumplimiento de las funciones de secuestro se ha acatado el protocolo establecido para esos efectos, invitando a los ocupantes del inmueble a legalizar su permanencia allí suscribiendo un contrato de arrendamiento, pues desde el 4 de noviembre de 2011 se materializó la diligencia de secuestro y a partir de esa fecha se hizo efectiva la medida cautelar en cuestión.

Por lo anterior, solicitó denegar el amparo porque no se están desconociendo los derechos fundamentales de los accionantes, además de que, tampoco se ha demostrado la existencia de un perjuicio irremediable que faculte al juez de tutela intervenir siquiera de forma transitoria.

FALLO RECURRIDO

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá declaró improcedente el amparo invocado por la parte demandante, en sentencia de 11 de octubre de 2021.

Ello, tras considerar que en forma alguna ha sido ordenado el desalojo de Blanca Cecilia Pulido Pulido y Blas María Raigoso del predio que habitan. Pues, dicho «trámite [administrativo] apenas está en su etapa incipiente; aunque que sí, en acatamiento de los protocolos establecidos para esas situaciones, se ha requerido a los propietarios del inmueble formalizar su permanencia en el mismo como acto necesario e ineludible en esa la etapa preliminar.»

Enfatizó en que la SAE S.A.S., por conducto del depositario transitorio designado, únicamente ha hecho «los acercamientos necesarios para, en el evento de ser procedente, desalojar a los accionantes de la finca en la que residen». Así, indicó que tal decisión es susceptible de «ser controvertida ante las autoridades competentes.»

Finalmente, advirtió que no encontró la producción de perjuicio irremediable alguno.

IMPUGNACIÓN

Fue presentada por la parte accionante, a través de apoderado especial, quien destacó que el depositario provisional ingresó al predio en disputa «sin autorización», aunado a que no acreditó su calidad de tal y que «su supuesta notificación la hace en un papel sin membrete, ni acreditación como tal». De ahí que «no es viable (...) tomar en arriendo su propia vivienda, lo que es a todas luces injusto.»

Exteriorizó que sí existe lesión al derecho fundamental al debido proceso de los interesados, porque «van más de DIEZ AÑOS que sin tan siquiera se haya practicado pruebas por parte de la Fiscalía que los investiga y que se ordenaron esas medidas cautelares sin prueba alguna que [los] incrimine». Aduce que el fallador de primera instancia omitió pronunciarse al respecto.

Insiste en la inminencia del desalojo y en que los actores son «humildes campesinos mayores de 50 años», quienes «tienen solo este bien para su vivienda y su subsistencia.»

CONSIDERACIONES

Conforme lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, la Sala es competente para pronunciarse sobre la impugnación interpuesta, en tanto lo es en relación con la sentencia de tutela adoptada en primera instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, al ser su superior funcional.

En este caso, se advierte la existencia de dos problemas jurídicos a resolver.

El primero se contrae a determinar si el fallador de primera instancia acertó al desestimar la protección invocada por Blanca Cecilia Pulido Pulido y Blas María Raigoso Pulido. Pues, explicó que el trámite administrativo adelantado por la SAE S.A.S., tendiente al desalojo del predio ocupado por los actores se halla en trámite. Por ende, el juez constitucional no puede intervenir en él, aunado a que los demandantes no acreditaron la producción de un perjuicio irremediable.

La demanda de amparo fue consagrada como un procedimiento preferente y sumario, destinada a la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando sean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o un particular y siempre que no exista otro medio de defensa o se esté ante un daño irreparable, evento último en el cual procede como mecanismo transitorio.

La tutela no tiene carácter alternativo y resulta inviable cuando el interesado dispone de otros recursos, pues no fue concebida para sustituir a los jueces ordinarios ni como un elemento supletorio de las normas procesales. Mientras la causa se encuentre en curso, es decir, no se haya agotado la actuación del juez ordinario, el afectado tendrá la posibilidad de reclamar, al interior del trámite, el respeto de las garantías constitucionales, sin que sea admisible acudir para tal fin a la tutela.

Lo precedente, si se advierte que uno de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela consiste, precisamente, en que se hayan agotado todas las herramientas ordinarias y extraordinarias de protección judicial. Pues, es allí, ante el fallador natural, el estadio adecuado donde el memorialista puede plantear sus inconformidades, expresar los motivos de sus desacuerdos frente a las decisiones adoptadas y recurrirlas, hasta llegar, de ser el caso, a la autoridad de cierre de la jurisdicción ordinaria, la que finalmente resuelva el asunto.

En el caso concreto, se percibe que el trámite reprochado por los demandantes está en curso. Pues, de acuerdo con lo manifestado en libelo introductorio y lo aducido por las autoridades accionadas, las diligencias se hallan en una etapa incipiente.

Nótese que la Fiscalía 5 de Extinción de Domino abrió la investigación y ordenó medidas de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo del inmueble identificado con FMI 50N-965448, en providencia de 1 de noviembre de 2011. Es más, según el dicho del mencionado delegado del ente instructor, el asunto se encuentra en la etapa probatoria consagrada en el numeral 3 del artículo 13 de la Ley 793 de 2002.¹

Es decir, en el asunto en comento ni siquiera se ha producido la intervención del juez ordinario, toda vez que no existe demanda de extinción de dominio formulada por el delegado del ente instructor, a efectos de iniciar el correspondiente juicio.

Sin embargo, el decreto de las citadas medidas cautelares ha ocasionado que la SAE S.A.S. administre ese predio, conforme a las Leyes 1708 de 2014 y 1849 de 2017. De ahí proviene el inicio del trámite administrativo desplegado por esa entidad, tendiente a la materialización de esos gravámenes, lo cual implica la recuperación física del inmueble en disputa, bien sea voluntariamente o por la fuerza (desalojo).

De ese modo, el depositario provisional accionado lo que ha hecho es invitar a los afectados con la decisión adoptada el 1 de noviembre de 2011 por la Fiscalía 5 Especializada de Extinción de Dominio, a legalizar su ocupación sobre dicho bien. Pues, la consecuencia jurídica de tal determinación es la tenencia provisional de ese terreno por parte del Estado, al punto que puede enajenarlo de manera temprana, en caso de satisfacerse los requisitos exigidos para esa finalidad.

Así, resulta evidente que los libelistas pueden optar por aceptar la propuesta efectuada por dicho particular que actúa en nombre y representación de la SAE S.A.S., u oponerse al mencionado trámite de ejecución y ejercer su derecho de defensa y contradicción, al

interior de ese asunto administrativo (parágrafo 3 del artículo 22 de la Ley 1849 de 2017).

Por el lado judicial, se advierte que los censores cuentan con los mecanismos de defensa previstos en el trámite de extinción de dominio, tales como solicitar el control de legalidad sobre las aludidas medidas cautelares, con base en el artículo 12A de la Ley 793 de 2002. Asimismo, pueden interponer nulidades y recursos frente a los procedimientos y las decisiones que estimen lesivos de sus derechos en el curso de la actuación refutada.

La Sala precisa que no es la acción de tutela el mecanismo idóneo para cuestionar las medidas cautelares por las cuales protestan los recurrentes, así como sus consecuencias jurídicas, por cuanto su naturaleza subsidiaria y residual impide que la misma sea utilizada para reemplazar procesos judiciales y los trámites administrativos.

En coherencia con lo expuesto, permitir que sin el agotamiento de los recursos legales se acuda directamente a la presente demanda constitucional, sería aceptar que este mecanismo excepcional de defensa de los derechos fundamentales pierda tal carácter y se convierta en general y paralelo a los otros.

Ello se opone expresamente a lo dispuesto por la Carta Magna, cuando indica en su artículo 86 que «Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial»; y lo reafirma el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, al establecer que «La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales».

Por tanto, en cuanto al tópico analizado, se confirmará el fallo recurrido, máxime cuando no está demostrada la presencia de algún perjuicio irremediable, conforme a sus características de inminencia, urgencia, gravedad y necesidad (CC T-225-1993, reiterados en CC T SU-617-2013 y CC T-030-2015), que permita la intromisión del juez constitucional en este evento.

El segundo problema jurídico se contrae a determinar si el A quo constitucional omitió referirse al retardo en el que presuntamente ha incurrido la Fiscalía 5 Especializada en Extinción de Dominio, en tanto y cuanto el proceso cuestionado (radicado 9017 ED), lleva más de diez (10) años sin pronunciamiento de fondo. En caso afirmativo, proceder a resolverlo.

Revisado minuciosamente el expediente, se percibe que, pese a la inconformidad exteriorizada por Blanca Cecilia Pulido Pulido y Blas María Raigoso Pulido, en la demanda de tutela, acerca de la tardanza en la que ha incurrido el citado delegado del ente instructor para impulsar el referido caso, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá no se pronunció sobre el particular. Por tanto, se procede a ello.

El sistema jurídico nacional es explícito en cuanto a la protección de los términos procesales para los fines pretendidos por los recurrentes. En tal sentido, la Carta Política ha conferido singular importancia al acatamiento de los plazos. Por eso, en su artículo 228 establece que «los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado».

Por la misma vía, el artículo 4º de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, reconoce al tema preponderancia cuando señala que «la administración de justicia debe ser pronta y cumplida. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta (...)».

Una de las manifestaciones del derecho al debido proceso se refleja en que las actuaciones judiciales y administrativas se adelanten sin dilaciones injustificadas, así como a una pronta y cumplida administración de justicia, lo que es propio del Estado Social y Democrático de Derecho.

Así, la jurisprudencia constitucional (T-945A de 2008, reiterado en T-803 de 2012 y T-186 de

2017), con base en la jurisprudencia convencional,² ha establecido que los Estados se encuentran en la obligación de establecer normativamente mecanismos efectivos de defensa judicial para la protección de los derechos humanos que procuren su aplicación por parte de las autoridades judiciales.

Por tanto, al momento de avocar el conocimiento de un proceso que implique la determinación de derechos u obligaciones de una persona con circunstancias subjetivas que demanden una pronta decisión, los funcionarios judiciales deberán observar el principio de plazo razonable, establecido en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o «Pacto de San José», con el fin de evitar dilaciones injustificadas que configuren la vulneración de los derechos fundamentales.

De acuerdo con lo anterior, la Corte IDH se ha pronunciado en diferentes ocasiones para establecer los parámetros que determinen la razonabilidad del plazo de los procesos judiciales, entre ellos se encuentran: «a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales».

Lo anterior, sin perjuicio de la realidad que se vive en algunos despachos judiciales, donde la carga laboral supera cualquier posibilidad de respetar cabalmente los términos, lo cual constituye un problema de naturaleza estructural³ que de ninguna manera puede imputársele al funcionario y que hace necesario que se examine cada caso en particular (CSJ STP9185-2017, 15 jun. 2017, radicación n° 90841).

Bajo tal entendimiento, la Corte indica que los memorialistas no están obligados a permanecer en la indefinición con respecto a la expedición de cualquier pronunciamiento de fondo, porque ello constituye un claro agravio al debido proceso, así como a una recta y debida administración de justicia.

Al retornar al caso concreto, se advierte que la Fiscalía 5 de Extinción de Domino dio inicio a la acción extintiva de una (1) sola propiedad de Blanca Cecilia Pulido Pulido y Blas María

Raigoso Pulido, y ordenó medidas de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo del inmueble identificado con FMI 50N-965448, en providencia de 1 de noviembre de 2011.

Sin embargo, lo único que ha avanzado, además de notificar a los actores acerca de esa decisión, es impulsar el proceso hasta la etapa probatoria prevista en el numeral 3 del artículo 13 de la Ley 793 de 2002.⁴

Es decir, ha tardado más de 10 años sin que se advierta un avance significativo que revele acciones tendientes a impulsar el referido asunto, al paso que tampoco se percibe que haya realizado ingentes esfuerzos en los demás casos a su cargo, pues no acreditó esa situación, pese a que contó con la oportunidad para ello.

Es más, si la Fiscalía 5 Especializada de Extinción de Dominio probara que (i) posee una alta congestión judicial; (ii) el asunto ostenta alta complejidad; y (iii) el expediente es voluminoso, lo que, en efecto, dejó de hacer, la suma de todos esos aspectos problemáticos no explicaría ese retardo, de manera automática. (CSJ STP1612-2021, 11 feb. 2021, rad. 114587 y STP6982-2021, 3 jun. 2021, rad. 116624).

Ello, comoquiera que dichas circunstancias deben analizarse -en conjunto- con las actuaciones desplegadas por el funcionario accionado al interior del asunto por el cual la parte interesada se duele y los demás procesos a su cargo, a efectos de verificar su diligencia.⁵

Entonces, un proceso que ha tardado más de dos lustros -sin un impulso preponderante- constituye una afrenta a la realidad experimentada por los demandantes: padecer la imposición de gravámenes estatales sobre su patrimonio, sin saber hasta cuándo.

En el evento que la fiscalía accionada empleara tales adversidades como pretexto para alargar -por amplios períodos de tiempo- esa clase de asuntos y el funcionario es consciente

de la envergadura del proceso, así como de la situación de dificultad que afrontará con su impulso y resolución, resulta menester que pondere la gravedad, la urgencia y la necesidad de las medidas cautelares a imponer.

Ello, con el fin de evitar traumatismos familiares y perjuicios sociales. Por reflejo, la avalancha de quejas constitucionales por la inmensa prolongación de los mismos. (CSJ STP1612-2021, 11 feb. 2021, rad. 114587 y STP6982-2021, 3 jun. 2021, rad. 116624).

Nótese que, según la Ley 793 de 2002, modificada por la Ley 1453 de 2011, después de la emisión de la resolución de inicio, los afectados pueden apelarla u oponerse ella.

En el primer supuesto, la alzada se concede en el efecto devolutivo, lo que significa que la fiscalía delegada de primera instancia puede continuar con el curso del asunto.

En el otro, el ente persecutor debe decretar las pruebas que estime pertinentes, conducentes, útiles y racionales, con el objeto de garantizar el derecho de contradicción de los interesados, cuyo recaudo tiene un plazo de 30 días.

Tal proveído es susceptible de reposición, en caso de negar pruebas solicitadas. Posteriormente, debe cerrar el debate probatorio y conceder el término de 5 días para alegar de conclusión.

Luego de ello, debe resolver acerca de la procedencia o improcedencia de la acción extintiva de dominio, en un lapso de 30 días.

De ese modo, se avizora que, en el evento de existir complejidad en el impulso del asunto en cita, tal situación debe acompasarse con el principio de plazo razonable, habida cuenta que, de excederse sin justificación válida o atendible, constituye una lesión al debido proceso, en su acepción de acceso a la administración de justicia.

En el caso de extinción de dominio radicado con el No. 9017 ED, la tardanza en la emisión de la resolución de procedencia o improcedencia de la acción extintiva del Estado no se ajusta al tiempo transcurrido en el mismo después de la expedición de la resolución de inicio (más de 10 años).

La falta celeridad en dicha actuación implica el desborde excesivo del concepto plazo razonable, sin justificación atendible, lo cual no debe ser soportado por los usuarios de la administración de justicia y mucho menos tolerado por los falladores constitucionales. Tal inacción constituye una auténtica dilación infundada (CSJ STP1612-2021, 11 feb. 2021, rad. 114587 y STP6982-2021, 3 jun. 2021, rad. 116624).

Por tanto, se adicionará el fallo impugnado. En consecuencia, se amparará el derecho fundamental al debido proceso de Blanca Cecilia Pulido Pulido y Blas María Raigoso Pulido, en su acepción de acceso a la administración de justicia. Así, se ordenará a la Fiscalía 5 Especializada de Extinción del Derecho de Dominio que, en el plazo de seis (6) meses, impulse el asunto rotulado con el No. 9017 ED, con la finalidad que, en ese mismo término, resuelva acerca de la procedencia o improcedencia de la acción extintiva de dominio.

El plazo otorgado radica en la evidente tardanza del asunto y falta de demostración de la gravedad del caso cuestionado.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Tutelas Nº 3 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Primero: Adicionar el fallo recurrido, en el sentido de amparar el derecho fundamental al debido proceso de Blanca Cecilia Pulido Pulido y Blas María Raigoso Pulido, en su acepción de acceso a la administración de justicia.

Segundo: Ordenar a la Fiscalía 5 Especializada de Extinción del Derecho de Dominio que,

en el plazo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, impulse el asunto rotulado con el No. 9017 ED, con la finalidad que, en ese mismo término, resuelva acerca de la procedencia o improcedencia de la acción extintiva de dominio.

Tercero: Confirmar, en lo demás, el fallo impugnado.

Cuarto: Remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez ejecutoriada esta decisión.

Notifíquese y cúmplase,

DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN

GERSON CHAVERRA CASTRO

Nubia Yolanda Nova García

Secretaria

(...)

3. Transcurrido el término anterior, el fiscal abrirá el proceso a pruebas por el término de treinta (30) días, donde ordenará la incorporación de las pruebas aportadas que obren en el expediente y decretará las que hayan sido oportunamente solicitadas y las que de oficio considere. La resolución que niegue pruebas es susceptible de recurso de reposición.

2 CIDH, Informe Nº 100/01, Caso 11.381, Milton García Fajardo y otros, Nicaragua, 11 de octubre de 2001.

3 En ese sentido, la jurisprudencia constitucional (T-052 de 2018) ha indicado que

se trata de un «fenómeno multicausal, muchas veces estructural, que impide el disfrute efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia», y que se presenta como resultado de acumulaciones procesales estructurales que superan la capacidad humana de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la solución de los procesos.

4 Artículo 13. Del procedimiento. Artículo modificado por el artículo 82 de la Ley 1453 de 2011. El trámite de la acción de extinción de dominio se cumplirá de conformidad con las siguientes reglas:

(...)

3. Transcurrido el término anterior, el fiscal abrirá el proceso a pruebas por el término de treinta (30) días, donde ordenará la incorporación de las pruebas aportadas que obren en el expediente y decretará las que hayan sido oportunamente solicitadas y las que de oficio considere. La resolución que niegue pruebas es susceptible de recurso de reposición.

5 CSJ STP1612-2021, 11 feb. 2021, rad. 114587 y STP6982-2021, 3 jun. 2021, rad. 116624.