



## **Sentencia SU498/16**

Referencia: Expediente T-5.490.721

Acción de tutela instaurada por Bavaria S.A. en contra de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo del Atlántico y la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Atlántico.

Procedencia: Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Asunto: acción de tutela contra actos administrativos que impusieron sanciones por el incumplimiento de obligaciones tributarias y contra providencias judiciales que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Magistrada sustanciadora:  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., catorce (14) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, quien la preside, los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Aquiles Arrieta Gómez, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia emitido por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 8 de octubre de 2015, que revocó la sentencia proferida el 12 de febrero de 2015 por la Sección Quinta de esa Corporación, en el proceso de tutela promovido por Bavaria S.A. en contra de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo del Atlántico y la Gobernación del Atlántico.

El asunto llegó a la Corte Constitucional, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, por remisión que efectuó la Secretaría General de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. El 13 de mayo de 2016, la Sala Número Cinco de Selección de Tutelas de esta Corporación escogió el presente caso para su revisión.

### I. ANTECEDENTES

El 6 de octubre de 2014<sup>1</sup> Bavaria S.A. formuló acción de tutela en contra de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo del Atlántico y la Gobernación del Atlántico, por considerar vulnerados sus derechos a la igualdad, al debido proceso, a la propiedad y a “*no ser molestado ni a soportar injerencias ilegítimas*”<sup>2</sup>.

La acción de tutela se presentó en atención a las siguientes actuaciones: (i) la Secretaría de Hacienda del Departamento del Atlántico expidió la Resolución núm. 3433 del 19 de septiembre de 2011 -que confirmó en la Resolución EC5-00779OE201000013504 del 22 de marzo de 2012- mediante la que le impuso a la accionante una sanción de \$56.124.499.000 por no presentar la declaración de la “*Estampilla Pro Hospital Universitario CARI E.S.E.*” correspondiente a los bimestres 2º a 6º del año 2009; (ii) el Tribunal Administrativo del Atlántico, en auto de 4 de septiembre de 2013, declaró probada la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que Bavaria S.A. formuló en contra de los actos sancionatorios referidos, y (iii) la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en auto de 11 de junio de 2014, confirmó la decisión que declaró probada la caducidad de la acción.

1. Los hechos que **sustentaron la solicitud de amparo** se resumen a continuación:

1.1. El 19 de septiembre de 2011, la Secretaría de Hacienda del Departamento del Atlántico expidió la Resolución núm. 3433 mediante la que le impuso a Bavaria S.A. una sanción de \$56.124.499.000 por no presentar la declaración

---

1 Escrito de tutela obrante a folio 1-230, cuaderno 1.

2 Folio 20, cuaderno 1.

de la “*Estampilla Pro Hospital Universitario CARI E.S.E.*” correspondiente a los bimestres 2° a 6° del año 2009, con fundamento en los artículos 173, 174, 175 y 179 del Estatuto Tributario Departamental del Atlántico (artículos 2°,3°, 4° y 8° de la Ordenanza 000018 de 2006).

1.2. Bavaria S.A. formuló recurso de reconsideración, en el que solicitó la revocatoria del acto sancionatorio referido con base en los siguientes argumentos: (i) la sanción debe supeditarse a las decisiones que se emitan en los procesos en los que, a través de la acción de nulidad, se controvirtieron las ordenanzas que reglamentaron el impuesto y se cuestionó la indebida ampliación del hecho generador previsto en la Ley 645 de 2001<sup>3</sup>; (ii) la sanción se fundó en un tributo con un diseño idéntico al previsto en ordenanzas que han sido declaradas nulas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y (iii) la fijación de los elementos del tributo por parte de la Asamblea Departamental del Atlántico comportó un exceso en las competencias que le asignó la Carta Política, y desconoció los parámetros fijados en la Ley 645 de 2001 y la naturaleza del impuesto -de ejecución instantánea-.

1.3. Mediante Resolución EC5-00779OE201000013504 de 22 de marzo de 2012 la Secretaría de Hacienda del Departamento del Atlántico confirmó la sanción impuesta en la resolución del 19 de septiembre de 2011. Frente a los argumentos del recurso indicó que su decisión está sustentada en un acto administrativo de orden general, que se encontraba vigente para el momento en el que impuso la sanción.

1.4. El precitado acto administrativo se notificó a la accionante, de forma personal, el **13 de julio de 2012**, fecha que constituye el hito inicial para la contabilización del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup>, y que, en consecuencia, vencía el **14 de noviembre de 2012**.

1.5. Antes de que venciera el término para la formulación del medio de control, los empleados y funcionarios de un amplio sector de la Rama Judicial del Poder Público adelantaron una jornada de protesta, que implicó el cese de

<sup>3</sup> En el recurso de reconsideración, la accionante señala “*los procesos de nulidad iniciados contra las Ordenanzas 041 de 2002 (mediante la cual se expide el Estatuto de Rentas del Departamento del Atlántico), 011 de 2003 y 0018 de 2006, del Decreto Ordenanzal 823 de 2006 y del artículo 281, numeral 2 de dicho Estatuto, proceso radicado en el Tribunal Administrativo del Atlántico con el número 08-001-23-31-003-2006-02379-00-R., normas que igualmente han sido demandadas en proceso radicado con el número 08-001-23-31-005-2009-00043-00-LM.*” Folio 20, cuaderno 2.

<sup>4</sup> “Artículo 164. Oportunidad para Presentar la Demanda. La demanda deberá ser presentada

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

(d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.”

las actividades judiciales entre el **11 de octubre de 2012** y el **9 de diciembre del mismo año**.

1.6. En atención al paro judicial y al cese de actividades de la Oficina de Apoyo Judicial de la ciudad de Barranquilla, el **2 de noviembre de 2012** la accionante exhibió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto sancionatorio ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla, autoridad que dejó constancia de la presentación personal y le devolvió la demanda a la actora “(...) *para que siga su trámite*”<sup>5</sup>.

1.7. Las actividades judiciales se reanudaron el 10 de diciembre de 2012. Sin embargo, como consecuencia de la congestión en las oficinas y despachos judiciales, Bavaria S.A. radicó la demanda en la oficina de apoyo judicial correspondiente el 12 de diciembre de 2012 “*esto es, durante el tercer día hábil que siguió al levantamiento del paro*”<sup>6</sup>.

1.8. En audiencia inicial celebrada el 4 de septiembre de 2013, la Magistrada Ponente del Tribunal Administrativo del Atlántico<sup>7</sup> declaró probada la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por Bavaria S.A. Como fundamento de esa decisión refirió las disposiciones que determinan la oportunidad de la acción, particularmente señaló que: (i) el término de presentación de la demanda es de 4 meses contado a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo -numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011-; (ii) los términos de meses y años se computan conforme al calendario –artículo 121 del Código de Procedimiento Civil al que remite el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011-, y (iii) cuando el último día de un plazo otorgado en meses o años es feriado o vacante, el plazo se extiende hasta el primer día hábil siguiente -artículo 62 Ley 4ª de 1913-.

Con base en esas reglas, la juzgadora indicó que el cese de actividades no interrumpió el término de caducidad para ejercer la acción y por ende, éste feneció el 14 de noviembre de 2012. Sin embargo, como para ese momento la Oficina de Apoyo Judicial de Barranquilla estaba cerrada, la accionante tenía la carga de presentar la demanda el primer día hábil siguiente, es decir el 10 de diciembre de 2012 “*en razón a que las actividades en la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de la ciudad de Barranquilla se reanudaron el día diez (10) de diciembre de 2012, ello sin tener en cuenta que esta Corporación nunca cesó sus actividades*”<sup>8</sup>.

Por último precisó que la presentación personal ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla no interrumpió la caducidad, pues dicha autoridad le devolvió a la actora la demanda para que continuara su trámite, lo que le imponía la

---

5 Folio 52, cuaderno 2.

6 Folio 10, cuaderno 1.

7 Magistrada Judith Romero Ibarra.

8 Folio 60, cuaderno 2.

obligación a la interesada de presentarla oportunamente, de acuerdo con las consideraciones referidas previamente.

1.9. Bavaria S.A. formuló recurso de apelación contra la decisión proferida el 4 de septiembre de 2013 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en el que destacó la oportuna presentación de la demanda e indicó que como consecuencia de la congestión en las oficinas de apoyo judicial se omitió la presentación del libelo el primer día hábil.

1.10. El 11 de junio de 2014, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico que declaró la caducidad de la acción.

El juez de segunda instancia enfatizó en el propósito de la caducidad de los medios de control contencioso de los actos de la administración y reiteró la regla que rige la contabilización de los términos fijados en meses y años, de acuerdo con la cual no se excluyen los días de vacancia judicial ni el tiempo en el que se encuentre cerrado el despacho, salvo que el plazo expire en día inhábil, pues en este caso el término se extiende hasta el primer día hábil siguiente.

El *ad-quem* confrontó la regla descrita con las circunstancias del caso. En ese ejercicio advirtió que el cese de actividades se extendió hasta el 9 de diciembre de 2012, razón por la que el plazo para presentar la demanda venció el 11 de diciembre del mismo año, que corresponde al día hábil siguiente a la reanudación de actividades en la Oficina de Apoyo Judicial de Barranquilla. Sin embargo, la accionante presentó la demanda el 12 de diciembre de 2012, cuando el medio de control había caducado.

Respecto a la presentación de la demanda en la Procuraduría Provincial de Barranquilla señaló que el libelo fue devuelto a la parte, quien, en consecuencia, tenía la obligación de presentarlo en tiempo.

### **Solicitud de tutela**

2. El 6 de octubre de 2014 Bavaria S.A., formuló acción de tutela en contra de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo del Atlántico y el Departamento del Atlántico, en la que denunció la transgresión de sus derechos a la igualdad, al debido proceso, a la propiedad y a “*no ser molestado ni a soportar injerencias ilegítimas*”<sup>9</sup>.

La accionante explicó que la afectación de sus derechos se deriva tanto de los actos administrativos sancionatorios expedidos por la Secretaría de Hacienda del Atlántico, como de las decisiones judiciales que establecieron la caducidad

---

<sup>9</sup>Folio 20, cuaderno 1.

del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que formuló en contra de dichos actos.

En consecuencia, solicitó como medidas de restablecimiento que: (i) se dejen sin efectos las decisiones judiciales que decretaron la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que formuló en contra de los actos sancionatorios; (ii) se ordene al Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento del Atlántico dar curso a la acción referida; (iii) se ordene la suspensión de las acciones dirigidas al cobro y ejecución de la sanción tributaria impuesta, y (iv) se ordene a la Secretaría de Hacienda del Departamento del Atlántico aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto de los actos sancionatorios y disponer su revocatoria directa.

También pidió, como medidas cautelares, la suspensión temporal de los efectos de las decisiones judiciales, de los actos administrativos sancionatorios y de los actos dirigidos a la ejecución y cobro de la sanción.

### **Los reproches en contra de las providencias judiciales que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

3. En la solicitud de amparo, la actora indicó que los autos que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que formuló en contra del acto administrativo sancionatorio del 19 de septiembre de 2011 incurrieron en: (i) defecto procedimental y defecto sustantivo por inaplicación de la Constitución y la ley; (ii) defecto sustantivo por interpretación inaceptable, y (iii) defecto fáctico por indebida valoración probatoria y ausencia de actividad probatoria.

4. En primer lugar desarrolló, los defectos procedimental y sustantivo derivados del desconocimiento de normas constitucionales y legales. Sobre el particular indicó que las decisiones judiciales controvertidas:

4.1. Desconocieron que el procedimiento que la accionante adelantó obedeció a circunstancias de fuerza mayor y a las competencias asignadas por la Carta Política y la ley al Ministerio Público.

En ese sentido anotó que la presentación de la demanda ante la Procuraduría General de la Nación respondió a la competencia asignada por el artículo 277-7 Superior de intervenir en los procesos cuando es necesario para la defensa y garantía de los derechos fundamentales.

4.2. Ignoraron el artículo 23 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, que establece el deber de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y los personeros distritales y municipales de prestar asistencia eficaz para garantizar el ejercicio del derecho de petición, pues la presentación de la demanda es una manifestación de esa prerrogativa.

También se desconoció el alcance de las obligaciones que contiene la norma, ya que esta precisa que “[s]i fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación.”

4.3. Inaplicaron el artículo 13 de la Ley 153 de 1887 que dota con fuerza de ley a la costumbre, particularmente por desconocer el valor normativo de la práctica generalizada consistente en presentar la demanda ante el Ministerio Público en situaciones de fuerza mayor. En efecto, en el desarrollo posterior de la argumentación la accionante destinó un acápite para evidenciar el carácter vinculante de la costumbre<sup>10</sup>.

4.4. Infringieron el artículo 168 de la Ley 1437 de 2011 que se ocupa de la remisión del expediente en casos de falta de jurisdicción y competencia, y dispone que para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la Corporación o juzgado que ordena la remisión.

4.5. Incurrieron en **exceso ritual manifiesto**, pues reconocieron que la demanda se presentó oportunamente ante el Ministerio Público y durante el cese de actividades de la Rama Judicial, pero despojaron de efectos útiles a ese acto procesal.

En el desarrollo de este defecto, la accionante explicó que en el trámite de presentación de la demanda primero, fijó su contenido ante un notario, luego la presentó oportunamente ante el Ministerio Público y aunque esta autoridad no asumió directamente su custodia se la devolvió para que siguiera su trámite, el cual correspondía a la remisión del expediente, pues la presentación de la demanda ya se había cumplido.

Tras referir esas circunstancias señaló que el ordenamiento no identifica la autoridad ante la que se debe presentar la demanda en los casos de cese de actividades de los despachos judiciales, razón por la que los jueces han admitido que ese acto procesal se cumpla ante el Ministerio Público, en atención a las funciones de esas autoridades, en aras de preservar el acceso a la administración de justicia y la protección de los derechos fundamentales.

En atención a esa práctica adujo que se desconoce la misión de la Procuraduría General de la Nación cuando se reconocen efectos a la presentación de la demanda ante dicha autoridad sólo cuando ésta la custodia y remite directamente, y se anula el valor del acto procesal en los casos en los que la demanda se le devuelve al interesado para que siga con su trámite.

---

10 Folio 49-53, cuaderno 1.

4.6. Desconocieron el principio de confianza legítima y el convencimiento fundado de la accionante respecto a la presentación oportuna de la demanda, y así le dieron prevalencia al derecho procesal sobre el sustancial.

4.7. Desconocieron la jurisprudencia del Consejo de Estado que, de acuerdo con el principio de confianza legítima, ha reconocido la validez de actuaciones que se cumplen frente a funcionarios de facto. En el desarrollo de la censura la accionante refirió algunos antecedentes de la doctrina del funcionario de hecho, su reconocimiento jurisprudencial y señaló que en situaciones excepcionales el Ministerio Público está legitimado para suplir a los funcionarios judiciales y, por ello, puede considerarse una autoridad judicial de hecho, eventos en los que adquieren validez y eficacia las actuaciones que conoce bajo esa investidura.

4.8. En el marco de los defectos anunciados inicialmente, la accionante denunció la insuficiencia de la motivación de las decisiones judiciales, pues considera que reconocerle efectos a la presentación de la demanda ante el Ministerio Público sólo en los casos en los que la custodie: (i) comporta un exceso ritual; (ii) genera tratos desiguales entre víctimas de la falla del servicio de administración de justicia; (iii) contraría el principio de buena fe, ya que asume que el usuario no puede ser comisionado para la remisión del expediente; (iv) ignora la viabilidad de que se habiliten nuevos mecanismos procesales para efectos particulares, en este caso la interrupción de la caducidad; (v) desconoce la aplicación analógica y plausible del artículo 168 de la Ley 1437 de 2011; (vi) desatiende el contenido del artículo 168 de la Ley 1437 de 2011 que no precisa la forma ni el momento en el que se debe remitir el expediente, razón por la que esta actuación se puede adelantar por el interesado; (vii) no establece una diferencia entre la presentación de la demanda y la remisión del expediente, a pesar de que corresponden a actos procesales autónomos, y (viii) desconoce que el acto que interrumpe la caducidad es la presentación de la demanda y no su remisión.

5. Tras el desarrollo de los defectos que relacionó con el desconocimiento de normas, Bavaria S.A. expuso las razones de la configuración del **defecto sustantivo por interpretación inaceptable de disposiciones jurídicas**.

5.1. Para la accionante el artículo 306 del C.P.A.C.A., que corresponde a una norma de reenvío; el artículo 121 del C.P.C. que señala que los términos de meses y de años se contarán conforme al calendario; y el artículo 62 del Código del Régimen Administrativo y Municipal que señala que los plazos de meses y años se computan según el calendario salvo que el último día fuere feriado o de vacancia judicial, caso en el que el plazo se extenderá hasta el primer día hábil, se aplicaron a una situación distinta a la que regulan, pues se utilizaron para establecer la interrupción de la caducidad tras la reanudación de las actividades judiciales, a pesar de que la demanda se había presentado previamente.

5.2. Los jueces accionados desconocieron que las reglas relacionadas con la contabilización de los términos: (i) imponen cargas en circunstancias ordinarias de la actividad jurisdiccional; (ii) son previsibles; (iii) no implican cargas desproporcionadas, y (iv) son razonables.

En consecuencia dichas normas eran inaplicables para su caso, ya que el cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público constituyó un hecho extraordinario, imprevisible y ajeno a su voluntad que provocó una falla en el servicio en desmedro de las características de la administración de justicia previstas en el artículo 12 de la Ley 270 de 1996 y de las finalidades que son inherentes a ese servicio público.

5.3. Las normas que rigen la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se aplicaron, indebidamente, a los actos de remisión y radicación del expediente.

5.4. La aplicación de las normas sobre contabilización de términos ignoraron circunstancias de caso fortuito y fuerza mayor lo que provocó una carga desproporcionada, pues el cese de actividades fue: (i) imprevisible, en cuanto ocurrencia y duración; (ii) irresistible; (iii) no se derivó de una actuación de la accionante, y (iv) si se considera para efectos de la contabilización de un término procesal provoca la afectación del acceso a la administración de justicia.

5.5. La aplicación de las normas sobre la contabilización de los términos desconoció que, de acuerdo con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo procuran la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley.

5.6. La aplicación de las normas sobre la contabilización de los términos desconoció que éstas responden al carácter continuo y permanente de la administración de justicia, el cual se vio afectado por el cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público.

5.7. La indebida aplicación analógica del artículo 62 de la Ley 4ª de 1913, ya que la extensión del plazo previsto en meses o en años al primer día hábil siguiente en los casos en los que venza en día vacante o feriado responde a la previsibilidad del día hábil, circunstancia que no se presenta en los casos de huelgas, pues el usuario no puede establecer, de forma anticipada, el día hábil en el que deberá cumplir el acto procesal.

6. La accionante adujo que las decisiones judiciales cuestionadas desconocieron la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

6.1. En primer lugar, desarrolló el desconocimiento de las decisiones que vinculan la caducidad con la culpa procesal.

En el desarrollo de esa censura, la promotora de la acción destacó diversas sentencias de esta Corporación que han condicionado la exequibilidad de las hipótesis previstas en el régimen procesal civil sobre la ineficacia de la interrupción de la prescripción y la operancia de la caducidad.

Primero, refirió la **sentencia C-227 de 2009**<sup>11</sup> que fijó reglas de interpretación que consideran la actuación de la parte frente a los efectos del numeral 3° del artículo 91 del Código de Procedimiento Civil, de acuerdo con el cual no se considera interrumpida la prescripción y opera la caducidad cuando: *“la nulidad del proceso comprenda la notificación del auto admisorio de la demanda.”*

La accionante señaló que el análisis que adelantó la Corte limitó los efectos de la caducidad a los casos en los que la nulidad se produce por culpa del demandante, lo que evidencia la relación necesaria entre la caducidad y la actuación desidiosa de la parte.

Después destacó la **sentencia C-666 de 1996**<sup>12</sup> en la que la Corte analizó la disposición del Código de Procedimiento Civil que descartaba el efecto de interrupción de la caducidad cuando se emitiera una sentencia inhibitoria. En esa oportunidad se condicionaron dichos efectos a los casos en los que la sentencia inhibitoria fuera el resultado de causas o hechos imputables al demandante.

También aludió a la **sentencia C-662 de 2004**<sup>13</sup> que estudió la modificación del artículo 91 del Código de Procedimiento Civil, por parte del artículo 11 de la Ley 794 de 2003, particularmente la ineficacia de la interrupción de la prescripción y la operancia de la caducidad cuando prosperan las excepciones de falta de jurisdicción y cláusula compromisoria, pues se consideró que la carga que se le impone al demandante de acertar plenamente en la definición de la jurisdicción y en el alcance de la cláusula compromisoria era desproporcionada.

De acuerdo con las decisiones citadas, la demandante sostuvo que en su caso la caducidad no podía operar, pues: (i) desplegó una conducta diligente cuando presentó la demanda ante el Ministerio Público; (ii) se presentaron dos circunstancias -paro judicial y congestión en los despachos judiciales tras la reanudación de las actividades- que superaban la carga de diligencia que le era exigible, y (iii) no hay consenso sobre los efectos de la presentación de la demanda ante el Ministerio Público.

6.2. La promotora de la acción también denunció el desconocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la inoperancia de la preclusión de términos

---

11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

12 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

13 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

en los casos de paros judiciales que impidan el acceso a la administración de justicia.

En esta censura la peticionaria precisó que, si bien los casos estudiados por esta Corporación se han ocupado de la contabilización de términos fijados en días, se ha sentado una regla sobre la exclusión de las consecuencias negativas para las partes de situaciones que escapan a su control.

Para evidenciar esa tesis, refirió la **sentencia T-1165 de 2003**<sup>14</sup> que resaltó el principio de continuidad de la función de administrar justicia y le restó efectos vinculantes al cese de actividades, salvo los relacionados con la configuración del caso fortuito y la fuerza mayor. En dicha providencia la Corte reafirmó el principio de preclusión, perentoriedad de los plazos y el carácter de orden público de las disposiciones procesales, pero precisó que las cargas del proceso no son exigibles frente a circunstancias que tornen imposible su cumplimiento.

Luego, describió la **sentencia T-1222 de 2004**<sup>15</sup> en la que la Corte amparó los derechos de una parte a la que se le rechazó un recurso por su presentación extemporánea, relacionada con las circunstancias de un paro judicial. En esa oportunidad se consideró irrazonable, contrario a la lógica jurídica y a la prestación del servicio público de justicia exigir el cumplimiento de un acto procesal cuando resulta imposible para la parte por circunstancias que no le son imputables.

También aludió a la **sentencia T-656 de 2009**<sup>16</sup> en la que se protegieron los derechos al debido proceso y a la defensa de una persona que no pudo interponer oportunamente recursos ordinarios en un proceso judicial, pues a pesar del funcionamiento oficial de los distintos despachos judiciales la posibilidad de acceder físicamente a ellos estaba restringida por manifestantes. 6.3. Finalmente, sostuvo que las decisiones judiciales cuestionadas desconocieron la doctrina sobre la prevalencia del derecho sustancial reiterada en las **sentencias T-329 de 1996**<sup>17</sup> y **T-567 de 1998**<sup>18</sup>.

7. Las providencias judiciales censuradas desconocieron el principio *pro homine* que obliga a que se aplique la interpretación más favorable de las reglas que puedan afectar los derechos de las personas.

8. Las providencias judiciales censuradas desconocieron el principio *pro actione* que obliga a los jueces a interpretar los requisitos y presupuestos procesales en el sentido que resulte más favorable para la efectividad del derecho de acción.

---

14 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

15 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

16 M.P. María Victoria Calle Correa.

17 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

18 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9. Luego de referirse ampliamente al derecho al acceso a la administración de justicia, la accionante adujo que éste se vio afectado con las decisiones que declararon la caducidad de la acción porque: (i) desconocieron la presentación de la demanda ante el Ministerio Público; (ii) ignoraron la congestión judicial tras la reanudación de las actividades; (iii) no advirtieron las implicaciones que para el acceso a la administración de justicia implicó reducir la presentación oportuna de la demanda a un día hábil, ya que la suspensión del servicio agotó más de un mes del término de caducidad; (iv) no consideraron la proporcionalidad del plazo visto no sólo como el tiempo para la preparación de la acción sino para la actuación propiamente dicha, es decir la presentación de la demanda, y (v) redujeron de forma desproporcionada la presentación oportuna de la demanda a un día.

10. Las providencias desconocieron el derecho a la igualdad de la accionante, pues como consecuencia de un hecho que no le es imputable contó con un término menor que el resto de los ciudadanos para la formulación del medio de control de los actos administrativos, ya que contó “*con un solo día hábil para la presentación de la demanda, a partir de la reapertura luego de levantado el paro que le cercenó más de un mes del plazo justo en el tramo más crítico del mismo*”<sup>19</sup>.

11. Bavaria S.A. también señaló que los autos que encontraron probada la caducidad presentaron un **defecto fáctico**.

El defecto se configuró por la falta de valoración de diversas circunstancias y elementos de prueba, particularmente porque no se consideró: (i) el cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público; (ii) la situación de congestión de las dependencias judiciales posterior a la reanudación de las actividades; (iii) la presentación de la demanda ante el Ministerio Público y la devolución a la accionante para que continuara con su trámite, y (iv) la actuación de la demandante.

Frente a la congestión de las dependencias judiciales tras la reanudación de las actividades la censora extrañó el uso de las facultades oficiosas de los jueces para establecer esa circunstancia.

**Los reproches en contra de los actos administrativos que impusieron la sanción por falta de declaración de la “*Estampilla Pro Hospital Universitario CARI E.S.E.*”**

12. Previa a la identificación de los defectos del acto administrativo que le impuso la sanción tributaria a Bavaria S.A. y del que la confirmó, la accionante refirió el marco constitucional de los tributos departamentales, el marco legal de las estampillas pro-hospitales universitarios –Ley 645 de 2001– y los límites al poder de imposición por parte de las entidades territoriales.

---

19 Folio 194, cuaderno 1.

La actora precisó que la acción de tutela no se dirige en contra de los actos administrativos de carácter general, pero advirtió que la reglamentación de la Estampilla Pro Hospital Universitario CARI E.S.E. por parte de la Asamblea Departamental del Atlántico desconoció los elementos esenciales que el Legislador estableció respecto a ese tributo, particularmente el hecho generador; contrarió la prohibición legal de gravar actividades ya gravadas, y transgredió las competencias que en materia de imposición tributaria estableció la Carta Política.

Luego anotó que como consecuencia de esos defectos en la regulación del tributo se han formulado diversas acciones de nulidad en contra de ordenanzas<sup>20</sup> que han fijado y reiterado el mismo diseño del impuesto, en el marco de las cuales la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha decretado la nulidad de los actos administrativos generales expedidos por la Asamblea Departamental del Atlántico que reglamentan la estampilla referida. Asimismo, la accionante refirió los diversos procesos en los que ha cuestionado los actos particulares y concretos en los que se le han impuesto cargas o sanciones fundadas en dichas ordenanzas.

De acuerdo con esas circunstancias, la promotora de la acción de tutela señaló que el acto administrativo dictado el 19 de septiembre de 2011 por la Secretaría de Hacienda del Atlántico y el acto mediante el que se confirmó la sanción -Resolución de 22 de marzo de 2012- incurrieron en diversas “*vías de hecho*”, por cuanto: (i) son una manifestación concreta de la extralimitación de las competencias de la Asamblea Departamental del Atlántico en la configuración de los elementos del tributo “*Estampilla Pro Hospital Universitario CARI E.S.E*”; (ii) se fundan en actos administrativos de carácter general que reiteran elementos del tributo que se han declarado nulos por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; (iii) evidencian la omisión de la administración tributaria departamental de declarar la excepción de inconstitucionalidad frente a las ordenanzas que reiteran elementos declarados nulos previamente; (iv) se les otorga efectos a pesar la nulidad sobreviniente de los actos generales en los que se sustentaron; (v) desconocen el principio de legalidad del tributo y (vi) transgreden los preceptos constitucionales que se ocupan de las competencias en la imposición de tributos.

## **B. Actuaciones en sede de tutela**

Mediante auto de 17 de octubre de 2014, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la acción de tutela formulada por Bavaria S.A., dispuso la notificación de los magistrados del Tribunal Administrativo del Atlántico y de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, y del Secretario de Hacienda de la Gobernación del Atlántico; vinculó

---

20 Ordenanzas de la Asamblea Departamental del Atlántico núms. 027 de 2001, 040 de 2001, 041 de 2002, 823 de 2003, 017 de 2004, 018 de 2006. (fl.167, cd.1)

al trámite a la Procuraduría Provincial de Barranquilla y suspendió, como medida provisional, las actuaciones de la Secretaría de Hacienda dirigidas a obtener el recaudo de la sanción impuesta a la accionante.

Las autoridades accionadas y vinculadas contestaron en los siguientes términos:

### **Gobernación del Atlántico**

Mediante escrito presentado el 27 de octubre de 2014<sup>21</sup>, la Secretaria Jurídica y el Secretario de Hacienda de la Gobernación del Atlántico se opusieron a las pretensiones formuladas por la actora y solicitaron que se declare la improcedencia de la acción de tutela.

Primero, respondieron a los argumentos relacionados con la endilgada ilegalidad y derogatoria del acto administrativo sancionatorio. Indicaron que dicho acto se sustentó en la Ordenanza 018 de 2006, vigente en el momento de la imposición de la sanción; que en el trámite administrativo se respetaron las etapas establecidas en la regulación tributaria y se garantizó el derecho de defensa de la accionante.

En cuanto a la indebida reproducción de ordenanzas anuladas, las autoridades reiteraron que el acto atacado se fundó en una ordenanza vigente y amparada con la presunción de legalidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011. Asimismo precisaron que sólo hacen efectivos los cobros de las obligaciones tributarias sustentadas en actos vigentes y que adquirieron firmeza antes de que se proferiera la decisión de anulación de la ordenanza, tal como sucedió con la Resolución Sanción núm. 3433 del 19 de septiembre de 2011.

De acuerdo con lo expuesto explicaron que tampoco operó el decaimiento del acto administrativo particular por la nulidad sobreviniente de la Ordenanza 018 de 2006, ya que la sentencia que declaró esa nulidad se dictó el 27 de marzo de 2014 y tiene efectos hacia el futuro según la jurisprudencia del Consejo de Estado. Sobre los efectos de la nulidad de las ordenanzas señalaron que: *“(…) aquellos actos que se encuentren ejecutoriados, como en el caso presente, deben ser ejecutados, para ello contaba el accionante con los mecanismos de control jurisdiccional propios (medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho) para que fuese la autoridad judicial la que se pronunciara al respecto, no pudiendo tratar de compensar por vía de tutela el hecho de haber interpuesto de manera extemporánea ese medio de control, tal como efectivamente acaeció”*(fl. 260 cd.1).

Para robustecer los argumentos sobre la vigencia de los actos sancionatorios cuestionados destacaron los principios de buena fe, legalidad, irretroactividad

---

<sup>21</sup>Folios 253-289, cuaderno 1.

tributaria, la confianza legítima del contribuyente y el respeto que merecen quienes observaron las normas vigentes que luego se declararon nulas.

Finalmente, advirtieron la improcedencia general de la acción de tutela contra actos administrativos derivada del medio de control ordinario y de las medidas cautelares previstas en la Ley 1437 de 2011, y añadieron que no se puede trasladar la carga de la negligencia del contribuyente a la administración tributaria departamental.

En cuanto a las decisiones que declararon la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho las autoridades enfatizaron en la cosa juzgada que se desprende de dichas providencias, la relevancia de la seguridad jurídica y la pertinencia de las normas que se invocaron como fundamento de las decisiones judiciales.

Frente a los presupuestos de procedencia de la acción de tutela contra los autos atacados señalaron que: (i) contrario a la argumentación de la solicitud de amparo, el asunto carece de relevancia constitucional, ya que el debate se circunscribe a la presentación extemporánea de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto sancionatorio de carácter estrictamente monetario; (ii) aunque la accionante agotó los medios ordinarios de defensa en contra de las decisiones que declararon la caducidad de la acción no expuso a través de esos medios los argumentos que refiere en sede de tutela, lo que comporta un uso indebido de la acción para reabrir un debate concluido; (iii) no se configura un defecto fáctico, dado que la caducidad de la acción es un tema de regulación normativa y por tanto relevado de prueba, en la medida en que consiste en la verificación cuantitativa de términos para acceder a la administración de justicia; (iv) no se configura un defecto sustantivo, ya que las decisiones se fundaron en las normas pertinentes, y (v) las providencias cuentan con motivación suficiente.

Por último, indicaron que la solicitud de amparo pretende atribuirle al Ministerio Público competencias ajenas a sus funciones, pues ni constitucional ni legalmente se le asignó el deber de recibir demandas. En efecto, para las autoridades departamentales la labor del Ministerio Público es reconocer que la parte se encuentra dispuesta a cumplir los términos procesales, pero el efectivo acatamiento de éstos se rige de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 62 del Código del Régimen Municipal, razón por la que consideran que la acción de tutela formulada por Bavaria S.A. busca eludir la responsabilidad de entregar la demanda oportunamente ante la instancia pertinente.

### **Procuraduría Provincial de Barranquilla**

En su intervención en el trámite de primera instancia la Procuraduría Provincial de Barranquilla se limitó a informar que durante el periodo de cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público varios abogados y

ciudadanos se acercaron a sus dependencias a realizar la presentación personal de demandas y recursos “*pero esta dependencia no realizó retención de documento alguno, ya que se le devolvía para que continuaran con el trámite que conforme a la ley les corresponde*” (fl. 299 cd.1).

### **C. Decisiones objeto de revisión**

#### **Fallo de primera instancia**

Mediante fallo proferido el 12 de febrero de 2015<sup>22</sup> la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado amparó los derechos de acceso a la administración de justicia, tutela judicial efectiva e igualdad de Bavaria S.A. En consecuencia, dejó sin efectos las providencias judiciales que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formulado por la accionante en contra de los actos administrativos sancionatorios y ordenó al Tribunal Administrativo de Atlántico citar a las partes para la continuación de la audiencia inicial.

El *a-quo* señaló que de la solicitud de amparo se desprenden dos problemas jurídicos. El primero, consiste en establecer si las decisiones judiciales que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho vulneraron los derechos invocados por la accionante y el segundo está relacionado con la afectación de dichas prerrogativas derivada de los actos administrativos sancionatorios, por la indebida reproducción de disposiciones que han sido declaradas nulas por la jurisdicción contencioso administrativa.

Frente a los problemas jurídicos advertidos el juez indicó, de forma preliminar, que no estudiaría el relacionado con los defectos de los actos administrativos, ya que es un asunto que debe determinar el juez de lo contencioso administrativo, razón por la que emprendió el análisis del problema que estimó sí podía ser objeto del pronunciamiento del juez constitucional.

En el análisis el *a-quo* se refirió, en términos generales, a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, a los requisitos de procedibilidad adjetiva, al fenómeno de la caducidad de los medios de control en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y a las anomalías que se presentan en el servicio público de administración de justicia.

El juez constató el cumplimiento de los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez, porque la acción se formuló el 3 de octubre de 2014 en contra de una providencia de segunda instancia, ejecutoriada y dictada el 11 de junio de 2014, contra la que no proceden recursos.

Luego de referirse a las finalidades de la caducidad, su regulación y su carácter indiscutible en términos generales salvo que se trate de hechos que excedan el

---

<sup>22</sup>La magistrada de la Sección Primera del Consejo de Estado Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez salvó el voto. Las razones de su disidencia obran en los folios 380-384 del cuaderno principal.

marco de normalidad que rige el tráfico de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, el juez indagó sobre la posibilidad de modificar los términos de caducidad como consecuencia del cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público.

En el estudio de ese planteamiento destacó el carácter permanente y continuo de la administración de justicia y señaló que las alteraciones en la prestación del servicio no pueden acarrear consecuencias negativas para los usuarios, particularmente en cuanto a términos o plazos judiciales. Por tanto, el Legislador diseñó mecanismos que garanticen los derechos de los usuarios en esos eventos, tales como la forma de contabilización de los términos prevista en el Código de Procedimiento Civil que establece que si el término es de meses o años y el vencimiento ocurre en día inhábil éste se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

Para el juez dicha regla frente al término de caducidad es de cumplimiento obligatorio y no se puede flexibilizar con argumentos relacionados con la congestión de los despachos judiciales el día de su apertura, pues ello provocaría una distinción irrazonable entre quienes, pese a esas circunstancias, presentaron su actuación y observaron la disposición que regía la conducta procesal. Con fundamento en lo anterior destacó que si bien se presentó la congestión referida por la accionante ésta no constituye razón suficiente para contraer el principio de perentoriedad de los términos.

A pesar de esa conclusión, el *a-quo* advirtió que en los casos de cierre de los despachos judiciales el usuario debe tener certeza sobre la superación de las causas que dieron lugar a la interrupción del servicio, asunto que consideró especialmente problemático en los casos de huelgas. Respecto a dicha certeza señaló que la regla de la experiencia indica que la reanudación de las actividades tras huelgas puede ocurrir en cualquier hora del día sin considerar la jornada ordinaria de atención al público 8:00 am-5:00pm. En consecuencia, el día hábil al que se extiende el plazo corresponde a aquel en el que los usuarios conocen la reanudación del servicio y en el que éste se presta en jornada ordinaria.

Bajo esas consideraciones, advirtió la dificultad que entraña determinar la reanudación de las actividades de la Rama Judicial en el caso examinado por la ausencia de un acto de autoridad competente que lo establezca. Sin embargo, con base en un documento expedido por el Consejo Superior de la Judicatura en el que indicó que la última etapa del cese de actividades de 2012 se extendió hasta el 10 de diciembre de ese año, tuvo como día hábil el 11 de diciembre de 2012, fecha en la que la actora no cumplió con la carga de presentar la demanda.

Descartada la presentación oportuna del libelo ante la Oficina de Apoyo Judicial, analizó los efectos del acto de presentación personal surtido ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla. En ese ejercicio consideró las

funciones que el artículo 23 de la Ley 1437 de 2011 le asignó al Ministerio Público, particularmente el deber de recibir las peticiones, quejas, reclamos o recursos que las autoridades competentes se abstengan de recibir, y la obligación de cerciorarse de su tramitación.

De acuerdo con esa función indicó que en casos excepcionales como el de cese de actividades de los funcionarios de la Rama Judicial, los usuarios han optado por presentar las demandas ante el Ministerio Público y que esa práctica ha sido avalada por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Bajo esa posibilidad, reconocida “*de forma excepcionalísima*” (fl.329 cd.1), el juez concluyó que la presentación oportuna de la demanda ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla evidenció una conducta transparente, diligente y juiciosa de la demandante que tornó a la declaración de caducidad violatoria de los derechos al acceso efectivo a la administración de justicia y tutela judicial efectiva.

### ***Salvamento de voto***

La Magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez presentó salvamento de voto, frente a la decisión mayoritaria de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el que destacó que el derecho de acceso a la administración de justicia no es incondicional y puede ser restringido de diversas formas, tales como límites temporales a la presentación de la demanda.

En ese sentido, señaló que la caducidad es un mecanismo que racionaliza el derecho de acción y que constituye una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, la seguridad jurídica y los derechos adquiridos.

Tras referir la relevancia de la caducidad, la Magistrada indicó que el fallo de tutela ignoró que, según el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal, y la jurisprudencia del Consejo de Estado, la interrupción de la prestación del servicio judicial le imponía a la actora la carga de presentar la demanda el primer día hábil tras el cese de actividades. En consecuencia, “[c]on tal omisión, la empresa demandante incumplió flagrantemente su carga procesal, que en mi opinión le acarrearía consecuencias fatales a sus pretensiones, como era la caducidad del medio de control.” (fl.382 cd.1)

De otra parte, en el salvamento aludió a la inaplicabilidad del artículo 168 del C.P.A.C.A., pues éste se ocupa de las solicitudes presentadas ante funcionarios incompetentes o carentes de jurisdicción y prevé la remisión ante la misma organización o estructura funcional, en este caso la jurisdiccional, y destacó que las funciones asignadas al Ministerio Público sólo están relacionadas con el trámite del derecho de petición, pues “(...) las peticiones que se produzcan al interior de un proceso judicial, están sometidas rigurosamente al

*procedimiento establecidos en los respectivos códigos, y deberán ser resueltas mediante u pronunciamiento o providencia judicial.”(fl.382 cd.1.)*

La Magistrada también precisó que el posible daño que podía generar el vencimiento del término de caducidad durante el cese de actividades judiciales se remediaba con la habilitación para concurrir a la jurisdicción dentro de la extensión extraordinaria del plazo de caducidad –primer día hábil siguiente-, y que la circunstancia referida por la demandante, la congestión tras la reanudación de las actividades, era previsible, no eximía el cumplimiento de las cargas y demandaba mayor cuidado y diligencia de la interesada ante la preclusión del término de caducidad. Asimismo extrañó elementos de prueba que dieran cuenta de la diligencia de la accionante, de su asistencia a la Oficina de Apoyo Judicial el primer día hábil siguiente y de la imposibilidad de cumplir con la carga procesal.

Finalmente, el salvamento de voto señaló que el fallo de tutela y la protección de los derechos de Bavaria S.A. en esas circunstancias “(...) *quebranta el derecho de igualdad frente a los demás miles de usuarios del servicio de justicia que estaban en las mismas condiciones respecto a la caducidad de sus asuntos, que efectivamente hicieron todas las gestiones necesarias para que (sic) lograr presentar en tiempo sus escritos judiciales soportando largas filas y tumultos previsibles luego de un prolongado paro judicial.*” (fl. 331.cd.1)

## **Impugnación**

### ***Impugnación formulada por la magistrada Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez de la Sección Cuarta del Consejo de Estado***

La impugnante destacó, en primer lugar, el indebido propósito de la acción de tutela formulada por Bavaria S.A., ya que busca reabrir un debate que se zanjó en las instancias ordinarias y se construye sobre argumentos que no se presentaron en la oportunidad procesal pertinente, lo que sorprende tanto a la autoridad demandada como a los jueces accionados.

Luego, censuró las medidas cautelares decretadas por el juez de primera instancia, pues, a su juicio, no estaba demostrada la configuración de un perjuicio irremediable que las justificara y resaltó que la accionante, cuando formuló la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, no elevó esa pretensión, lo que, en su concepto, constituye una evidencia adicional sobre el uso indebido de la tutela para exponer asuntos que debieron ser formulados ante el juez ordinario.

En cuanto al amparo concedido cuestionó algunas de las consideraciones que lo sustentaron. La magistrada precisó que en las distintas secciones del Consejo de Estado se ha aplicado el mismo criterio respecto al vencimiento del término de caducidad durante el cese de actividades en la Rama Judicial, según el cual el plazo se extiende hasta el primer día hábil siguiente, razón por la que

la conclusión del fallo sobre la razonabilidad del término en el que la accionante presentó la demanda ante la oficina de apoyo judicial- **tercer día hábil**- modificó el criterio unánime de esa Corporación sobre la materia.

También indicó que la decisión que citó el fallo de tutela<sup>23</sup> que corresponde a un auto que estudió la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no guarda identidad con las circunstancias del presente caso, pues en esa oportunidad el actor presentó la demanda y sus anexos ante la Personería Distrital, quien los recibió y tuvo en su poder hasta que los remitió a la autoridad judicial competente luego de que se reiniciaron las actividades judiciales, mientras que Bavaria S.A. se limitó a hacer una presentación de la demanda sin entregar los documentos a la Procuraduría Provincial de Barranquilla.

En cuanto al acto que interrumpe la caducidad, reiteró las previsiones del artículo 89 del Código General del Proceso y con base en éstas señaló que la presentación de la demanda no se limita a su exhibición sino que implica la entrega para que la autoridad judicial se quede con los documentos.

De acuerdo con lo anterior indicó que, en circunstancias excepcionales, se acepta que se presente la demanda ante autoridades distintas al juez competente: *“pero para aceptar dicha situación es necesario que las mencionadas entidades se queden con la custodia de la demanda y sus anexos para que dicho acto sea asimilable a una presentación de la demanda en circunstancias normales (...) pues no podría entenderse por presentada una demanda que aunque es exhibida al secretario de un despacho judicial no se deja en manos de este y, por el contrario es devuelta al demandante, como ocurrió en este caso.”* (fl.347 cd.1)

De otra parte señaló que el ejercicio adelantado por el juez de primera instancia para establecer el primer día hábil tras el cese de actividades es equivocado, ya que la magistrada ponente del Tribunal Administrativo del Atlántico precisó que la prestación del servicio se reanudó el 10 de diciembre de 2012 y esa afirmación no fue controvertida por la accionante, por el contrario, ésta reconoció que la congestión de las oficinas judiciales ese día y los días subsiguientes fue la razón por la que presentó la demanda sólo hasta el 12 de diciembre de 2012.

En concordancia con lo anterior adujo que el fallo no podía tomar como uno de los elementos relevantes para conceder el amparo la incertidumbre sobre el momento de reanudación de las actividades, ya que la promotora de la acción refirió el conocimiento y la certeza que tuvo sobre esa circunstancia.

Finalmente, lamentó la que estima indebida asimilación entre el derecho de petición y el de acción cuando se señaló que las demandas se presentan ante la

---

23 Auto del 28 de octubre de 2010.C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Expediente 2009-00078.

jurisdicción en ejercicio del derecho de petición, pues éste no es el medio idóneo para intervenir en el marco de las actuaciones judiciales.

### ***Impugnación del Departamento del Atlántico***

En los cuestionamientos al fallo de primera instancia, el Departamento del Atlántico destacó, en primer lugar, la falta de elementos que evidencien los defectos de las decisiones judiciales a las que se les atribuyó la transgresión de los derechos superiores de la accionante.

También discutió la congruencia de la decisión de tutela, dado que refirió la relevancia de los plazos y términos para la seguridad jurídica, las previsiones legales para asegurar el acceso a la administración de justicia en los casos en los que los despachos permanecen cerrados, la inobservancia de esas disposiciones por parte Bavaria S.A. y, a pesar de esas consideraciones, concedió el amparo.

Luego cuestionó las manifestaciones relacionadas con la certeza sobre la reanudación de las actividades judiciales y el especial análisis que deben adelantar los juzgadores sobre esas circunstancias, pues, a su juicio, la valoración particular sugerida provoca una amplia flexibilización en la aplicación de los términos judiciales en desmedro de la seguridad jurídica. De otra parte señaló que el fallo contiene diversas disquisiciones casuísticas, excepcionales y que no son aplicables al caso, ya que no existen pruebas que demuestren que Bavaria S.A. se encontró en una de esas situaciones fácticas y que haya padecido una afectación irresistible diferente a la que eventualmente pudieron sufrir los demás usuarios de la Rama Judicial, razones por las que le parece paradójico que se reconociera una actitud diligente, transparente y juiciosa de la accionante.

En cuanto a las consideraciones sobre el momento de reanudación de las actividades, el impugnante advirtió que la promotora de la acción reconoció que dicha circunstancia acaeció el 10 de diciembre de 2012, razón por la que son impertinentes los argumentos dirigidos a establecer cuál era el día hábil en el que se debió presentar la demanda.

Respecto a las competencias asignadas al Ministerio Público, particularmente la prevista en el artículo 23 de la Ley 1437 de 2011, el censor señaló que éstas versan exclusivamente sobre el derecho de petición y que no se pueden extender a la recepción de demandas y recursos judiciales, pues de esa forma se desconocería la especificidad de las normas procesales y se afectaría la seguridad jurídica.

Finalmente, destacó la relevancia del salvamento de voto presentado en la decisión de primera instancia y extrañó su publicación, junto con el fallo de tutela.

### **Fallo de segunda instancia**

En fallo emitido el 8 de octubre de 2015<sup>24</sup>, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia para, en su lugar, denegar el amparo de los derechos fundamentales de Bavaria S.A.

El juez de segunda instancia reiteró, con base en los mismos fundamentos normativos referidos por los jueces ordinarios y de tutela, que el cese de actividades no interrumpe el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y que el plazo de 4 meses se extiende hasta el día hábil siguiente cuando el vencimiento acaece en día inhábil.

Con base en esa regla, destacó que el levantamiento del paro judicial se produjo el 10 de diciembre de 2012, lo que obligaba a la actora a presentar la demanda el 11 de diciembre de ese año, empero dicha carga la cumplió hasta el 12 de diciembre siguiente, cuando se había configurado la caducidad de la acción. También indicó que no existe una disposición que le reconozca a la presentación de la demanda ante el Ministerio Público el efecto de interrupción de la caducidad y que, en todo caso, la actuación de Bavaria S.A. ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla fue la simple exhibición del libelo sin su entrega física, lo que no genera consecuencias procesales.

### **Solicitud de adición del fallo de segunda instancia**

Bavaria S.A. elevó ante el *ad-quem* una solicitud de adición del fallo de 8 de octubre de 2015 para que se pronunciara y mantuviera las medidas cautelares decretadas por el juez de primera instancia, que consistieron en la suspensión de los actos dirigidos al cobro de las sanciones impuestas en los actos administrativos cuestionados hasta que la Corte Constitucional decidiera sobre la eventual revisión de los fallos de tutela.

La petición se sustentó en: (i) la posible revisión de los fallos de tutela; (ii) los perjuicios que se pueden derivar de la reanudación del cobro coactivo, el cual anunció públicamente el Gobernador del Atlántico en medios de comunicación regionales, y (iii) la prolongación de un estado de cosas inconstitucional generado por el Departamento del Atlántico a través de la creación de un tributo que contraría normas superiores.

En auto de 21 de enero de 2016, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo Estado denegó la solicitud de adición elevada por la accionante, al no encontrar acreditada alguna de las hipótesis establecidas en el régimen procesal para el efecto, ya que no omitió resolver sobre alguno de los extremos de la litis o sobre algún punto que, de acuerdo con la ley, debía decidir.

---

24 C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

Explicó que la sentencia que emitió el 8 de octubre de 2015 descartó la afectación de los derechos de la actora, revocó integralmente el fallo de primera instancia y denegó el amparo, razones por las que no era viable suspender la ejecución de los actos sancionatorios.

#### **D. Actuaciones en sede de revisión**

El 21 de junio de 2016, la magistrada sustanciadora profirió auto en el que vinculó al trámite a la **Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura**, a la **Procuraduría General de la Nación** y a la **Defensoría del Pueblo**, y formuló diversas preguntas a las partes de la acción de tutela y a las autoridades públicas con el propósito de contar con mayores elementos de juicio sobre las circunstancias del caso.

#### **Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura**

En su intervención en esta sede, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura refirió inicialmente y de acuerdo con las previsiones de la Ley 270 de 1996, sus competencias, las de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, de los Directores Seccionales de Administración Judicial y de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

Luego de hacer algunas referencias sobre las competencias en materia salarial y el fundamento de la suspensión del pago de salarios cuando hay cese de actividades destinó un acápite para la presentación de sus comentarios sobre el paro judicial del año 2012.

En dicha sección señaló que en el segundo semestre del año 2012 los funcionarios de la Rama Judicial del Poder Público y de la Fiscalía General de la Nación adelantaron una jornada de protesta que implicó el cese de actividades, razón por la que el Gobierno Nacional promovió un proceso de negociación con los trabajadores en el que intervino de acuerdo con sus competencias y coadyuvó a la resolución del conflicto.

También anotó que en el marco de esas circunstancias debe considerarse que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales son las obligadas a administrar los bienes y recursos destinados al funcionamiento de la Rama Judicial y que, como ordenadoras del gasto, se apoyan en las actas que levanten los inspectores de trabajo sobre el cese de actividades, las cuales, considera, son el medio idóneo para demostrar la interrupción del servicio.

Frente a las preguntas formuladas por la Sala<sup>25</sup> precisó que consultó a todas las unidades, oficinas, direcciones, dependencias y empleados que, según sus funciones, pudieran tener información precisa sobre el cese de actividades del año 2012, y con base en los informes recibidos señaló:

El cese de actividades de los empleados de la Rama Judicial en el Departamento del Atlántico<sup>26</sup> se extendió entre el **12 de octubre y el 7 de diciembre de 2012** y en la ciudad de Bogotá<sup>27</sup> se presentó entre el 11 de octubre y el 6 de diciembre de 2012.

En cuanto a la prestación del servicio por parte de los despachos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en la ciudad de Barranquilla sostuvo que: (i) el Tribunal Administrativo del Atlántico cumplió sus labores de forma normal e ininterrumpida<sup>28</sup> “*en atención a que se encuentran ubicados en lugares distintos al Edificio Centro Civil y Telecom*”(fl.53cd.4); (ii) el 26 de noviembre de 2012<sup>29</sup> los jueces administrativos de descongestión de Barranquilla manifestaron que estaban trabajando de forma normal e ininterrumpida dado que “*(...) se encontraban funcionando en el edificio Cámara de Comercio*” (fl.53cd.4), y (iii) los juzgados administrativos del circuito de Barranquilla rindieron informes sobre el cumplimiento de la jornada laboral, pero sin atención al público<sup>30</sup>.

Precisó que en la ciudades de Bogotá y Barranquilla las direcciones seccionales de administración no emitieron un acto oficial de comunicación sobre la reanudación de actividades, y que, de acuerdo con el Jefe de Comunicaciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en la página web de la Rama Judicial, se publicaron los comunicados de prensa expedidos por el presidente de dicha Corporación relacionados con el cese de actividades judiciales.

De acuerdo con lo anterior refirió como actos de información sobre el cese de actividades los comunicados de prensa de la Sala Administrativa, las noticias

---

25 A. ¿Cuál fue el periodo durante el que se extendió el cese de actividades de los empleados de la Rama Judicial del Poder Público en el año 2012?//B. ¿El Distrito Judicial del Atlántico, particularmente los despachos y dependencias de la jurisdicción contenciosa administrativa de ese distrito estuvieron en cese de actividades?//C. ¿Emitió un acto oficial dirigido a los usuarios del servicio de administración de justicia en el que comunicó la reanudación de las actividades por parte de los funcionarios judiciales? Si fue así indique el texto, la fecha y los medios a través de los que lo comunicó.//D. ¿Cuáles fueron los medios a través de los que los usuarios del servicio de administración de justicia se enteraron de la reanudación de la prestación del servicio? Remita los soportes con los que cuente sobre esos actos de comunicación.//E. ¿Cuáles son las vías de comunicación que ha establecido para el suministro de información relacionada con la efectiva prestación del servicio en circunstancias de cese de actividades?

26 De acuerdo con la respuesta emitida por el Director de Administración Judicial de Barranquilla. Oficio DES002544 de 30 de junio de 2016.

27 De acuerdo con la respuesta emitida por el Director de Administración Judicial de Bogotá. Oficio DESAJ16-JR-4916 de 27 de junio de 2016.

28 De acuerdo con la respuesta emitida por el Director de Administración Judicial de Barranquilla. Oficio DES002543A de 30 de junio de 2016.

29 De acuerdo con la respuesta emitida por la Magistrada Yahelis Andrea Herrera Barrios de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura. Oficio 286 de 29 de junio de 2016

30 *Ib.*

publicadas en el portal web de la Rama Judicial<sup>31</sup> y, de conformidad con lo señalado por el Director Seccional de Administración Judicial de Barranquilla sostuvo que también se brindó información a los usuarios “*colocando avisos en las carteleras ubicadas en las entradas de los Edificios Centro Cívico Lara Bonilla y Telecom*” (fl.56 cd.4)

Finalmente, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura indicó que existieron diversas vías de comunicación sobre el cese de actividades y que “*ningún particular puede trasladar su propia responsabilidad de estar vigilante y atento a la presentación de sus acciones judiciales, a fin de evitar que se generen caducidades*” (fl.55cd.4)

### **Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla y Oficina Judicial de Barranquilla**

En atención a las preguntas elevadas en esta sede<sup>32</sup> la Jefa de la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla<sup>33</sup> y el Coordinador de la Oficina Judicial de Barranquilla<sup>34</sup>, precisaron que entre el **12 de octubre y el 7 de diciembre de 2012** se adelantó el cese de actividades en el Distrito Judicial de Barranquilla, específicamente en el Centro Cívico y el Antiguo Edificio de Telecom, razón por la que la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla no atendió al público en ese periodo.

En cuanto a la publicidad sobre la reanudación de las actividades precisaron que se pegaron carteleras en los edificios correspondientes, que éste fue un hecho de notoriedad pública del cual se enteró la ciudadanía a través de diversos medios de comunicación y que la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura publicó, en la página web de la Rama Judicial, el Acuerdo núm. 0239 del 11 de diciembre de 2012, en el que se extendió el horario de atención al público de los despachos que funcionan en el Palacio de Justicia de Barranquilla y el Complejo Judicial de Telecom hasta el 20 de agosto de 2013.

### **Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico**

---

31 De acuerdo con la respuesta emitida por la Directora del Centro de Documentación Judicial de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el Jefe de la Oficina de Comunicaciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en la que aportó los comunicados de prensa publicados (fl.105-110 cd.4)

32 A. ¿Esa dependencia prestó atención al público durante el cese de actividades de los funcionarios de la Rama Judicial del Poder Público adelantado en el último semestre del año 2012? En caso afirmativo, precise el periodo durante en el que no se prestó atención al público.//B. ¿Cuál fue la fecha de reanudación de las actividades en esa dependencia judicial? ¿a través de qué medios se le comunicó a la ciudadanía esa circunstancia? Remita los elementos de prueba con los que cuente sobre la reanudación de las actividades y la comunicación de esa circunstancia.

33 Folio 117, cuaderno 4.

34 Folios 259-260, cuaderno 4.

Como respuesta a las preguntas elevadas en auto de 21 de junio de 2016<sup>35</sup> la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico<sup>36</sup> indicó que el cese de actividades en el Centro Cívico y el Antiguo Edificio de Telecom se extendió entre el **12 de octubre y el 7 de diciembre de 2012**, que los juzgados administrativos de descongestión de Barranquilla trabajaron ininterrumpidamente y atendieron a los usuarios porque estaban ubicados en el Edificio Cámara de Comercio y los juzgados administrativos del circuito de Barranquilla cumplieron la jornada laboral durante el periodo referido sin atención al público.

Aclaró que no emitió un acto de comunicación oficial para informar sobre la reanudación de las actividades judiciales, pero adelantó una reunión con los servidores judiciales para establecer la forma de reposición del tiempo durante el que no se atendió el público. Como resultado de los compromisos para la dicha reposición expidió el Acuerdo 239 del 11 de diciembre de 2012 en el que extendió transitoriamente el horario de atención al público en los despachos judiciales que funcionan en el Palacio de Justicia de Barranquilla y el Complejo Judicial de Telecom hasta el 20 de agosto de 2013.

### **Tribunal Administrativo del Atlántico**

Como respuesta a las preguntas formuladas en sede de revisión<sup>37</sup> el Tribunal Administrativo de Atlántico indicó que, en el año 2012, las demandas de su competencia se repartían por la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla y la radicación, entendida como la identificación y asignación del número al expediente, se realizaba en la Secretaría General del Tribunal.

De acuerdo con lo anterior precisó que en ese año la dependencia habilitada para la recepción de las demandas era la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla, que realizaba el reparto, y que los memoriales relacionados con procesos de su competencia se recibían en la Secretaría General del Tribunal.

---

35A. ¿Cuál fue el periodo durante el que se extendió el cese de actividades de los empleados de la Rama Judicial del Poder Público en el año 2012?//B. ¿El Distrito Judicial de Atlántico, particularmente los despachos y dependencias de la jurisdicción contenciosa administrativa de ese distrito estuvieron en cese de actividades? Remita toda la información con la que cuente sobre el asunto.//C. ¿Emitió un acto oficial dirigido a los usuarios del servicio de administración de justicia en el que comunicó la reanudación de las actividades por parte de los funcionarios judiciales?//D. ¿Cuáles fueron los medios a través de los que los usuarios del servicio de administración de justicia se enteraron de la reanudación de las actividades? Remita los soportes con los que cuente sobre esos actos de comunicación.

36 Folio 63-64, cuaderno 4.

37 A. ¿En el año 2012 cuál era el trámite para la radicación de las demandas dirigidas al Tribunal que preside? //B. ¿En el año 2012 cuál era la dependencia habilitada para la recepción de las demandas y memoriales relacionados con procesos de su competencia?//C. ¿Durante el cese de actividades judiciales adelantado en el año 2012, los usuarios de la administración de justicia que requerían presentar una demanda dirigida al Tribunal podían hacerlo? ¿El lugar de recepción de documentos -secretaría, oficina de apoyo judicial y/o centro de servicios correspondiente- prestó atención al público durante el cese de actividades del año 2012?//D. ¿En el evento de que las dependencias encargadas de la recepción de las demandas de su competencia no hubiera prestado el servicio por el cese de actividades de empleados y funcionarios judiciales adelantado en el año 2012, habilitó alguna alternativa para la radicación de documentos?

Finalmente, manifestó que en el año 2012: *“la Secretaría General de esta Corporación, lugar de recepción de los memoriales, prestó atención al público de forma normal e ininterrumpida, es decir la atención al público jamás se vio afectada por el cese de actividades”* (fl.284 cd.4).

## **Defensoría del Pueblo**

En su intervención en esta Corporación<sup>38</sup>, la Defensoría del Pueblo solicitó ser desvinculada del trámite constitucional, ya que en el marco de sus competencias no ha vulnerado o amenazado los derechos de la accionante.

Frente a las preguntas formuladas en auto de 21 de junio de 2016<sup>39</sup> refirió las funciones que le fueron asignadas en el artículo 282 de la Carta Política y destacó que su deber principal es velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.

En atención a sus competencias, señaló que en los casos de cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público no puede interferir o suplir las competencias de las autoridades judiciales dada la autonomía de la administración de justicia y, por ello, su labor se concentra en la orientación, asesoría y acompañamiento a los usuarios para el ejercicio, goce y protección de sus derechos fundamentales.

---

38 La abogada Nathaly Yolanda Prado intervino en esta sede, en calidad de apoderada y profesional adscrita a la Oficina Jurídica de la Defensoría del Pueblo, pero no acreditó las calidades que invocó. (folios 269-279, cd.4)

39 A. ¿En el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales cuáles son las acciones que emprende para asegurar el acceso efectivo a la administración de justicia en los casos de cese de actividades judiciales? //B. ¿Reconoce que la presentación de demandas, recursos y solicitudes relacionadas con trámites judiciales ante sus dependencias, en los eventos de cese de actividades judiciales, es una práctica de los usuarios de la administración de justicia? En caso afirmativo, ¿considera que dicha práctica es generalizada? //C. ¿En eventos de cese de actividades de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial del Poder Público recibe y/o custodia las solicitudes de los usuarios de la administración de justicia, relacionadas con trámites judiciales, que se presentan ante sus dependencias? En caso afirmativo, refiera los fundamentos normativos que justifican esa actuación.//D. ¿Ha emitido resoluciones, directrices o instrucciones dirigidas a unificar el procedimiento de recepción y, eventual, custodia y remisión de las demandas, recursos y demás solicitudes elevadas por los usuarios de la administración de justicia ante sus dependencias?, ¿Cuenta con un protocolo de atención a los usuarios de la administración de justicia en los eventos de cese de actividades judiciales? En caso afirmativo, remita copia de los actos correspondientes y los demás documentos que estime pertinentes.//E. ¿En el cese de actividades judiciales acaecido en el último trimestre del año 2012 emitió instrucciones concretas para la recepción y custodia de peticiones judiciales? En caso afirmativo, remita los soportes correspondientes.//F. ¿Cuál considera que es el alcance de los deberes asignados en el artículo 23 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley 1755 de 2015, respecto a: (i) la recepción, en sustitución de las autoridades competentes, de peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquéllas se hubieran abstenido de recibir y (ii) el deber de cerciorarse sobre su tramitación? ¿ha emitido protocolos o directrices generales para el cumplimiento de ese deber? ¿en términos prácticos, cuál es la actuación que despliega para el cumplimiento de dicho deber cuando un ciudadano radica ante sus dependencias una solicitud dirigida a una autoridad que se niega a recibirla? //G.¿Admitida la distinción entre el ejercicio de derecho de petición de carácter general y la manifestación de ese derecho en el marco de procesos judiciales, sus actuaciones frente a las peticiones radicadas en sus dependencias atienden esa diferencia? En caso afirmativo, indique en que se concreta esa distinción.//H.Describa el trámite que adelanta en las siguientes hipótesis: (i) la presentación, ante sus dependencias, de una petición que no se circunscribe a un debate judicial en estricto sentido y que se dirige a otra autoridad pública, y (ii) la presentación, ante sus dependencias, de una petición dirigida a una autoridad judicial relacionada con un trámite judicial.

Indicó que no tiene competencia para recibir actuaciones, demandas, recursos y solicitudes dirigidas a las autoridades judiciales durante el cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público y que tampoco puede ejercer esa labor si además se considera que, aunque hace parte del Ministerio Público, sólo puede intervenir en los procesos a través de la representación judicial de las partes, razones por las que no cuenta con una ruta de recepción de ese tipo de solicitudes.

Frente al alcance de los deberes asignados en el artículo 23 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, adujo que es su responsabilidad garantizar a todas las personas el pleno ejercicio de su derecho de petición, razón por la que atiende y tramita de manera oportuna las solicitudes que en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario se elevan ante sus dependencias.

Añadió que para el cumplimiento de esa función diseñó un subproceso de atención de quejas, solicitudes y asesorías por amenaza o violación de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario el cual inicia con la atención y trámite de las peticiones, continua con el seguimiento al proceso de atención de las defensorías regionales y culmina con la coordinación del trámite de las peticiones.

En consecuencia, la petición surte las etapas de análisis, gestión, seguimiento y cierre, las cuales están en proceso de reglamentación mediante acto administrativo. También precisó que su sistema de información se ajustó a las previsiones de la Ley 1755 de 2015 y que las peticiones que tramita deben versar sobre *“amenazas y/o violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario como es el derecho de petición”* (fl.267 cd.4)

Finalmente, en cuanto a las peticiones relacionadas con trámites judiciales señaló que aunque no puede gestionarlas establece si el peticionario tiene representación judicial con el propósito de designarle un Defensor Público y/o determinar si interviene ante la Procuraduría para que se designe un agente especial que vigile el proceso.

### **Asociación Nacional de Trabajadores del Sistema Judicial Colombiano y Afines**

El Presidente de ASONAL JUDICIAL S.I.<sup>40</sup> indicó que tras la celebración de los acuerdos con el Gobierno Nacional, el 7 de noviembre de 2012 la Dirección Nacional del sindicato dispuso la reanudación de las actividades que habían sido suspendidas el 11 de octubre de ese año. Sin embargo, algunas subdirectivas seccionales de la organización, entre ellas la del Distrito Judicial

---

40 Folio 280-282, cuaderno 4.

de Barranquilla mantuvieron el cese de actividades hasta el 9 de diciembre de 2012.

Finalmente señaló que las circunstancias relacionadas con el cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público se documentaron por diversos medios de comunicación.

## **ASOJUDICIALES**

El Presidente de ASOJUDICIALES<sup>41</sup> explicó que esa organización sindical surgió como consecuencia de la falta de representación de los intereses de los jueces del país en la movilización del año 2012, razón por la que no puede dar cuenta de las circunstancias en la que aquella se produjo, pues para ese momento no se había consolidado la asociación sindical.

## **Procuraduría General de la Nación**

En su intervención en este trámite constitucional, la Procuraduría General de la Nación no emitió ninguna consideración particular sobre los hechos que motivaron la acción de tutela bajo examen y se limitó a contestar las preguntas formuladas por esta Corporación<sup>42</sup>.

Respecto a la protección del derecho de acceso a la administración de justicia indicó que, de acuerdo con las competencias asignadas por la Carta Política y el Decreto Ley 262 de 2000, en los casos de cese de actividades judiciales ha desarrollado distintas actividades de intermediación.

Explicó que cuando un ciudadano presenta ante sus dependencias un escrito y advierte que no cuenta con la competencia para atender la petición, le informa la autoridad o entidad ante la que debe adelantar el trámite respectivo, pero si el peticionario insiste recibe el documento y lo remite a la autoridad competente. En términos prácticos la entidad:

- (i) En el momento de la radicación informa a los ciudadanos cuál es la autoridad competente para conocer de sus solicitudes.
- (ii) En caso de insistencia radica los documentos y posteriormente los envía a la autoridad competente.
- (iii) Cuando recibe los documentos a través de medios diferentes a la entrega personal en la ventanilla los remite a la autoridad competente.

De otra parte manifestó que dentro de sus funciones no está recibir las solicitudes presentadas por los usuarios de la administración de justicia y que corresponden a trámites judiciales, pero que tiene la obligación legal de garantizar el ejercicio del derecho de petición de acuerdo con lo establecido en

---

<sup>41</sup> Folio 293, cuaderno 4.

<sup>42</sup> Las mismas preguntas formuladas a la Defensoría del Pueblo y referidas en la nota al pie número 39.

el artículo 23 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, el cual fue analizado por esta Corporación en la **sentencia C-951 de 2014**<sup>43</sup> en la que se precisó que:

*“[l]a función atribuida por el aparte final del artículo 23, debe entenderse como una obligación de remitir la petición, así como de emplear, de ser necesario, los mecanismos coercitivos que el ordenamiento constitucional prevea, con el fin de que la autoridad a la que se dirige la solicitud y competente para resolverla, garantice de forma efectiva y sustancial los derechos fundamentales del peticionario.”*

En atención a esas obligaciones concluyó que cuando por cualquier motivo las autoridades judiciales se abstienen de recibir documentos: *“corresponde hacerlo a los funcionarios de la PGN si ante ellos fueron presentados tales escritos (especialmente en garantía del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia)”* (fl.317 cd.4)

Agregó que el 1° de junio de 2006 el Procurador General de la Nación emitió la Directiva número 6 *“por medio de la cual se toman medidas para el recibo y trámite oportuno de las peticiones y recursos que las autoridades que por cualquier motivo no reciban”* en la que reiteró la competencia de las personerías para recibir los documentos que, por cualquier motivo, rehúsen las autoridades competentes; dispuso la remisión de las peticiones en poder de la Procuraduría hasta ese momento por el cese de funciones de la Rama Judicial y destacó la falta de competencia para recibir esos documentos. De otra parte la autoridad vinculada refirió la Circular 023 del 1° de octubre de 2013 dirigida a los servidores públicos que actúan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en la que desarrolló, entre otros, el tema del derecho de petición.

También manifestó que no cuenta con datos estadísticos sobre la presentación de demandas, recursos, y solicitudes relacionadas con trámites judiciales ante sus dependencias durante los ceses de actividades de la Rama Judicial del Poder Público, razón por la que no puede establecer si se trata de una práctica generalizada.

Finalmente, indicó que en cumplimiento del Decreto 2461 de 2012, y de los artículos 73 y 76 de la Ley 1474 de 2011 implementó, desde el año 2013, un mecanismo para la absolución de inquietudes relativas a las funciones del Ministerio Público y de las demás autoridades públicas.

### **Traslado de las pruebas**

---

43 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

Mediante auto de 8 de julio de 2016, la Magistrada sustanciadora corrió traslado de las pruebas recaudadas en sede de revisión.

### **Bavaria S.A.**

En escrito presentado el 19 de julio de 2016 la accionante reiteró los argumentos del escrito de tutela, resumió los elementos recaudados en esta sede y resaltó que éstos demuestran que entre el 11 de octubre y el 7 de diciembre de 2012 hubo un cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público.

Luego, destacó la ausencia de un acto oficial que informara sobre la reanudación de las actividades judiciales, las imprecisiones de los comunicados de prensa emitidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la falta de elementos de prueba que respalden las manifestaciones de las autoridades judiciales sobre la notoriedad de esa circunstancia. En efecto, para rebatir las afirmaciones de las autoridades judiciales aportó las ediciones del 10, 11 y 12 de diciembre de 2012 de los diarios El Heraldo y La Libertad *“en los que no hay una sola nota sobre la terminación del cese de actividades judiciales de 2012”* (fl.399 cd.4)

La actora también lamentó la falta de pruebas sobre las dificultades, obstáculos y demoras en la normalización plena del servicio de justicia, ya que las condiciones de reanudación de la prestación del servicio variaron en las sedes judiciales. En el caso de la ciudad de Barranquilla la congestión en el acceso a las sedes judiciales imposibilitó la presentación de memoriales, situación que, en su concepto, respalda el Acuerdo núm. 239 del 11 de diciembre de 2012 expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico en el que extendió transitoriamente la atención al público. En ese sentido agregó que: *“[e]n el caso de mi representada, se ha manifestado que pese a haber acudido desde el primer día a hacer entrega material de la demanda previamente diligenciada ante el Ministerio Público (durante el paro) sólo lo pudo hacer el día 12 de diciembre. La aglomeración que se presentó los días 10 y 11 de diciembre, impidió realmente que antes se hubiera podido efectuar la entrega de la documentación”* (fl.384 cd.4)

Finalmente, aludió a las competencias de la Procuraduría General de la Nación y la Directiva 6 de 1º de junio de 2006, emitida por el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón *“[p]or medio de la cual se toman medidas para el recibo y trámite oportuno de las peticiones y recursos que las autoridades por cualquier motivo no reciban”*<sup>44</sup> que, en su concepto, acredita

---

44 *“Directiva número 006 (junio 1 de 2006)*

(...)

*Primero: La competencia para recibir los documentos y recursos que por cualquier motivo las autoridades competentes no reciban, es exclusiva de las personerías municipales y distritales. En consecuencia, corresponde a las mencionadas entidades disponer lo necesario para que tales documentos, con la correspondiente constancia de recibo, se hagan llegar a la autoridad competente. Por ningún motivo las*

la legalidad de la presentación de la demanda ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla.

### **Gobernación del Atlántico**

El Gobernador del Atlántico insistió en la argumentación expuesta a lo largo del trámite, particularmente que el debate se circunscribe a una actuación negligente de la accionante en la defensa legal de sus intereses; el carácter eminentemente patrimonial de la disputa; la pertinencia de las reglas que sirvieron de fundamento a la declaratoria de caducidad, y la relevancia de los términos para la seguridad jurídica, la confianza legítima, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

1.- Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, la sentencia proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### **Asunto objeto de revisión y problema jurídico**

2.- Bavaria S.A. indicó que el 19 de septiembre de 2011, la Secretaría de Hacienda del Departamento del Atlántico expidió la Resolución núm. 3433 mediante la que le impuso una sanción de \$56.124.499.000 por no presentar la declaración de la “*Estampilla Pro Hospital Universitario CARI E.S.E.*” correspondiente a los bimestres 2º a 6º del año 2009.

Contra esa decisión formuló recurso de reconsideración, el cual fue desatado por la misma autoridad administrativa en la Resolución EC5-00779OE201000013504 de 22 de marzo de 2012, en la que confirmó la sanción.

El precitado acto administrativo se notificó a la actora, de forma personal, el **13 de julio de 2012**, fecha que constituye el hito inicial para la contabilización del término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento

---

*personerías pueden abstenerse de recibir los documentos que los ciudadanos presenten en ejercicio del derecho que consagra el artículo 75, numeral 3 del Decreto 01 de 1984.*

*Segundo: Cualquier petición o recurso que los ciudadanos en aplicación del numeral 3 del artículo 75 del Decreto 01 de 1984 hubieren radicado en la Procuraduría General de la Nación a la fecha de esta directiva, en especial alegando el cese de funciones de la rama judicial, deberá identificarse por el Grupo de Correspondencia de la División de Registro y Control y Correspondencia o por las Secretarías de las diferentes dependencias del nivel territorial de esta Entidad. Una vez termine el cese de actividades, los documentos deberán ser enviados al Despacho correspondiente, haciendo claridad sobre el motivo de la remisión y la fecha en que fueron recibidos en la Procuraduría General de la Nación.*

*En consecuencia, las distintas dependencias de la Procuraduría General de la Nación a partir de la fecha no están facultadas para recibir tales documentos, pero deberán orientar a la ciudadanía sobre el trámite a seguir.”*

del derecho -4 meses- establecido en el numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, y que, en consecuencia, vencía el **14 de noviembre de 2012**.

Antes de que venciera el término para la formulación de dicha acción en contra del acto sancionatorio, los empleados y funcionarios de un amplio sector de la Rama Judicial del Poder Público adelantaron una jornada de protesta, que implicó el cese de las actividades judiciales entre el **11 de octubre de 2012 y el 9 de diciembre del mismo año**.

En atención a la clausura temporal de la Oficina de Apoyo Judicial de la ciudad de Barranquilla, el **2 de noviembre de 2012** la accionante exhibió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto sancionatorio ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla, autoridad que dejó constancia de la presentación personal y devolvió la demanda a la actora “(...) *para que siga su trámite*”<sup>45</sup>.

Las actividades judiciales se reanudaron el **10 de diciembre de 2012**. Sin embargo, Bavaria S.A. radicó la demanda en la Oficina de Apoyo Judicial correspondiente el **12 de diciembre de 2012**.

En audiencia inicial celebrada el 4 de septiembre de 2013, la Magistrada Ponente del Tribunal Administrativo del Atlántico declaró probada la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formulado por Bavaria S.A., dado que el término feneció el 14 de noviembre de 2012, pero como ese día se encontraba cerrada la oficina de apoyo judicial, el plazo se extendió hasta el primer día hábil siguiente, es decir el **10 de diciembre de 2012**. También consideró que la presentación ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla no interrumpió la caducidad, pues dicha autoridad le devolvió a la actora el libelo para que continuara su trámite, lo que le imponía la obligación de presentarlo oportunamente.

3.- Bavaria S.A. interpuso acción de tutela en contra de dos tipos de actuaciones con el fin de que se protegieran sus derechos a la igualdad, al debido proceso, a la propiedad y a “*no ser molestado ni a soportar injerencias ilegítimas*”<sup>46</sup>, ya que, a su juicio: (i) los actos administrativos que le impusieron la sanción tributaria incurrieron en diversas vías de hecho, y (ii) en las decisiones judiciales que declararon la caducidad del medio de nulidad y restablecimiento del derecho se configuraron defectos procedimentales, sustanciales y fácticos.

4.- Como quiera que la acción se dirigió contra dos tipos de actos distintos, a los que se le atribuyeron defectos específicos y disímiles, la Sala adelantará el análisis de la solicitud de amparo, de acuerdo con esa distinción. **En primer lugar**, se ocupará de la verificación de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra los actos administrativos y, en el evento de que

---

45 Folio 52, cuaderno 2.

46 Folio 20, cuaderno 1.

ese examen se supere, estudiará los problemas jurídicos de fondo que resulten respecto a los mismos. **Luego**, adelantará el estudio de la acción formulada contra las decisiones judiciales censuradas, con las particularidades que ese examen conlleva, esto es, un primer nivel, de verificación de los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias y, un segundo nivel -supeditado a la concurrencia de los presupuestos generales- de constatación de los requisitos específicos de procedibilidad de la tutela contra decisiones judiciales.

**La solicitud de amparo formulada en contra de los actos administrativos que impusieron la sanción por falta de declaración de la “Estampilla Pro Hospital Universitario CARI E.S.E.”**

5.- La accionante indicó que el acto administrativo expedido por la Secretaría de Hacienda del Atlántico que le impuso la sanción de \$56.124.499.000 por no presentar la declaración de la “Estampilla Pro Hospital Universitario CARI E.S.E.” y el acto que confirmó dicha sanción incurrieron en diversas “vías de hecho” por cuanto: (i) son una manifestación concreta de la extralimitación de las competencias de la Asamblea Departamental del Atlántico en la configuración de los elementos del tributo “Estampilla Pro Hospital Universitario CARI E.S.E.”; (ii) se fundan en actos administrativos de carácter general que reiteran elementos que se han declarado nulos por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; (iii) evidencian la omisión de la administración tributaria departamental de declarar la excepción de inconstitucionalidad frente a las ordenanzas que reiteran elementos anulados previamente; (iv) se les otorga efectos a pesar la nulidad sobreviniente de los actos generales en los que se sustentaron; (v) desconocen el principio de legalidad del tributo y (vi) transgreden los preceptos constitucionales que se ocupan de las competencias en la imposición de cargas tributarias.

6.- La situación fáctica descrita y las censuras referidas le exigen a la Sala determinar si procede la acción de tutela para controvertir los actos administrativos mediante los que la Secretaría de Hacienda del Atlántico le impuso a la accionante sanción pecuniaria por el incumplimiento de una carga tributaria, a pesar de que la actora contó con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertirlos y que ante la eventual prosperidad de la acción de tutela formulada en contra de las providencias judiciales que decretaron la caducidad del medio de control, los jueces ordinarios se pronunciarán sobre la legalidad de los actos administrativos.

**Procedencia de la acción de tutela**

7.- En el análisis que le corresponde adelantar al juez para determinar la procedencia de la acción de tutela debe establecer la concurrencia de los requisitos generales, que emanan del artículo 86 de la Carta Política, según el cual: “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario,

*por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*". Este precepto determina la legitimación en la causa y la necesidad de que se formule la acción dentro de un plazo razonable, contado desde el momento en el que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de tal manera que el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros.

De otra parte, el artículo 86 *ibídem* también señala que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Esa previsión corresponde al requisito de subsidiariedad que descarta la utilización de la tutela como vía preferente para el restablecimiento de los derechos.

Sobre el carácter subsidiario de la acción, la Corte ha señalado que *"permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos"*<sup>47</sup>. Es ese reconocimiento el que obliga a los asociados a incoar los recursos ordinarios con los que cuenten para conjurar la situación que estimen lesiva de sus derechos y que impide el uso indebido de la acción como vía preferente o instancia adicional de protección.

8.- En consecuencia, en el análisis de la viabilidad de la solicitud de amparo, el juez constitucional debe determinar el cumplimiento de ese requisito, frente al cual, conviene resaltarlo, se previeron dos excepciones, en las que la existencia de otros mecanismos no frustra el ejercicio de la tutela. La primera, establecida en el mismo precepto de la Carta Política, permite acudir a la acción como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; y de otro lado, en consonancia con lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, cuando se advierta que las vías ordinarias al alcance del afectado resultan ineficaces para la protección del derecho.

9.- En cuanto a la primera hipótesis, en la que el propósito no es otro que conjurar o evitar una afectación inminente o grave a un derecho fundamental, la protección es temporal, tal y como lo dispone el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991: *"[e]n el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado"*.

Asimismo, dicha excepción al requisito de subsidiariedad exige que la persona que ejerce la acción de tutela, como mecanismo transitorio, de cuenta de: (i)

---

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia T 580 de 26 de julio de 2006. M. P. Manuel José Cepeda.

una afectación *inminente* del derecho -elemento temporal respecto al daño-; (ii) la *urgencia* de las medidas para remediar o prevenir la afectación; (iii) la *gravedad* del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter *impostergable* de las medidas para la efectiva protección de los derechos en riesgo<sup>48</sup>.

10.- Ahora bien, en cuanto a la segunda hipótesis que se refiere a la idoneidad del medio de defensa judicial al alcance del afectado, se tiene que ésta no puede determinarse en abstracto sino que, por el contrario, la aptitud para la efectiva protección del derecho debe evaluarse en el contexto concreto. El análisis particular resulta necesario, pues en éste podría advertirse que la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o no permite tomar las medidas necesarias para la protección o restablecimiento de los derechos fundamentales afectados.

Aparece claro pues, que la sola constatación de la existencia de una vía ordinaria no basta para descartar la prosperidad de la acción de tutela, se requiere, además, que se establezca que aquélla, de cara a los derechos involucrados y a la situación particular que se analiza, es idónea y suficiente para brindar la protección requerida.

11.- Esos postulados confrontados con las circunstancias del caso bajo examen, permiten concluir que la acción de tutela formulada por Bavaria S.A. en contra de la Resolución núm. 3433 expedida el 19 de septiembre de 2011 por la Secretaría de Hacienda del Departamento del Atlántico y la Resolución EC5-00779OE201000013504 de 22 de marzo de 2012 que confirmó dicha decisión no cumple con el requisito de subsidiariedad y, por ende, resulta improcedente respecto a dichos actos.

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha establecido, por regla general, la improcedencia de la tutela para controvertir actos administrativos<sup>49</sup> en atención a los mecanismos ordinarios de contradicción de las actuaciones de la administración establecidos en el ordenamiento jurídico, por la presunción de legalidad que las reviste y la posibilidad de que, a través de las medidas cautelares, se tomen medidas idóneas y eficaces de protección de los derechos en ejercicio de los mecanismos ordinarios.

De las circunstancias relacionadas con la acción formulada por Bavaria S.A. en contra de los actos sancionatorios referidos no se advierte algún motivo para inaplicar la regla de improcedencia general, pues la accionante contó con una vía idónea para controvertir dichos actos, particularmente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el marco del cual podía solicitar las medidas cautelares que pidió en la acción constitucional, es decir

---

<sup>48</sup> Sentencias: T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-789 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

<sup>49</sup> Ver sentencias T-324 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, sentencia T-972 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, sentencia T-060 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

la suspensión de las actuaciones de la administración dirigidas a obtener el recaudo de la sanción pecuniaria.

De otra parte, la eventual prosperidad de la acción de tutela formulada en contra de las decisiones judiciales que declararon la caducidad del medio de control de los actos también descartaría el carácter subsidiario de la solicitud de amparo, pues, en ese evento, correspondería al juez ordinario pronunciarse sobre la legalidad de los actos cuestionados.

Entonces, la improcedencia de la acción de tutela formulada en contra de los actos expedidos por la Secretaría de Hacienda del Atlántico por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad responde a dos consideraciones particulares. La primera, es que la accionante contó con un medio idóneo para controvertir los actos de la administración tributaria departamental, que estaba obligada a agotar, y, la segunda, corresponde a la eventual prosperidad de la acción de tutela contra los autos que declararon la caducidad del medio de control.

Frente a la primera consideración cabe destacar que la accionante reconoció la idoneidad de la vía ordinaria cuando sostuvo que ha cuestionado la legalidad de actos administrativos previos, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por la configuración de defectos similares a los que ahora le atribuye a los actos emitidos el 19 de septiembre de 2011 y el 22 de marzo de 2012 por la Secretaría de Hacienda del Atlántico, y que, en el marco de ese mecanismo ordinario, han prosperado sus pretensiones de anulación. En consecuencia, la acción de tutela lejos de dar cuenta de la falta de idoneidad de la vía ordinaria o de la posible configuración de un perjuicio irremediable, evidencia el propósito de plantear, en sede de tutela, una discusión que debió zanjarse a través del mecanismo ordinario y, de esa forma, subsanar la aparente incuria de la actora en la defensa de sus intereses, referida por los jueces ordinarios cuando declararon la caducidad del mecanismo de control de los actos.

Dicho objetivo resulta inadmisibles en sede de tutela, pues “(...) *ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental.*”<sup>50</sup>

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la controversia que la accionante plantea respecto a los actos administrativos no tiene relevancia constitucional, en la medida en que discute la legalidad de un acto que le impuso una sanción pecuniaria. De donde se advierte que se trata de una controversia legal y de carácter económico, que no le corresponde zanjar al juez de tutela.

---

<sup>50</sup> Sentencia SU-037 de 2009 M.P. Rodrigo Escobar Gil, citada en sentencia T-396 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

12.- Con fundamento en lo expuesto previamente, el análisis de la Sala frente a la acción de tutela formulada contra los actos administrativos que le impusieron la sanción pecuniaria a la accionante se agota en el presupuesto de subsidiariedad, dado que el incumplimiento de este requisito obliga a declarar la improcedencia de la acción e impide el análisis de fondo del asunto.

**La solicitud de amparo formulada en contra de las providencias judiciales que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

13.- La accionante le atribuyó tres defectos específicos a las decisiones judiciales que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho: (i) defectos procedimental y sustantivo derivados de la inaplicación de varias disposiciones; (ii) defectos procedimental y sustantivo por la errónea interpretación de diversas normas, y (iii) defecto fáctico por la indebida valoración de circunstancias acreditadas en el trámite y porque los jueces no hicieron uso de sus facultades oficiosas para establecer circunstancias relevantes para la decisión.

A pesar de esa presentación, algunas de las razones que expuso la accionante como sustento de los defectos corresponden a otras causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, y una parte importante de la argumentación resulta contradictoria y de difícil comprensión. En efecto, se trata de razonamientos que confunden las líneas argumentativas dirigidas a que se admita que la fecha de presentación de la demanda fue oportuna y no operó el fenómeno de la caducidad. El primer grupo de argumentos pretende que se tenga como fecha de presentación del libelo el día en que la demandante acudió ante el Ministerio Público; el segundo busca demostrar que la demanda se radicó en tiempo en la Oficina de Apoyo Judicial, tal radicación habría sido oportuna porque sólo tardó un día más y sancionar esta tardanza sería desproporcionado.

De acuerdo con lo anterior, para efectos metodológicos y para una mayor claridad en el análisis de los defectos que se le atribuyeron a las decisiones judiciales cuestionadas, la Sala presentará los argumentos atendiendo a las dos grandes tesis sobre las que se construyen (i) presentación oportuna de la demanda ante el Ministerio Público o (ii) presentación un día después ante la Oficina de Apoyo Judicial, pero aun así oportuna. Cabe precisar de antemano que la argumentación de la demandante reconoce las siguientes circunstancias relevantes de cara a las decisiones judiciales:

- (i) Cese de actividades judiciales entre el 7 de octubre y 7 de diciembre de 2012.
- (ii) Exhibición de la demanda ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla el 2 de noviembre de 2012.
- (iii) El vencimiento ordinario del término de caducidad acaecía el 14 de noviembre de 2012.

- (iv) Presentación de la demanda ante la Oficina de Apoyo Judicial correspondiente el 12 de diciembre de 2012.

13.1. La primera línea argumentativa de la actora se construye sobre la premisa de que la presentación de la demanda se cumplió con el acto adelantado ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla el 2 de noviembre de 2012.

Bajo esa idea, los autos que declararon la caducidad de la acción incurrieron en **defecto sustantivo por el desconocimiento de los siguientes elementos**: (i) las normas constitucionales y legales sobre las competencias del Ministerio Público<sup>51</sup>; (ii) la disposición que prevé los efectos de la remisión del expediente en casos de falta de jurisdicción y competencia<sup>52</sup>; (iii) la fuerza de ley de la costumbre, por no reconocer la práctica generalizada de presentar la demanda ante el Ministerio Público<sup>53</sup>; (iv) las diferencias entre presentación de la demanda y remisión del expediente; (v) el principio de buena fe<sup>54</sup>, ya que se asume que el usuario no puede ser comisionado para la remisión del expediente; (vi) las normas que rigen la caducidad, ya que el acto que la interrumpe es la presentación de la demanda y no la remisión del expediente; (vii) el objetivo de efectividad de los derechos que persiguen los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>55</sup>; (viii) el principio *pro homine* y (ix) la confianza legítima.

Como consecuencia del desconocimiento de las normas referidas, los autos cuestionados también incurrieron en un **defecto sustantivo y procedimental** por la **indebida aplicación** de las normas sobre contabilización de términos<sup>56</sup> al acto de remisión de la demanda pues, a pesar de que el ordenamiento no establece un término preclusivo para este acto, se le atribuyeron consecuencias procesales. Asimismo se aplicó de forma indebida la norma que rige la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>57</sup> al acto de remisión del expediente.

El **defecto procedimental** también se configuró en la modalidad de **exceso ritual manifiesto**, porque las decisiones reconocieron la presentación oportuna de la demanda ante la Procuraduría, pero despojaron de efectos útiles el acto procesal, y circunscribieron el reconocimiento de las consecuencias de la presentación de la demanda a los casos en los que la autoridad custodia y remite el libelo.

<sup>51</sup> Artículo 277-7 de la Carta Política y el artículo 23 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015).

<sup>52</sup> Artículo 168 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>53</sup> Artículo 13 de la Ley 153 de 1887.

<sup>54</sup> Artículo 83 de la Carta Política.

<sup>55</sup> Artículo 103 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>56</sup> Artículos 306 del C.P.A.C.A., artículo 121 del C.P.C. y el artículo 62 del Código del Régimen Administrativo y Municipal.

<sup>57</sup> Artículo 164-2 de la Ley 1437 de 2011.

Las decisiones judiciales incurrieron en el defecto de **desconocimiento del precedente del Consejo de Estado** sobre las actuaciones ante funcionarios de facto.

13.2 La segunda línea de argumentación parte de reconocer que el acto de presentación de la demanda se surtió con la radicación en la Oficina de Apoyo Judicial y no en la Procuraduría Provincial de Barranquilla.

Estos argumentos indican que, aún si se admitiera que la presentación de la demanda corresponde a la radicación del 12 de diciembre de 2012, los autos que declararon la caducidad de la acción incurrieron en un **defecto sustantivo** porque la aplicación estricta de las disposiciones sobre contabilización de términos incurrió en los siguientes yerros: (i) no consideró que las normas aplicadas responden al carácter continuo y permanente de la administración de justicia; (ii) desconoció la proporcionalidad del plazo visto no sólo como el tiempo para la preparación de la acción sino para la presentación de la demanda; (iii) redujo de forma desproporcionada la presentación oportuna de la demanda a un día; (iv) ignoró que la regla del artículo 62 de la Ley 4ª de 1913 atiende a la previsibilidad del día hábil; (v) no aplicó el principio *pro homine*; (vi) omitió la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, y (vii) desconoció el principio *pro actione*.

Las decisiones judiciales incurrieron en el defecto de **desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional en tres aspectos**: (i) el que vincula la caducidad con la culpa procesal -sentencias C-666 de 1996, C-662 de 2004 y C-227 de 2009-; (ii) la inoperancia de la preclusión de términos en los casos de paros judiciales que impidan el acceso a la administración de justicia –sentencias T-1165 de 2003, T-1222 de 2004 y T-656 de 2009-, y (iii) la prevalencia del derecho sustancial –sentencias T-329 de 1996 y T-567 de 1998-

El **defecto fáctico** se configuró por la falta de valoración de diversas circunstancias y elementos de prueba, particularmente porque no se consideró: (i) el cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público; (ii) la situación de congestión de las dependencias judiciales posterior a la reanudación de las actividades, y (iii) la actuación de la demandante.

Frente a la congestión de las dependencias judiciales tras la reanudación de las actividades la censora extrañó el uso de las facultades oficiosas de los jueces para establecer esa circunstancia.

14.- Como quiera que la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales tiene dos niveles de análisis. El primero que corresponde a los requisitos generales y un segundo nivel, que atiende a los requisitos específicos de procedibilidad de la acción contra decisiones judiciales, la Sala establecerá, de acuerdo con ese orden, si concurren dichos presupuestos para controvertir el auto mediante el cual el Tribunal Administrativo del Atlántico

declaró probada la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formulado por Bavaria S.A. y el auto proferido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que confirmó esa decisión.

En el caso de que se supere el análisis de procedibilidad respecto de las decisiones judiciales la Sala deberá absolver los siguientes problemas jurídicos que responden a las líneas argumentativas presentadas previamente:

¿los autos que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formulado por Bavaria S.A. en contra de los actos administrativos sancionatorios de 19 de septiembre de 2011 y 22 de marzo de 2012 incurrieron en alguna causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales porque consideraron como hito determinante para establecer la caducidad la fecha en la que la accionante presentó la demanda ante la oficina de apoyo judicial correspondiente y no la fecha en la que aquélla exhibió el libelo ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla, antes del vencimiento del término y como consecuencia del cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público?

¿los autos que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formulado por Bavaria S.A. en contra de los actos administrativos sancionatorio de 19 de septiembre de 2011 y 22 de marzo de 2012 incurrieron en alguna causal específica de procedencia de la tutela contra providencias judiciales porque aplicaron, de forma estricta, las normas que rigen la contabilización de los términos sin considerar la conducta procesal de la accionante, las circunstancias relacionadas con el cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público y la congestión de las dependencias judiciales tras la reanudación del servicio?

Para resolver los problemas jurídicos anunciados la Sala abordará los siguientes temas: (i) los requisitos específicos de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales referidos por la accionante; (ii) el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y su caducidad; (iii) los términos procesales como elementos necesarios para garantizar la seguridad jurídica, el debido proceso y la igualdad; (iv) la jurisprudencia constitucional sobre la protección del derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia durante los ceses de actividades de la Rama Judicial del Poder Público; (v) el deber de recepción, en sustitución de las autoridades competentes, de las peticiones, quejas, reclamos o recursos previsto en el artículo 23 de la Ley 1437 de 2011; (vi) el principio de confianza legítima y finalmente (vii) abordará el caso concreto, de acuerdo con las dos líneas argumentativas referidas en el fundamento jurídico número 5 de esta sentencia.

### **Procedencia excepcional de la tutela contra decisiones judiciales**

15.- El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución, consagra el principio de

subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que “[e]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

El artículo 86 Superior establece que la tutela procede contra toda “acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. Las autoridades judiciales son autoridades públicas que en el ejercicio de sus funciones tienen la obligación de ajustarse a la Constitución y a la ley, y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos reconocidos en la Constitución.

Bajo el presupuesto mencionado, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales que quebranten los derechos fundamentales de las partes y se aparten de los mandatos constitucionales. No obstante, se ha precisado que la procedencia de la acción de tutela en estos casos debe ser excepcional, con el fin de que no se desconozcan los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica, y a la naturaleza subsidiaria que caracteriza a la tutela.<sup>58</sup>

Así pues, la acción de tutela contra decisiones judiciales tiene como finalidad efectuar un juicio de validez constitucional de una providencia judicial que incurre en graves falencias, las cuales tornan la decisión incompatible con la Carta Política.<sup>59</sup>

16.- La Sala Plena de la Corte, en **sentencia C-590 de 2005**<sup>60</sup>, señaló que el desarrollo jurisprudencial ha conducido a diferenciar dos tipos de presupuestos para que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales, a saber: los requisitos generales de procedencia y los requisitos específicos de procedibilidad.

### **Requisitos generales de procedencia**

17.- Según lo expuso la sentencia C-590 de 2005, los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales son: (i) que la cuestión que se discuta tenga relevancia constitucional, esto es, que el caso involucre la posible vulneración de los derechos fundamentales de las partes; (ii) que se cumpla con el presupuesto de subsidiariedad que caracteriza a la tutela, o sea, que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de inmediatez, es decir, que la tutela se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración; (iv) cuando se trate de una irregularidad procesal, ésta debe tener un efecto decisivo en la

<sup>58</sup> Ver sentencia T-283 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>59</sup> Al respecto, ver la sentencia T-555 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas.

<sup>60</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.

sentencia que se impugna; (v) que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración, como los derechos vulnerados; y (vi) que no se trate de sentencias de tutela.

### **Requisitos específicos de procedibilidad**

18.- Los requisitos específicos aluden a la concurrencia de defectos en el fallo atacado que, en razón de su gravedad, hacen que éste sea incompatible con los preceptos constitucionales. En resumen, estos defectos son los siguientes:

*Defecto orgánico:* ocurre cuando el funcionario judicial que profirió la sentencia impugnada carece en forma absoluta de competencia.

*Defecto procedimental absoluto:* se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.<sup>61</sup>

*Defecto fáctico:* se presenta cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión, o cuando la valoración de la prueba fue absolutamente equivocada.

*Defecto material o sustantivo:* ocurre cuando se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o claramente inaplicables al caso concreto, o cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.<sup>62</sup>

*Error inducido:* sucede 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.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-324/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): "... sólo en aquellos casos en los cuales el acto que adscribe la competencia resulte ostensiblemente contrario a derecho, - bien por la notoria y evidente falta de idoneidad del funcionario que lo expidió, ora porque su contenido sea abiertamente antijurídico -, el juez constitucional puede trasladar el vicio del acto habilitante al acto que se produce en ejercicio de la atribución ilegalmente otorgada. Sólo en las condiciones descritas puede el juez constitucional afirmar que la facultad para proferir la decisión judicial cuestionada no entra dentro de la órbita de competencia del funcionario que la profirió y, por lo tanto, constituye una vía de hecho por defecto orgánico.

<sup>62</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-159/02 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa): "... opera cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, bien sea, por ejemplo (i.) porque ha sido derogada y ya no produce ningún efecto en el ordenamiento jurídico, (ii.) porque ella es claramente inconstitucional y el funcionario se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, (iii.) porque su aplicación al caso concreto es inconstitucional, (iv.) porque ha sido declarada inexecutable por la propia Corte Constitucional o, (v.) porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador

<sup>63</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-014/01 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez): "Es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial - presupuesto de la vía de hecho -, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos - vía de hecho por consecuencia - se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al

*Decisión sin motivación:* implica el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones.

*Desconocimiento del precedente:* se configura cuando por vía judicial se ha fijado el alcance sobre determinado asunto y el funcionario judicial, desconoce la regla jurisprudencial establecida.<sup>64</sup>

*Violación directa de la Constitución:* se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política.

### **Examen de los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales en el caso que se analiza**

19.- La Sala observa que en el presente caso concurren los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que han sido fijados por la jurisprudencia de esta Corporación, veamos:

20.- En primer lugar, se cumple con el presupuesto de **legitimación por activa**, pues la solicitud de amparo se elevó por Bavaria S.A., cuyo representante legal, Fernando Jaramillo Giraldo, le otorgó poder al abogado Eduardo Cifuentes Muñoz para la presentación de la acción de tutela<sup>65</sup>, y dado que dicha sociedad, como persona jurídica, es titular de los derechos que, adujo, fueron vulnerados por las decisiones judiciales que confronta en esta sede. En efecto, las decisiones cuestionadas declararon la caducidad del medio de control de nulidad que aquélla formuló en contra de actos que le impusieron una sanción por el incumplimiento de una obligación tributaria.

Sobre el particular vale la pena destacar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>66</sup> ha señalado que las personas jurídicas están legitimadas para acudir a la acción de tutela con el fin de obtener la efectividad de sus derechos cuando sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular.

21.-Respecto al segundo de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala advierte que, en principio, el asunto planteado carece de **relevancia constitucional**, pues aunque se denuncia el desconocimiento de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso, esa posible afectación parece estar

---

*funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales.”*

<sup>64</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2006.M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>65</sup> Folios 5-17, cuaderno 2.

<sup>66</sup> Ver sentencias SU-1193 de 2000; M.P. Alfredo Beltrán Sierra, y T-200 de 2004; M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

ligada al incumplimiento de cargas procesales y, en esta instancia, es claro que el debate planteado tiene un predominante contenido económico.

Con todo, la Sala tendrá por cumplido el presupuesto en mención, en atención a las diversas denuncias de la actora en las que refiere la afectación de sus derechos fundamentales, particularmente de los derechos a la igualdad y de acceso a la administración de justicia, como consecuencia de las decisiones judiciales que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formulado por Bavaria .S.A.

En efecto, en la tutela se cuestionó la indebida valoración de las circunstancias que rodearon la presentación de la demanda y la falta de aplicación de las disposiciones legales pertinentes, lo que, de acuerdo con la accionante, llevó a las autoridades judiciales a declarar la caducidad del medio de control y, de esa forma, cercenó su posibilidad de acudir a la jurisdicción a controvertir la legalidad de los referidos actos de la administración tributaria departamental del Atlántico.

22.- En tercer lugar, la tutela cumple con el requisito consistente en **haber agotado todos los mecanismos judiciales de defensa a su disposición.**

Respecto a las providencias judiciales que declararon la caducidad se advierte que proferido el auto de 4 de septiembre de 2013 en el que el Tribunal Administrativo del Atlántico decretó la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, Bavaria S.A. formuló el recurso de apelación, que era el único recurso ordinario con el que contaba para controvertir esa decisión, el cual se desató por la autoridad competente, Sección Cuarta del Consejo de Estado, que, a su vez, confirmó la decisión sobre la caducidad del medio de control.

23.- En cuarto lugar, la acción de tutela fue **interpuesta en un término razonable**, debido a que el auto mediante el cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó la decisión del Tribunal Administrativo del Atlántico de declarar la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, fue proferido el 11 de junio de 2014 y la tutela se presentó el 6 de octubre de 2014, esto es, 4 meses después de que se emitió la última decisión que se acusa de infractora de los derechos de la accionante.

24.-En quinto lugar, la **demandante identificó de manera razonable los hechos que generaron la vulneración de sus derechos**, así como las irregularidades que, estima, hacen procedente la acción de tutela. Los hechos están claramente detallados en la demanda y debidamente soportados en las pruebas documentales aportadas.

La actora también explicó los defectos que le atribuyó a los autos que cuestiona, los cuales fueron referidos en el fundamento jurídico 5 de esta sentencia. Aunque en el ejercicio de identificación de los supuestos yerros de

las decisiones con las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela la actora cometió algunas imprecisiones y su argumentación se tornó, por momentos, confusa, en aplicación del principio *pro actione* la Sala organizó los argumentos bajo dos líneas que atienden a las dos premisas sobre las que construye la solicitud –presentación oportuna de la demanda ante el Ministerio Público y presentación oportuna de la demanda ante la Oficina de Apoyo Judicial- e identificó los argumentos expuestos por la demandante con las causales de procedibilidad pertinentes.

25.- En sexto lugar, la acción de tutela **no se dirige contra un fallo de tutela**. La demandante acusa: (i) la decisión del Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual declaró la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formulado por la accionante en contra de los actos sancionatorios expedidos por la Secretaría de Hacienda Departamental del Atlántico; y (ii) el auto dictado el 11 de junio de 2014 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó la decisión del a *quo*.

### **Los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales**

26.- Como quiera que la acción de tutela dirigida contra las decisiones judiciales que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formulado por la accionante cumple los requisitos generales de procedencia, la Sala reiterará la caracterización de los defectos que se le atribuyeron a las providencias judiciales y que corresponden a los requisitos específicos de procedibilidad de la acción.

### **Defecto material o sustantivo**

27.- De acuerdo con lo establecido por esta Corporación en la **sentencia T-140 de 2012**<sup>67</sup>, reiterada por la **T-007 de 2014**<sup>68</sup>, el defecto sustantivo tiene su fundamento, en el hecho de que el principio de autonomía e independencia judicial se encuentra limitado por el orden jurídico prestablecido y por el respeto de los derechos fundamentales de las partes procesales.

28.- Este Tribunal se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la configuración del defecto sustantivo. En particular, en la **sentencia SU-159 de 2002**<sup>69</sup>, la Corte estableció que este defecto se presenta cuando el juez se apoya en una norma que es evidentemente inaplicable a un caso concreto, por ejemplo, cuando: (i) ha sido derogada y en consecuencia, no produce efectos en el ordenamiento jurídico; (ii) ha sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional; (iii) es inconstitucional y no se aplicó la excepción de

---

<sup>67</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>68</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>69</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

inconstitucionalidad; y (iv) la norma no está vigente o a pesar de estarlo y ser constitucional, no se adecua a las circunstancias fácticas del caso.

Posteriormente, en la **sentencia T-686 de 2007**<sup>70</sup>, esta Corporación afirmó que, aunado a las circunstancias anteriormente referidas, el defecto material como requisito de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales se genera cuando: (i) la aplicación de una norma es irracional y desproporcionada en contra de los intereses de una de las partes del proceso; (ii) el juez desconoce lo resuelto en una sentencia con efectos *erga omnes*, de la jurisdicción constitucional o contenciosa en la interpretación de una norma, es decir que desconoce el precedente horizontal o vertical; o (iii) cuando la norma aplicable al caso no es tenida en cuenta por el fallador.

En el mismo sentido, en la **sentencia SU-918 de 2013**<sup>71</sup>, la Corte concluyó que una providencia judicial adolece de un defecto sustantivo:

*“(i) cuando la norma aplicable al caso es claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el fallador,*

*(ii) cuando a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada), y, finalmente,*

*(iii) cuando el fallador desconoce las sentencias con efectos erga omnes tanto de la jurisdicción constitucional como de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada respectiva.”*

29.- En esta oportunidad, la Sala reitera las reglas jurisprudenciales en las que se establece que se configura un defecto sustantivo cuando: (i) se aplica una disposición que perdió vigencia por cualquiera de las razones previstas por el ordenamiento, por ejemplo, su inexecutable o derogatoria por una norma posterior; (ii) se aplica una norma manifiestamente inaplicable al caso y la aplicable pasa inadvertida por el fallador; (iii) el juez realiza una interpretación contraevidente *-interpretación contra legem-* o claramente irrazonable o desproporcionada que afecta los intereses de las partes; (iv) el juzgador se aparta del precedente judicial *-horizontal o vertical-* sin justificación suficiente; o (v) se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución.

## **Defecto fáctico**

<sup>70</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>71</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

30.- Desde sus inicios esta Corte estableció que los jueces de conocimiento tienen amplias facultades discrecionales para efectuar el análisis del material probatorio en cada caso concreto<sup>72</sup>. Por ello esta Corporación determinó que cuando se alega un error de carácter probatorio, la evaluación de la providencia judicial por parte de un juez de tutela, debe privilegiar los principios de autonomía e independencia judicial<sup>73</sup>.

No obstante, tal poder discrecional debe estar inspirado en los principios de la sana crítica, atender necesariamente criterios de objetividad, racionalidad, legalidad y motivación, entre otros, y respetar la Constitución y la ley. De lo contrario, la discrecionalidad sería entendida como arbitrariedad judicial, hipótesis en la cual se configuraría la causal por defecto fáctico y el juez de tutela podría revocar la providencia atacada<sup>74</sup>.

31.- La jurisprudencia constitucional estableció que el defecto fáctico se configura cuando: (i) existe una omisión en el decreto de pruebas que eran necesarias en el proceso; (ii) se da una valoración caprichosa y arbitraria de las pruebas presentadas; o (iii) no se valora en su integridad el material probatorio.

Asimismo, esta Corte puntualizó que el defecto estudiado tiene dos dimensiones, una positiva<sup>75</sup> y otra negativa<sup>76</sup>. La primera se presenta cuando el juez efectúa una valoración por “*completo equivocada*”, o fundamenta su decisión en una prueba no apta para ello y, la segunda, cuando omite o ignora la valoración de una prueba determinante o no decreta su práctica sin justificación alguna.

Con todo, esta corporación ha sido enfática en señalar que “*para que la tutela resulte procedente ante un error fáctico, [e]l error en el juicio valorativo de la prueba debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de*

<sup>72</sup> La Corte Constitucional, en sentencia T-055 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, determinó que, en lo que hace al análisis del material probatorio, la independencia judicial cobra mayor valor y trascendencia.

<sup>73</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-231 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-442 de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell; T-008 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-025 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett; SU-159 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-109 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-264 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-114 de 2010, M. P. Mauricio González Cuervo, SU-198 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. En ésta última se indicó expresamente: “*la intervención del juez de tutela, en relación con el manejo dado por el juez de conocimiento es, y debe ser, de carácter extremadamente reducido. El respeto por los principios de autonomía judicial y del juez natural, impiden que el juez de tutela realice un examen exhaustivo del material probatorio*”.

<sup>74</sup> Ver sentencia T-442 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero. Allí se indicó: “*si bien el juzgador goza de un gran poder discrecional para valorar el material probatorio en el cual debe fundar su decisión y formar libremente su convencimiento, inspirándose en los principios científicos de la sana crítica..., dicho poder jamás puede ser arbitrario; su actividad evaluativa probatoria supone necesariamente la adopción de criterios objetivos, racionales, serios y responsables. No se adecua a este desideratum, la negación o valoración arbitraria, irracional y caprichosa de la prueba, que se presenta cuando el juez simplemente ignora la prueba u omite su valoración o sin razón valedera alguna no da por probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente.*”

<sup>75</sup> Cfr., entre otras, SU-159 de 2002, precitada.

<sup>76</sup> Cfr., entre otras, T-442 de 1994 y SU-159 de 2002, precitadas.

*tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto*''<sup>77</sup>.

### **Defecto procedimental**

32.- La jurisprudencia constitucional<sup>78</sup> ha caracterizado el defecto procedimental para señalar que este se configura cuando el juzgador viola derechos fundamentales al negar el derecho sustancial<sup>79</sup>, ya sea por no aplicar la norma procesal acorde con el procedimiento de que se trate<sup>80</sup>, o cuando excede la aplicación de formalidades procesales que hacen nugatorio un derecho.<sup>81</sup>

En esos casos, el funcionario aplica los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y, por esta vía sus actuaciones devienen en una denegación de justicia<sup>82</sup>, causada por la aplicación de disposiciones procesales opuestas a la vigencia de los derechos fundamentales<sup>83</sup>, por la exigencia irreflexiva del cumplimiento de requisitos formales<sup>84</sup> o por un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas.<sup>85</sup> En estas situaciones se presenta una violación de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

Efectivamente, en relación con el derecho al debido proceso, tal defecto se configura cuando el funcionario judicial se aparta del proceso legalmente establecido, ya sea porque sigue un proceso distinto al aplicable o porque omite una etapa sustancial de éste. En relación con el derecho de acceso a la administración de justicia, el defecto se produce cuando, por un exceso ritual manifiesto, se ponen trabas al acceso y se viola el principio de prevalencia del derecho sustancial es decir convierte a los procedimientos en obstáculos para la eficacia del derecho sustancial.<sup>86</sup>

La formulación del defecto procedimental por exceso ritual manifiesto contra providencias judiciales tuvo como objetivo resolver la aparente tensión entre el derecho al debido proceso (art. 29 C.P.) y la prevalencia del derecho sustancial

<sup>77</sup> SU-198 de 2013, precitada, y T-636 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>78</sup> T-363 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas.

<sup>79</sup> Cfr. sentencias T-268 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-301 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-893 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>80</sup> Cfr. sentencias T-389 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-1267 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo y T-386 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>81</sup> Cfr. sentencias T-327 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-591 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-213 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>82</sup> Sentencia T-1306 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>83</sup> Cfr. sentencias T-386 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-429 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-893 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>84</sup> Cfr. sentencia T-892 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>85</sup> Cfr. sentencias T-531 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-950 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-327 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>86</sup> Al respecto consultar la sentencia T-264 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Adicionalmente se pueden consultar las sentencias T-950 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-158 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y T-213 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

(art. 228 C.P.)<sup>87</sup>. En principio, estos dos mandatos son complementarios pero en ocasiones la justicia material parecería subordinada a los procedimientos, no obstante, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que las formalidades procedimentales son un medio para la realización de los derechos sustantivos y no fines en sí mismos.<sup>88</sup>

33.- Como puede observarse, tal defecto puede tener una estrecha relación con el denominado defecto fáctico, que se refiere a la existencia de problemas de hecho y de apreciación de pruebas que llevan a una conclusión errada al juez. Las **sentencias T-386 de 2010**<sup>89</sup> y **T-637 de 2010**<sup>90</sup> estudiaron la interrelación de estos dos defectos.<sup>91</sup> Adicionalmente, también tiene conexión con problemas sustanciales vinculados con la aplicación preferente de la Constitución cuando los requisitos y formalidades legales amenazan la vigencia de los derechos constitucionales.<sup>92</sup>

La jurisprudencia de esta Corporación también ha señalado cuáles son los elementos que deben concurrir para que se configure el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto:

*“(i) que no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela; (ii) que el defecto procesal tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales; (iii) que la irregularidad haya sido alegada al interior del proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las circunstancias del caso específico; y (vi) que como consecuencia de lo anterior se presente una vulneración a los derechos fundamentales”.*<sup>93</sup>

En el mismo sentido, la **sentencia T-1306 de 2001**<sup>94</sup>, precisó:

<sup>87</sup> T-363 de 2013.

<sup>88</sup> Cfr. sentencias T-104 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-747 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt y T-591 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>89</sup> M.P. Nilson Pinilla Pinilla. En esa oportunidad la Corte revisó la acción de tutela que interpuso una ciudadana contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien dentro de un proceso de reparación administrativa incurrió en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto toda vez que estimó, al igual que el juzgado *a-quo*, que el registro civil de nacimiento de un menor demandante, al haber sido aportados en copias simples, carecían de valor probatorio y, por ende, no existía legitimación en la causa para demandar. Esta Corporación tuteló el derecho al debido proceso y dispuso que se dictara un nuevo fallo haciendo una adecuada valoración probatoria.

<sup>90</sup> M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>91</sup> En la sentencia SU-817 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto sentencia SU-447 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo, Concretamente respecto al defecto fáctico por dimensión negativa, se han identificado tres escenarios de ocurrencia (sentencias T-654 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa y T-386 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras): el primero, por ignorar o no valorar, injustificadamente, una realidad probatoria determinante en el desenlace del proceso; el segundo, por decidir sin el apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión; y, el tercero, por no decretar pruebas de oficio en los procedimientos en que el juez esté legal y constitucionalmente obligado a hacerlo.

<sup>92</sup> Cfr. Sentencia T-264 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-591 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>93</sup> Sentencia T-264 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En igual sentido consultar las sentencias C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-737 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

*“[...] si el derecho procesal se torna en obstáculo para la efectiva realización de un derecho sustancial reconocido expresamente por el juez, mal haría éste en darle prevalencia a las formas haciendo nugatorio un derecho del cual es titular quien acude a la administración de justicia y desnaturalizando a su vez las normas procesales cuya clara finalidad es ser medio para la efectiva realización del derecho material (art. 228).*

*De lo contrario se estaría incurriendo en una vía de hecho por exceso ritual manifiesto que es aquel que se deriva de un fallo en el cual haya una renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales convirtiéndose así en una inaplicación de la justicia material.”*  
(Negrillas fuera de texto original).

En ese sentido, la valoración probatoria no puede negar la realidad que muestran las pruebas por dar prevalencia a los trámites. Sobre los límites al ejercicio de valoración probatoria de los jueces, la **sentencia T-974 de 2003**<sup>95</sup> indicó que aunque los jueces gozan de libertad para valorar el material probatorio con sujeción a la sana crítica, no pueden llegar al extremo de desconocer la justicia material, bajo la suposición de un exceso ritual probatorio contrario a la prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P).

34.- Resulta claro que, cuando se aplican rigurosamente las normas procesales y con ello se anulan derechos fundamentales, se configura un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto que hace procedente la acción de tutela contra providencias judiciales, correspondiéndole entonces, al juez constitucional, inaplicar la regla procesal en beneficio de las garantías constitucionales.

### **Desconocimiento del precedente**

35.- El precedente es conocido como la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo<sup>96</sup>. Lo anterior atiende a razones de diversa índole, que en todo caso se complementan.

La primera razón se basa en la necesidad de proteger el derecho a la igualdad de las personas que acuden a la administración de justicia y de salvaguardar los principios de confianza legítima y seguridad jurídica. Esto debido al evidente desconocimiento de esos derechos y principios, que implicaría no

---

<sup>94</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>95</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>96</sup> Cfr., sobre la definición de precedente, las sentencias T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, SU-047 de 1999 y C-104 de 1993, en ambas M. P. Alejandro Martínez Caballero.

tener en cuenta las sentencias anteriores a un caso que resulta equiparable al analizado.

El segundo argumento responde al reconocimiento del carácter vinculante del precedente, en especial si es fijado por órganos cuya función es unificar jurisprudencia. Como lo ha explicado esta Corte tal reconocimiento se funda en una postura teórica que señala que *“el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de inicios del siglo XIX..., sino una práctica argumentativa racional”*<sup>97</sup>. Con lo cual, en últimas, se le otorga al precedente la categoría de fuente de derecho aplicable al caso concreto.

36.- Esta Corporación fijó los parámetros que permiten determinar si en un caso es aplicable o no un precedente. Así la sentencia T-292 de 2006<sup>98</sup>, estableció que deben verificarse los siguientes criterios: (i) que en la *ratio decidendi* de la sentencia anterior se encuentre una **regla jurisprudencial** aplicable al caso a resolver; (ii) que esta *ratio* resuelva un **problema jurídico semejante** al propuesto en el nuevo caso y (iii) que los **hechos del caso sean equiparables** a los resueltos anteriormente.

De no comprobarse la presencia de estos tres elementos esenciales, no es posible establecer que un conjunto de sentencias anteriores constituye precedente aplicable al caso concreto, por lo cual al juez no le es exigible dar aplicación al mismo.

37.- De otro modo, cuando los funcionarios judiciales encuentran cumplidos los tres criterios mencionados, tienen la posibilidad de apartarse de la jurisprudencia en vigor, siempre y cuando (i) hagan referencia al precedente que no van a aplicar y (ii) ofrezcan una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, que dé cuenta del por qué se apartan de la regla jurisprudencial previa<sup>99</sup>. Así se protege el carácter dinámico del derecho y la autonomía e independencia de que gozan los jueces.

En esa medida, sólo cuando un juez se aísla de un precedente establecido y plenamente aplicable a determinada situación, sin cumplir con la carga

<sup>97</sup> C-634 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>98</sup> Reiterada en muchas oportunidades. Cfr., T-794 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-1033 de 2012, M. P. Mauricio González Cuervo y T-285 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

<sup>99</sup> Cfr., T-082 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-794 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-634 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta última, dicho en otras palabras se explica: *“La Corte también refirió al grado de vinculación para las autoridades judiciales del precedente jurisprudencial emitido por las altas cortes. Resulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del stare decisis.”*

argumentativa antes descrita, incurre en la causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, referente al desconocimiento del precedente judicial. Debido a que, con ese actuar, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de las personas que acudieron a la administración de justicia.

38.- Este Tribunal ha diferenciado dos clases de precedentes, el horizontal y el vertical, para lo cual tomó como parámetro diferenciador la autoridad que profiere el fallo que se tiene como referente. En esa medida, el precedente *horizontal* hace referencia al respeto que un juez debe tener sobre sus propias decisiones y sobre las tomadas por jueces de igual jerarquía, mientras que, el *vertical* apunta al acatamiento de los fallos dictados por las instancias superiores en cada jurisdicción, encargadas de unificar la jurisprudencia.

Ahora bien, como se explicó líneas atrás, cuando el precedente emana de los altos tribunales de justicia en el país (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), adquiere un carácter ordenador y unificador que busca realizar los principios de primacía de la Constitución, igualdad, confianza legítima y debido proceso. Adicionalmente, se considera indispensable como técnica judicial para mantener la coherencia del sistema<sup>100</sup>.

En la práctica jurídica actual, las instancias de unificación de jurisprudencia son ineludibles, debido a que el Derecho es dado a los operadores jurídicos a través del lenguaje, herramienta que no tiene contenidos semánticos únicos. Por tanto, el Derecho es altamente susceptible de traer consigo ambigüedades o vacíos que pueden generar diversas interpretaciones o significados. Eso genera la necesidad de que, en primer lugar, sea el juez el que fije el alcance de éste en cada caso concreto y, en segundo lugar, haya órganos que permitan disciplinar esa práctica jurídica en pro de la igualdad.

39.- El carácter vinculante, obligatorio y de fuente de derecho de la jurisprudencia emanada de las altas cortes en sus respectivas jurisdicciones y de la Corte Constitucional en todo el ordenamiento jurídico, está ampliamente reconocido hoy en día. Así, en sentencia C-816 de 2011<sup>101</sup>, esta Corte explicó que *“la fuerza vinculante de las decisiones de las denominadas altas cortes surge de su definición constitucional como órganos jurisdiccionales de cierre, condición que les impone el deber de unificación jurisprudencial en sus respectivas jurisdicciones. El mandato de unificación jurisprudencial, únicamente dirigido a las cortes jurisdiccionales de cierre, se erige en una orden específica del Constituyente para brindar cierta uniformidad a la interpretación y aplicación judicial del derecho en desarrollo del deber de*

<sup>100</sup> Cfr. T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa: *“En este sentido, la vinculación de los jueces a los precedentes constitucionales resulta especialmente relevante para la unidad y armonía del ordenamiento como conjunto, precisamente porque al ser las normas de la Carta de textura abierta, acoger la interpretación autorizada del Tribunal constituye una exigencia inevitable.”*

<sup>101</sup> MP Mauricio González Cuervo. Cfr. 5.4.2. Fuerza vinculante de la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre de las jurisdicciones -jurisprudencia constitucional-.

*igualdad de trato debido a las personas, mediante la fuerza vinculante de sus decisiones judiciales superiores.*” (Negrilla fuera del texto)

40.- En síntesis, los órganos judiciales de cierre cumplen el papel fundamental de unificar la jurisprudencia, con base en los fundamentos constitucionales invocados de igualdad, buena fe, seguridad jurídica y necesidad de coherencia del orden jurídico.

### **El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

41.- El ordenamiento prevé la nulidad y el restablecimiento del derecho como medio de control judicial de los actos de carácter particular y concreto proferidos por la administración. Específicamente, a través de ese instrumento se busca desvirtuar la presunción de legalidad que cobija al acto administrativo y obtener la consecuente indemnización de los perjuicios que el acto haya podido causar durante el tiempo en el que permaneció vigente.

Actualmente, el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- establece el medio de control en los siguientes términos: *“[t]oda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior”*.

De acuerdo con las causales a las que remite la norma referida, el acto se puede confrontar por: (i) la infracción de las normas en las que debió fundarse; (ii) la emisión del acto por una autoridad que carecía de competencia para el efecto; (iii) expedición irregular; (iv) desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; (v) falsa motivación, y (vi) desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió.<sup>102</sup>

42.- Esta Corporación, en concordancia con las previsiones legales, y con el desarrollo jurisprudencial y el doctrinal, se ha referido en diversas oportunidades a los rasgos del medio de control. Por ejemplo, la **sentencia C-426 de 2002**<sup>103</sup>, aludió a las características de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de acuerdo con la normatividad anterior:

*“(i) ésta se ejerce no solo para garantizar la legalidad en abstracto, sino también para obtener el reconocimiento de una situación jurídica particular y la adopción de las medidas adecuadas para su pleno restablecimiento o reparación. (ii) A diferencia de la acción de nulidad, la misma sólo puede ejercerse por quien demuestre un interés, esto es, por quien se considere afectado en un derecho suyo amparado por un*

<sup>102</sup> Artículo 137, inciso 2º de la Ley 1437 de 2011.

<sup>103</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

*precepto legal. (iii) igualmente, tal y como se deduce de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 136 del C.C.A, esta acción tiene un término de caducidad de cuatro meses, salvo que la parte demandante sea una entidad pública, pues en ese caso la caducidad es de dos años.”*

La finalidad del medio de control, la legitimación en la causa y la fijación de un término para incoarlo como rasgos definitorios del mecanismo se han mantenido a través de su regulación legal.

### **La caducidad del medio de control**

43.- En el diseño de los procedimientos judiciales administrativos se previeron plazos específicos para incoar los medios de control, que deben ser observados so pena de que opere la caducidad. En efecto, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 establece los términos que rigen la presentación de la demanda, los cuales presentan diferencias según el medio de control y la clase de actos que se confrontan. En cuanto a la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, la regla general, prevista en el literal d del numeral 2° del artículo 164 *ibídem*, es que la presentación de la demanda debe hacerse en el término de 4 meses contado a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

De acuerdo con esas previsiones, es importante destacar que la caducidad ha sido enmarcada por la doctrina dentro de los presupuestos procesales, entendidos como los requisitos necesarios para que pueda constituirse un proceso válido<sup>104</sup>. CALAMANDREI los entendía como “(...) *las condiciones que deben existir a fin de que pueda tenerse un pronunciamiento cualquiera, favorable o desfavorable, sobre la demanda, esto es, a fin de que se concrete el poder-deber del juez de proveer sobre el mérito.*”<sup>105</sup>

Esta teoría fue desarrollada en extenso con la obra de Oskar VON BÜLOW, titulada “*La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales*”<sup>106</sup>. Para el mencionado autor, la constitución válida de una relación jurídica procesal está condicionada a la satisfacción de requisitos de admisibilidad y condiciones previas, denominadas presupuestos procesales<sup>107</sup>. En ese orden de ideas, la caducidad hace parte de aquellos presupuestos procesales relacionados con el derecho de acción, entre los que también se encuentran la capacidad de las partes, la jurisdicción y la competencia. Dicho esto, la caducidad hace referencia al ejercicio de la acción dentro de determinados plazos fijados por la ley, so pena de la imposibilidad de constituirse una relación jurídico-procesal válida<sup>108</sup>.

<sup>104</sup> Vescoví Enrique. Ob. Cit. Pág. 93.

<sup>105</sup> *Ibídem*.

<sup>106</sup> Traducción al español de Miguel Ángel Rosas Lichtschein, Buenos aires, EJE, 1964. Citado en Ovalle Favela Ob. Cit. Pág. 45.

<sup>107</sup> Ovalle Favela, José. Ob. Cit. Pág. 177.

<sup>108</sup> Vescovi Enrique. Teoría General del Proceso, Bogotá, Temis. 1984. Pág. 95.

Este Tribunal ha establecido que la caducidad es:

*“(...) una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso.*

*Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.”<sup>109</sup>*

En efecto, de acuerdo con las previsiones legales y la concepción de la jurisprudencia sobre la caducidad, ésta constituye un mecanismo que limita el tiempo durante el que las personas pueden acudir a la jurisdicción para la definición judicial de las controversias, el cual privilegia la seguridad jurídica y el interés general. Bajo esa perspectiva se ha destacado la obligatoriedad de los términos de caducidad, y por ende:

*“(...) la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado.”<sup>110</sup>*

44.- Para la comprensión de la caducidad, y dados los efectos extintivos de las figuras, suele distinguirse de la prescripción que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación constituye:

*“(...) un modo para el surgimiento de derechos subjetivos (prescripción adquisitiva), o para extinguir obligaciones (prescripción extintiva). Esta institución jurídica otorga derechos con base en la ocurrencia de hechos. No opera por el simple paso del tiempo, sino que tiene en consideración elementos subjetivos como el ejercicio o inactividad de un derecho subjetivo.*

*De la definición anterior se desprende su carácter renunciabile y la necesidad de ser alegada por quien busca beneficiarse de ella. De la misma manera, puesto que se trata de un modo para el surgimiento de derechos subjetivos, es viable su interrupción y suspensión en*

<sup>109</sup> Sentencia C-832 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>110</sup> Sentencia SU-447 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

*consideración a especiales circunstancias de las personas involucradas dentro de la relación jurídica (incapacidad relativa o absoluta, fuerza mayor), que impidan su ejercicio o la defensa frente la posible extinción del derecho.”<sup>111</sup>*

45.- Con base en lo expuesto se advierte que la caducidad es un presupuesto procesal de la acción y hace referencia al ejercicio de ese derecho dentro de los plazos fijados por el Legislador, so pena de impedir el establecimiento de una relación jurídico procesal válida. En cambio, la prescripción hace referencia a un modo para el surgimiento de derechos subjetivos (prescripción adquisitiva o usucapión) o para extinguir obligaciones (prescripción propiamente dicha).

En concordancia con esas particularidades, el examen de la caducidad es objetivo en la medida en que el juez constata el término y el incumplimiento de la carga, pero no puede modificar o soslayar el término previsto bajo análisis subjetivos de la conducta de las partes. La objetividad y rigidez del examen se justifican por los intereses a los que responde la caducidad y, por ello, su declaratoria también puede ser oficiosa.

46.- De acuerdo con lo señalado previamente se advierte que: (i) la nulidad y el restablecimiento del derecho constituye un medio de control judicial de los actos particulares proferidos por la administración, a través del cual se busca desvirtuar la presunción de legalidad que cobija al acto administrativo y obtener la consecuente indemnización de los perjuicios; (ii) a través de la caducidad se limita el tiempo durante el que se puede acudir a la jurisdicción para la definición judicial de las controversias y, por ende, constituye un presupuesto procesal, y (iii) la fijación de términos de caducidad privilegia la seguridad jurídica y el interés general, razón por la que el análisis de su cumplimiento es objetivo y puede ser declarada de oficio.

### **Los términos procesales como elementos necesarios para la garantía de la seguridad jurídica, el debido proceso y la igualdad**

47.- El artículo 1º de la Constitución Política declara que Colombia es un Estado social de derecho, fórmula de la que se destaca, en esta oportunidad, la acepción de Estado de derecho que “(...) *se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho.*”<sup>112</sup>

En armonía con esa previsión, el artículo 4º *ibídem* estableció la prevalencia de la Carta Política como norma jurídica superior y consagró el deber, para los nacionales y extranjeros en Colombia, de acatar la Constitución y las leyes. Por su parte, el artículo 29 *ejusdem* previó una de las mayores garantías que rodean la sujeción a la ley, en su acepción amplia, que corresponde a la observancia del debido proceso en las actuaciones judiciales y administrativas,

<sup>111</sup> Sentencia C-832 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>112</sup> Sentencia SU-747 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

y el principio de legalidad previsto en los siguientes términos: “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.”

La sujeción al derecho como ingrediente esencial de la fórmula de Estado adoptada en la Carta Política de 1991 demanda, por un lado, la organización del andamiaje estatal, del que se ocupó directamente la nominada “*parte orgánica*” de la Constitución, en la que estableció la estructura, las atribuciones y las potestades básicas otorgadas a los órganos y autoridades estatales para permitirles cumplir sus funciones. Asimismo, resultan necesarios los principios y valores que constituyen la nominada “*parte dogmática*”, y que condicionan el desarrollo normativo y la actividad estatal.

48.- La asignación de competencias para la creación de las leyes es una de las previsiones orgánicas más relevantes para el funcionamiento adecuado del Estado, en la medida en que aquéllas demarcan la conducta de las autoridades y de los asociados, en cuanto a contenidos y vías de acción, ejercicio y protección. En ese sentido y frente a la actividad legislativa se ha reconocido que: “*cualquier sistema de regulación que pretenda ordenar la conducta social humana necesita reducir la multiplicidad de comportamientos y situaciones a categorías más o menos generales. Sólo de esta forma puede dicho sistema atribuir consecuencias a un número indeterminado de acciones y situaciones sociales.*”<sup>113</sup>

La facultad legislativa se otorgó directamente por la Constitución al Congreso como órgano de representación democrática y plural, a quien le asignó, entre otras competencias, la expedición de códigos en todos los ramos de la legislación y la posibilidad de reformar sus disposiciones. En atención a ese mandato, el Legislador se ha ocupado ampliamente del diseño y definición de las características, etapas, términos, recursos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial.

De acuerdo con la competencia asignada en el artículo 150-2 Superior esta Corporación ha reconocido, en múltiples oportunidades y particularmente en el estudio de las demandadas dirigidas en contra del diseño de los procesos, la amplia libertad de configuración legislativa en esas materias. También ha admitido, por regla general, que la fijación de términos de caducidad para el ejercicio de las acciones judiciales constituye un ejercicio legítimo de la competencia asignada al Legislador, que se ajusta a la Carta Política.

En ese orden de ideas se ha señalado que la consagración legal de términos preclusivos para el ejercicio de las acciones guarda una íntima relación con la seguridad jurídica, pues:

---

<sup>113</sup> Sentencia C-836 de 2001. MP Rodrigo Escobar Gil.

*“[p]ara nadie es desconocido que la sociedad entera tiene interés en que los procesos y controversias se cierren definitivamente, y que entendiendo ese propósito, se adoptan instituciones y mecanismos que pongan término a la posibilidad de realizar intemporal o indefinidamente actuaciones ante la administración de justicia, para que las partes actúen dentro de ciertos plazos y condiciones, desde luego, con observancia plena de las garantías constitucionales que aseguren amplias y plenas oportunidades de defensa y de contradicción del derecho en litigio.”<sup>114</sup>*

Con fundamento en lo expuesto se advierte que el diseño de los procedimientos judiciales es una facultad constitucional del Legislador, en la que cuenta con amplia libertad y que en el ejercicio de esa competencia puede válidamente limitar el tiempo con el que cuentan las personas para acudir a la jurisdicción en aras de obtener pronta y cumplida justicia.

49.- De otra parte, es importante destacar que en la previsión constitucional de la función pública de administración de justicia se estableció la prevalencia del derecho sustancial y se advirtió que los términos deben ser observados con diligencia so pena de la imposición de sanciones. Entonces, el artículo 228 de la Carta Política comporta el reconocimiento, de raigambre superior, de la relevancia de los términos procesales en el marco de la actividad judicial y su obligatoriedad.

Ahora bien, en cuanto a la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas la jurisprudencia constitucional ha precisado que las reglas procesales sirven al propósito de materializar los valores y el derecho sustancial. Sin embargo, esa función no habilita el desconocimiento de las disposiciones instrumentales ni la flexibilidad en su aplicación. A partir de estas premisas, este Tribunal indicó que:

*“(...) debe dejarse en claro que el enunciado principio constitucional que rige las actuaciones judiciales no implica la inexistencia, la laxitud o la ineficacia de toda norma legal obligatoria para quienes participan en los procesos, o la eliminación, **per se**, de las formas indispensables para que los juicios lleguen a su culminación -pues allí está comprometido el derecho sustancial de acceso a la administración de justicia-, ni, para el asunto del que ahora se trata, puede significar la absoluta pérdida del carácter perentorio de los términos procesales. Todos estos elementos integran la "plenitud de las formas propias de cada juicio", contemplada como factor esencial del debido proceso, según el artículo 29 de la Carta Política, y por lo tanto no constituyen simplemente reglas formales vacías de contenido sino instrumentos necesarios para que el Derecho material se realice objetivamente y en su oportunidad.”<sup>115</sup>*

<sup>114</sup> Sentencia C-351 de 1994 MP Hernando Herrera Vergara.

<sup>115</sup> Sentencia T-323 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

En efecto, la relevancia y funcionalidad de los términos, su observancia obligatoria y su relación con una adecuada administración de justicia han sido destacadas en diversos pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional. Desde los primeros análisis que esta Corporación adelantó sobre reglas procesales y que fijan cargas para las partes en los trámites judiciales, ha resaltado dichos elementos, tal como lo evidencia la **sentencia C-416 de 1994**<sup>116</sup> que refirió las garantías que rodean el ejercicio del derecho de acción y con base en éstos indicó:

*“La consagración de los términos judiciales por el legislador y la perentoria exigencia de su cumplimiento, tienen íntima relación con el núcleo esencial del derecho al acceso a la justicia y al debido proceso, pues la indeterminación de los términos para adelantar las actuaciones procesales o el incumplimiento de éstos por las autoridades judiciales, puede configurar una denegación de justicia o una dilación indebida e injustificada del proceso, ambas proscritas por el Constituyente.”*

Asimismo en ese pronunciamiento se precisó que:

*“El señalamiento de términos procesales da certeza y, por lo mismo, confianza a las actuaciones de las partes y del funcionario judicial; por consiguiente, los términos procesales contribuyen a garantizar la seguridad jurídica que es principio constitucional que se deduce de diferentes normas de la Carta, especialmente del preámbulo y de los artículos 1°, 2°, 4°, 5° y 6°.”*

Como acaba de señalarse las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico y que se ocupan del diseño de los procedimientos y la fijación de términos preclusivos para las actuaciones de las partes y de las autoridades sirven al propósito de materializar los valores y principios del ordenamiento. Esa finalidad conmina a su observancia estricta y no permite la atenuación de las cargas, en la medida en que son necesarias para la seguridad jurídica, la garantía de acceso efectivo a la administración de justicia y constituyen parámetros que permiten hacer efectiva la igualdad entre los asociados.

El acceso efectivo a la administración de justicia imprime deberes correlativos para los asociados, relacionados con el cumplimiento de las cargas procesales propias de los trámites judiciales, la colaboración con la administración de justicia y la actuación de buena fe. La perentoriedad de los términos judiciales ha sido reconocida por la Corte, dado que:

*“(…) no sólo preserva el principio de preclusión o eventualidad sino que, por el contrario, permite, en relación con las partes, asegurar la vigencia de los principios constitucionales de igualdad procesal y seguridad jurídica, ya que al imponerles a éstos la obligación de realizar los actos procesales en un determinado momento, so pena de que precluya su oportunidad, a más de garantizar una debida*

---

<sup>116</sup> M.P. Antonio Barrera Carbonell.

*contradicción, a su vez, permite otorgar certeza sobre el momento en que se consolidará una situación jurídica.*”<sup>117</sup>

50.- Entonces el diseño de los procedimientos es una competencia exclusiva del Legislador, en cuyo ejercicio impone deberes específicos de conducta a las partes en el marco de los trámites judiciales y asigna consecuencias ante la inobservancia de esos deberes. La fijación de cargas y la previsión de consecuencias negativas frente a su inobservancia resultan necesarias para la seguridad jurídica, la celeridad de los procesos, el debido proceso y la igualdad entre las partes.

De acuerdo con lo expuesto, se advierte que: (i) la cláusula general de competencia en materia legislativa asignada al Congreso incluye la expedición de códigos y el diseño de los procedimientos judiciales; (ii) las disposiciones procesales guardan una íntima conexión con la administración de justicia, el debido proceso y la seguridad jurídica; (iii) la fijación de términos preclusivos para el ejercicio de las acciones judiciales constituye un ejercicio legítimo de la competencia asignada al Legislador, que se ajusta a la Carta Política; (iv) la Constitución Política reconoce, de cara a la administración de justicia, la prevalencia del derecho sustancial y la obligatoriedad de los términos, y (v) a pesar de que las reglas procesales sirven para materializar los valores y el derecho sustancial, esa función no habilita el desconocimiento de las disposiciones instrumentales ni flexibiliza su aplicación.

### **La jurisprudencia constitucional sobre la protección del debido proceso y la contabilización de términos en los casos de ceses de actividades judiciales**

51.- Como quiera que la accionante refirió, de forma particular, las decisiones de esta Corporación en las que se ha analizado el cumplimiento de cargas procesales en el marco de ceses de actividades de la Rama Judicial del Poder Público y en atención a la relevancia de esos pronunciamientos frente al caso bajo examen, la Sala revisará la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

52.- En la **sentencia T-1165 de 2003**<sup>118</sup> la Sala Quinta de Revisión estudió la acción de tutela formulada por el demandante en un proceso de responsabilidad civil extracontractual, quien denunció la afectación de sus derechos a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia como consecuencia de la decisión proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá que consideró mal denegado el recurso de apelación formulado por su contraparte en contra de la sentencia de primera instancia.

En el caso examinado en esa oportunidad, el juez de primera instancia del proceso ordinario profirió sentencia un día en el que se adelantaba una jornada

<sup>117</sup> Sentencia T-1165 de 2003 MP Rodrigo Escobar Gil.

<sup>118</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

de protesta de los funcionarios de la Rama Judicial y rechazó, por extemporáneo, el recurso de apelación formulado contra esa decisión, pues consideró que dicha jornada no incidió en la notificación del apelante.

Por su parte, el *ad-quem* en el estudio del recurso de queja destacó que el día en el que se emitió la sentencia no podía considerarse hábil en atención a la jornada de protesta de la Rama Judicial, razón por la que debía tomarse como fecha de la decisión el día hábil siguiente que, considerado para la contabilización de los términos, tornaba oportuno el recurso de apelación.

El demandante del proceso ordinario formuló acción de tutela en contra del auto que admitió el recurso de apelación, al que le atribuyó la transgresión de sus derechos a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, ya que desconoció el carácter perentorio e improrrogable de los términos judiciales, como disposiciones normativas de orden público. Indicó, de forma particular, que bajo ninguna circunstancia puede considerarse el paro judicial como una situación excepcional que suspenda los términos judiciales, ni se pueden considerar inhábiles los días de ceses de actividades ilegítimos.

En esa oportunidad la Corte emitió algunas consideraciones sobre la relevancia y las finalidades del servicio público de administración de justicia, aludió al principio de continuidad que lo rige y su carácter esencial, y con base en este último rasgo destacó la prohibición de realización de huelgas o suspensiones que afecten la prestación permanente del servicio.

En ese orden ideas señaló que: *“cualquier cese de actividades o suspensión del trabajo resulta contrario al ordenamiento constitucional y, por lo mismo, no tiene ninguna fuerza vinculante ni para los sujetos procesales, ni para los funcionarios judiciales que se abstengan de participar en dichas jornadas de protesta, ni para la comunidad en general.”*

A pesar de lo anterior, en el fallo de revisión se indicó que si en el marco de una huelga se afecta la prestación continua del servicio de administración de justicia esa circunstancia tendría efectos en derecho, en aplicación de la doctrina del caso fortuito y la fuerza mayor, de acuerdo con la cual no se pueden derivar consecuencias adversas ante la presencia de circunstancias imprevisibles e irresistibles que impidan material o físicamente el cumplimiento de las cargas procesales.

Establecidas esas consideraciones, la Sala se refirió a los términos procesales como disposiciones que dirigen las actuaciones de las partes, el carácter de orden público de esas normas y la forma de contabilización de los términos.

Con base en los mencionados elementos y frente al caso concreto, la Sala Quinta de Revisión concedió el amparo deprecado, dado que la autoridad judicial accionada cuando declaró mal denegado el recurso de apelación y ordenó su admisión no consideró que la jornada laboral de protesta del

sindicato de la Rama Judicial adelantada el 29 de julio de 2012 no tuvo la entidad suficiente para constituir “*fuera mayor*”, ya que no implicó la suspensión del servicio de administración de justicia y no provocó la clausura del juzgado.

De acuerdo con lo expuesto en la sentencia T-1165 de 2003 se estableció que sólo en los casos en los que se comprueba la suspensión de servicio de administración de justicia se configura la fuerza mayor, y “*no sería exigible por parte del ordenamiento, comportamientos heroicos que pongan en riesgo la vida y la integridad personal de los funcionarios judiciales y, menos aún, de la comunidad jurídica (abogados, practicantes, judicantes, etc).*”

53.- En la **sentencia T-1222 de 2004**<sup>119</sup> la Sala Segunda de Revisión estudió la solicitud de amparo de los derechos a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia presentada por una persona a quien se le rechazó, por extemporáneo, el incidente de liquidación de los perjuicios que fueron reconocidos en su favor en una sentencia que declaró responsable a la Nación por la destrucción los bienes del demandante por parte de un grupo armado ilegal.

Para el accionante, cuando se rechazó el incidente no se consideró que en el transcurso del término de 60 días establecido para su formulación, el despacho judicial no prestó atención al público durante 15 días. También indicó que la providencia judicial vulneró el derecho a la igualdad, pues consideró oportuno el incidente formulado, dos días antes, por otra persona que se encontraba en condiciones idénticas a las suyas.

En esa oportunidad la Sala expresó varias consideraciones sobre el derecho de acceso a la administración de justicia y, de acuerdo con lo expuesto en la sentencia T-1165 de 2003, indicó que si bien la regla general es la continuidad y permanencia en la prestación del servicio de administración de justicia hay excepciones reconocidas por el Legislador frente a las cuales se fijaron reglas de contabilización de términos, tales como el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil que establece que en los términos de días no se contabilizarán aquellos en los que el despacho permanezca cerrado por cualquier circunstancia.

Las previsiones sobre la contabilización de los términos en los casos en los que se interrumpe el servicio atienden a la razonabilidad de las cargas procesales, pues si “*(...) un acto procesal que ha de realizar una de las partes en un despacho judicial determinado no puede llevarse a cabo por el cierre del despacho dentro del término señalado por la ley o por el juez, resultaría absurdo sancionar al interesado con las consecuencias negativas que ello conlleva, cuando el despacho judicial no ha estado abierto al público.*”

---

<sup>119</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

En el estudio de los defectos que se le atribuyeron a la providencia judicial que rechazó el incidente de liquidación de perjuicios, la Corte advirtió que se desconoció el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil; se aplicó de forma indebida la regla prevista en el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal para la contabilización de términos previstos en meses y años; no se valoró el cese de actividades del despacho ante el que se debía formular el incidente, como circunstancia fáctica que incidía en la decisión, y se valoró, de forma indebida, la certificación expedida por la Oficina de Apoyo Judicial, pues aunque indicó que prestó atención al público de forma ininterrumpida precisó que no tenía competencia ni relación con el trámite de incidentes.

De otra parte, la Sala Segunda de Revisión encontró probada la infracción del derecho de igualdad, pues frente a la formulación del incidente por parte de una persona que se encontraba en las mismas circunstancias del accionante, el juez no se pronunció sobre la oportunidad en su presentación y no lo rechazó por extemporáneo.

54.- En la **sentencia T-656 de 2009**<sup>120</sup> la Corte estudió la acción de tutela formulada por una entidad pública que denunció la vulneración de sus derechos al debido proceso y defensa como consecuencia de las decisiones judiciales que rechazaron, por extemporáneos, los recursos de apelación que formuló en contra de cuatro sentencias proferidas en el marco de procesos agrarios.

Para la accionante, la autoridad judicial que rechazó los recursos no consideró que los términos para presentar la demanda se suspendieron como consecuencia del paro judicial que se extendió por más de un mes (3 de septiembre – 16 de octubre de 2008).

Por su parte, el juez accionado argumentó que durante el cese de actividades el despacho prestó el servicio normalmente y, por ende, no se suspendieron los términos.

Para el estudio del problema jurídico, la Sala Segunda de Revisión refirió los requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en el que destacó el presupuesto de subsidiariedad y la obligación del afectado de agotar los requisitos ordinarios para la protección de sus derechos, y bajo esa obligación advirtió que en contra de las decisiones que rechazaron el recurso de apelación por extemporáneo, la entidad podía formular el recurso de reposición y en subsidio el de queja.

---

<sup>120</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

Luego, consideró con base en diversos elementos de prueba que estuvieron a disposición de la Corte en la revisión de los decretos de conmoción interior<sup>121</sup> expedidos como consecuencia del cese de actividades judiciales del año 2008 y las circunstancias acreditadas por los medios de comunicación que, a pesar del funcionamiento oficial, el ingreso físico a los despachos judiciales se entorpeció por los manifestantes. Sin embargo, corroboró que sólo en uno de los casos referidos por la accionante el cese de actividades constituyó una razón extraordinaria que impidió la presentación de los recursos a su alcance para confrontar el rechazo de la demanda.

En consecuencia, indicó que en los casos en los que la formulación de los recursos ordinarios no se vio truncada por una circunstancia excepcional y externa, la acción de tutela no superó el requisito de subsidiariedad *“toda vez que este mecanismo constitucional no ha sido diseñado para corregir la falta de cuidado de los litigantes en el interior de los procesos judiciales, ni para reemplazar los medios judiciales de defensa ordinarios.”*

Respecto al caso en el que se acreditó que el cese de actividades impidió la presentación de los mecanismos de contradicción amparó el derecho al debido proceso del accionante y ordenó a la autoridad judicial accionada fijar un nuevo edicto para que aquél tuviera la oportunidad procesal de interponer los recursos ordinarios.

55.- De acuerdo con las providencias judiciales referidas, la Sala advierte que en los casos de interrupción del servicio de administración de justicia y frente al cumplimiento de los términos, esta Corporación ha considerado que: (i) la administración de justicia es un servicio público esencial regido por el principio de continuidad; (ii) los ceses de actividades o huelgas de los funcionarios que prestan el servicio de administración de justicia no tienen fuerza vinculante, pero la interrupción de la prestación continua del servicio tiene efectos en derecho; (iii) ante la configuración de circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor que impidan el cumplimiento de cargas procesales no se pueden derivar consecuencias negativas para las partes; (iv) las protestas de funcionarios de la Rama Judicial del Poder Público no siempre conllevan el cierre de los despachos judiciales, razón por la que se debe establecer en el caso concreto si el despacho judicial prestó el servicio, y (vi) existen previsiones legales para la contabilización de los términos en los casos en los que se interrumpe la prestación del servicio público de administración de justicia que determinan el cumplimiento de la carga procesal.

### **El principio de confianza legítima**

56.- El principio de confianza legítima rige la relación entre la administración pública y las personas, naturales o jurídicas. Su fundamento se encuentra en el

---

<sup>121</sup> Sentencia C-070 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez. Por medio de la cual se adelantó el proceso de revisión constitucional del Decreto Legislativo 3929 de nueve de octubre de 2008 *“Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”*.

principio de seguridad jurídica, establecido en los artículos 1º y 4º de la Constitución, en el respeto del acto propio y el principio de la buena fe, contenido el artículo 83 de la Constitución, según el cual *“las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”*.

Lo anterior implica que se debe actuar con lealtad respecto de la relación jurídica vigente entre la administración y el administrado, lo que a su vez comporta la expectativa de la misma lealtad y respeto de la otra parte. En este sentido, una faceta de la buena fe es el respeto por el acto propio que se traduce en el deber de comportarse de forma coherente con las actuaciones anteriores, por lo que le está prohibido al sujeto que ha despertado en otro confianza con su actuación sorprender a la otra parte con un cambio intempestivo que defrauda lo que legítimamente se esperaba.

Entonces, bajo el principio de confianza legítima, la administración está obligada a respetar las expectativas legítimas de las personas sobre una situación que modifica su posición de forma intempestiva. No obstante, las expectativas deben ser serias, fundadas y provenir de un periodo de estabilidad que permita concluir razonablemente que efectivamente se esperaba un determinado comportamiento por parte de la administración.

57.- A través del principio de confianza legítima se ha logrado un balance entre los intereses públicos y privados, al permitir que la administración avance en el desarrollo de su gestión, pero al mismo tiempo proteja la buena fe que el administrado había depositado en la administración pública, de la que espera una estabilidad con respecto a las condiciones vigentes. En la relación entre la administración y el administrado, se entiende que la primera tiene la facultad de cambiar condiciones mediante la adopción de medidas como políticas públicas, programas y actuaciones, cuando lo hace bajo los parámetros legales y constitucionales, siempre que proteja las expectativas del administrado, esto es, cuando se cumplen requisitos de estabilidad y buena fe.

Sobre el particular, en la **Sentencia SU-360 de 1999**<sup>122</sup> la Sala Plena precisó:

*“Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. Al respecto la Corte ha dicho:*

---

<sup>122</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política<sup>123</sup>.*

*Lo anterior no significa que las autoridades están impedidas para adoptar modificaciones normativas o cambios políticos para desarrollar planes y programas que consideran convenientes para la sociedad. La aplicación del principio de la buena fe lo que significa es que la administración no puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular.*

*Ahora bien, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protege garantizando la estabilidad de actos u omisiones ilegales o inconstitucionales sino a través de la compensación, no necesariamente monetaria, del bien afectado. Igualmente, este principio tampoco significa `ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio de interés general<sup>124</sup>."*

De acuerdo con lo anterior, el principio de confianza legítima exige que ante la verificación de una expectativa legítima del administrado y de un cambio intempestivo de la administración, siempre que sea legal y constitucional, ésta adopte medidas transitorias para enfrentar el cambio que impone. La adopción de estas medidas responde al respeto por los compromisos, la seguridad jurídica y la protección a la estabilidad social, que requiere que se mitigue el daño generado con la nueva situación.

---

<sup>123</sup> Sentencia C-478 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Sobre este tema también pueden consultarse las sentencias T-398 de 1997, T-576 de 1998 y SU-260 de 1998.

<sup>124</sup> Sentencia T-617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

58.- En conclusión, la jurisprudencia de esta Corporación ha advertido que es procedente la protección de los derechos amparados en el principio de confianza legítima cuando: (i) la medida, política o actuación administrativa tiene el objetivo de preservar un interés público superior; (ii) se verifica que las conductas realizadas por los particulares se ajustaron al principio de buena fe; y (iii) hay una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados, lo que hace necesario la adopción de medidas transitorias que adecuen la actual situación de los particulares a la nueva realidad<sup>125</sup>.

### **El deber del Ministerio Público de recibir y asegurarse de la tramitación de las peticiones o recursos que las autoridades competentes rehúsen**

59- Dado que uno de los argumentos en los que se sustenta la acción de tutela formulada por Bavaria S.A. está relacionado con la exhibición de la demanda ante la Procuraduría General de la Nación como consecuencia del cese de actividades de un amplio sector de la Rama Judicial en el año 2012, la Sala considera necesario referirse a la competencia de los funcionarios del Ministerio Público, establecida en el artículo 23 de la Ley 1437 de 2011 – sustituido por la Ley 1755 de 2015-, relacionada con la recepción de peticiones, solicitudes y recursos que las autoridades competentes se rehúsen a recibir.

Para ese propósito, la Sala revisará las disposiciones que le han asignado al Ministerio Público competencias de promoción y protección del derecho de petición.

60.- Con base en las funciones que el artículo 143 de la Constitución Política de 1886 le otorgó a los funcionarios del Ministerio Público<sup>126</sup>: “*defender los intereses de la Nación; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos; y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social*”, el artículo 2º del Decreto 2733 de 1959<sup>127</sup> estableció competencias específicas de los personeros municipales relacionadas con el derecho de petición.

---

<sup>125</sup>Sentencia SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero: “*En primer lugar, la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; en segundo lugar, una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; por último, la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. Por lo tanto, el principio de la buena fe exige a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico, como quiera que ‘así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas’*”. Reiterado en Sentencia T -729 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia T-908 de 2012 M.P. Nilson Pinilla Pinilla; Sentencia T-204 de 2014: M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>126</sup> Artículo 142.- El Ministerio Público será ejercido, bajo la suprema dirección del Gobierno, por un Procurador general de la Nación, por los Fiscales de los Tribunales superiores de Distrito y por los demás funcionarios que designe la ley.

<sup>127</sup> “*Por el cual se reglamenta el derecho de petición, y se dictan normas sobre procedimientos administrativos.*”

En esa oportunidad, la disposición referida indicó que los personeros municipales tenían a su cargo los siguientes deberes:

- “a) Instruir debidamente a toda persona que, por manifestación propia, desee o deba formular alguna petición.*
- b) Si esta persona no pudiere hacerlo por sí misma, y ello fuere necesario, redactar o escribir la petición de que se trate.*
- c) Recibir y registrar las peticiones que por su conducto se formulen, y enviarlas al funcionario o agente público encargado de resolverlas.*
- d) Tratar de que tales peticiones sean formuladas en términos suficientemente claros.”*

Posteriormente, el artículo 75 del Código Contencioso Administrativo - Decreto 1° de 1984- reiteró las competencias asignadas a los personeros municipales, como agentes del Ministerio Público, previstas en el Decreto 2733 de 1959 y estableció una adicional en el numeral 3°, que consistió en: ***“[r]ecibir y hacer tramitar las peticiones o recursos que las autoridades, por cualquier motivo, no hayan querido recibir”***.

A pesar de que esa competencia específica se radicó en cabeza de los personeros municipales la norma señaló el deber general de los funcionarios del Ministerio Público de velar por el ejercicio y efectividad del derecho de petición y de *“(...) cooperar al cumplimiento de lo previsto en este código y aplicar de oficio o a petición de parte, medidas disciplinarias a los funcionarios o empleados que les estén sometidos y que, sin causa justificada, dificulten o hagan ineficaz el ejercicio del derecho de petición.”*

En la **sentencia 78 del 25 de septiembre de 1986**<sup>128</sup>, la Sala Plena la Corte Suprema de Justicia estudió la constitucionalidad del artículo 75 del Decreto 1° de 1984 y señaló que éste: *“(...) introdujo algunos (sic) reformas consistentes en precisar nuevas funciones a cargo de los Personeros relacionadas también con la garantía del derecho de petición, las que indudablemente encajan dentro de la posibilidad de reformar el Decreto número 2733 de 1959”*.

En cuanto a las funciones asignadas al Ministerio Público en la disposición acusada, la Corte Suprema de Justicia indicó que se ajustaban a las competencias previstas en la Constitución de 1886, pues atendían a la defensa de los intereses del Estado, la cual *“(...)debe comprender los intereses que apuntan a la satisfacción de las necesidades de la comunidad, cometido esencial de la organización del Estado, a cuyo logro debe atender en ejercicio de la función fiscalizadora que le confió el Constituyente, frente a los organismos administrativos y jurisdiccionales”* así como al deber de supervigilancia de la conducta de los empleados públicos, dado que el artículo 75 del Decreto 1° de 1984 le encomendó al Ministerio Público *“la defensa de*

---

<sup>128</sup> M.P. Jairo E. Duque López.

*un derecho individual consagrado en la propia Carta, para preservar su ejercicio y evitar su menoscabo por la morosidad o negligencia de quienes están encargados de la prestación de los servicios públicos y funciones públicas.”*

61.- Posteriormente, el artículo 277 de la Constitución Política de 1991 asignó diversas competencias al Procurador General de la Nación, entre las que se destaca, en esta oportunidad, la prevista en el numeral 4º, de acuerdo con la cual tiene la función de *“proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo”* y la establecida en el numeral 7º que establece el deber de *“[I]ntervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.”*

En atención a las competencias fijadas en el Código Contencioso Administrativo, el Procurador General de la Nación emitió la **Directiva 006 de 1º de junio de 2006** *“[P]or medio de la cual se toman medidas para el recibo y trámite oportuno de las peticiones y recursos que las autoridades por cualquier motivo no reciban”* en la que: (i) precisó que función de recibir los documentos y recursos que por cualquier motivo no reciban las autoridades competentes es exclusiva de las personerías municipales y distritales; (ii) tomó medidas para la remisión de las peticiones o recursos que hubieran sido radicados en la Procuraduría General de la Nación con base en lo previsto en el numeral 3º del artículo 75 del Decreto 1º de 1984, y (iii) precisó que las distintas dependencias de la Procuraduría General de la Nación no están facultadas para recibir los documentos que se rehúsen a recibir las autoridades competentes, pero deben orientar a la ciudadanía en cuanto al trámite.

62.- Luego, el artículo 23 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el marco de la regulación del derecho de petición fijó deberes especiales para los personeros municipales y distritales, los servidores de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, entre los que incluyó: (i) prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición; (ii) intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el cumplimiento de sus deberes legales, y (iii) recibir las peticiones, quejas, reclamos o recursos que las autoridades competentes se hubieren abstenido de recibir y cerciorarse de su debida tramitación.

La **sentencia C-818 de 2011**<sup>129</sup> estudió los cargos formulados en contra de la regulación del derecho de petición establecida en los artículos 13-33 de la Ley 1437 de 2011 y concluyó que dichas previsiones correspondían a la regulación estructural de un derecho fundamental, la cual tiene reserva de ley estatutaria.

---

<sup>129</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

En consecuencia, declaró inexecutable esa regulación y difirió los efectos de la decisión hasta el 31 de diciembre de 2014 con el propósito de que el Congreso expidiera la Ley Estatutaria correspondiente.

Por su parte, la Ley 1755 de 2015 sustituyó el título correspondiente del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo relacionado con el derecho de petición y reiteró, en los mismos términos, la previsión original del artículo 23 de la Ley 1437 de 2011 sobre los deberes especiales de los personeros municipales y distritales, los servidores de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

En el trámite de expedición de la Ley 1437 de 2011 que contiene la reglamentación original, que luego se reprodujo en la Ley 1755 de 2015, fue clara la intención del Legislador de fortalecer el derecho de petición. En efecto, ese propósito se destacó como uno de los principales motivos para la actualización del procedimiento administrativo, en los siguientes términos:

*“(...) el derecho fundamental de petición, su desarrollo y la tendencia a aumentar su efectividad, se convierte en uno de los ejes centrales de la relación entre el Estado y las personas, relación que el proyecto integra y fortalece. Una buena porción del articulado de la Parte Primera del proyecto está dedicada a esta institución, básicamente todo el Título II.”*<sup>130</sup>

Posteriormente, la **sentencia C-951 de 2014**<sup>131</sup> estudió la nueva regulación del derecho de petición e indicó, respecto a los deberes especiales que se le asignaron a los miembros del Ministerio Público, particularmente el previsto en el artículo 23 relacionado con la recepción de peticiones, quejas, reclamos o recursos que las autoridades competentes se abstengan de recibir que:

*“Debe anotarse que, el último contenido normativo, es decir, el correspondiente a que, ante la abstención de recibir la petición por parte de la autoridad competente, los agentes del Ministerio Público asegurarán su debida tramitación de las peticiones, no implica que la petición la deban tramitar los agentes del Ministerio Público. Una conclusión en tal sentido desconocería la limitación competencial que estas autoridades tienen, la cual se deriva de los artículos 277 y 282 de la Constitución.*

*La función atribuida por el aparte final del artículo 23, debe entenderse como una obligación de remitir la petición, así como de emplear, de ser necesario, los mecanismos coercitivos que el ordenamiento constitucional prevea, con el fin de que la autoridad a la que se dirige la solicitud y competente para resolverla, garantice de forma efectiva y sustancial los derechos fundamentales del peticionario.”*

<sup>130</sup> Gacetas del Congreso 1210 de 27 de noviembre de 2009 y 264 del 27 de mayo de 2010.

<sup>131</sup> M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

63.- Respecto a las competencias específicas asignadas al Ministerio Público para la garantía y protección del derecho de petición es pertinente considerar el alcance de esas obligaciones, particularmente si también cobijan las solicitudes propias de los trámites judiciales.

64.- Para efectos de establecer si las competencias referidas comprenden las actuaciones judiciales, debe ponderarse que el artículo 7° del Decreto 2733 de 1959 distinguió de forma expresa el ejercicio del derecho de petición de la acción de litigar en causa propia o ajena. Esta distinción se reiteró en el artículo 39 del Decreto 1° de 1984.

Posteriormente, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo suprimió la distinción expresa entre el ejercicio simple del derecho de petición y el derecho de acción en el marco de procesos judiciales, y la Ley 1755 de 2015 que regula el derecho de petición y sustituyó un título del C.P.A.C.A. señaló en el artículo 13 que “[T]oda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo”.

En atención a esas previsiones puede considerarse que las funciones asignadas al Ministerio Público relacionadas con el ejercicio del derecho de petición excluían las solicitudes propias de los trámites judiciales como consecuencia de las distinciones expresas previstas en los decretos 2733 de 1959 y 1° de 1984, y que bajo la nueva reglamentación incluida en el Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo las competencias se extendieron a las solicitudes que tengan relación directa con los trámites judiciales. Sin embargo, en la sentencia que revisó la Ley 1755 de 2015 se reiteró la distinción, ampliamente desarrollada por la jurisprudencia constitucional, entre las peticiones propias del derecho de acción en el marco de trámites judiciales y las demás peticiones. Sobre esa diferencia la **sentencia C-951 de 2014**<sup>132</sup> indicó que:

*“Finalmente, la jurisprudencia de la Corte ha reconocido que las personas tienen el derecho a presentar peticiones ante los jueces de la República y que estas sean resueltas, siempre que el objeto de su solicitud no recaiga sobre los procesos que el funcionario judicial adelanta. Esta posición se sustenta en que los jueces actúan como autoridad, según el artículo 86 de la Constitución<sup>133</sup>. En estos eventos, el alcance de este derecho encuentra limitaciones, por ello, se ha especificado que deben diferenciarse las peticiones que se formulen ante los jueces, las cuales serán de dos clases: (i) las referidas a actuaciones estrictamente judiciales, que por tales se encuentran reguladas en el procedimiento respectivo, debiéndose sujetar entonces la decisión a los*

<sup>132</sup> M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>133</sup> En este sentido las sentencias T-501 y C-543 de 1992.

*términos y etapas procesales previstos para el efecto; y (ii) aquellas que por ser ajenas al contenido mismo de la litis e impulsos procesales, deben ser atendidas por la autoridad judicial en su condición, bajo las normas generales del derecho de petición que rigen la administración, esto es, el Código Contencioso Administrativo”<sup>134</sup>. Por tanto, el juez tendrá que responder la petición de una persona que no verse sobre materias del proceso sometido a su competencia.”(subrayas ajenas al texto original)*

65.- Con base en lo expuesto, para la Sala las competencias relacionadas con la garantía del derecho de petición que han sido asignadas al Ministerio Público no comprenden las solicitudes propias de los trámites judiciales, pues como lo ha destacado la jurisprudencia, éstas cuentan con una regulación particular que impone cargas específicas que no pueden soslayarse con base en las medidas dirigidas a garantizar el artículo 23 de la Carta Política y las competencias generales relacionadas con esa prerrogativa.

En consecuencia, la obligación radicada en cabeza de los funcionarios del Ministerio Público relacionada con la recepción y la comprobación de la tramitación de peticiones que las autoridades competentes se abstengan de adelantar se circunscribe, en principio, a las solicitudes que no recaigan sobre trámites judiciales, pues frente a estos se prevén normas concretas que rigen la conducta de las partes, establecen los términos, las formalidades de la solicitud y los lugares específicos de presentación que demarcan el cumplimiento de las cargas.

66.- De acuerdo con el desarrollo legislativo expuesto se advierte que: (i) desde la Constitución de 1886 el ordenamiento jurídico colombiano tuvo interés en lograr la efectividad del derecho de petición como instrumento necesario para la adecuada relación entre los asociados y la administración; (ii) el Decreto 2733 de 1959 constituye la primera norma a través del cual se le asignaron deberes específicos a los agentes del Ministerio Público para la efectividad y protección del derecho de petición; (iii) el Decreto 1° de 1984 estableció en cabeza de los personeros municipales y distritales el deber de recibir las peticiones que las autoridades competentes se rehúsen a aceptar; (iv) los agentes del Ministerio Público tuvieron una percepción restringida, limitada a los personeros, del deber de recepción de las solicitudes que rehúsen las autoridades, como lo evidencia la Directiva de 1° de junio de 2006 expedida por el Procurador General de la Nación; (v) la nueva reglamentación del derecho de petición –artículos 13-33 de la Ley 11437 de 2011 sustituidos por la Ley 1755 de 2015- eliminó la restricción de la competencia y le asignó a todos los agentes del Ministerio Público el deber de recibir, en sustitución de las autoridades competentes, las peticiones que éstas rechacen, y (vi) las obligaciones asignadas a los funcionarios del Ministerio Público relacionadas con la recepción y la comprobación de la tramitación de peticiones que las

---

<sup>134</sup> Sentencias T-1124 de 2005, T-215A de 2011, T-425 de 2011, T-920 de 2012 y T-311 de 2013.

autoridades competentes se abstengan de tramitar se circunscriben, en principio, a las solicitudes que no recaigan sobre trámites judiciales.

### **El caso concreto**

67.- Con base en las consideraciones expuestas hasta el momento se advierte que la acción de tutela incoada por Bavaria S.A. en contra de los actos administrativos emitidos por la Secretaría de Hacienda Departamental del Atlántico – 19 de septiembre de 2011 y 22 de marzo de 2012- por no presentar la declaración de la “*Estampilla Pro Hospital Universitario CARI E.S.E.*” correspondiente a los bimestres 2º a 6º del año 2009, es improcedente por el incumplimiento del presupuesto de subsidiariedad, tal y como quedó explicado en los fundamentos jurídicos 11 y 12 de esta sentencia.

68.-Por otro lado, la solicitud de amparo presentada en contra de los autos que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que la accionante formuló contra los actos sancionatorios referidos cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, tal y como se constató y explicó en los fundamentos 20 a 25 de esta sentencia.

Ahora bien, establecida la concurrencia de esos presupuestos generales la Sala estudiará, a continuación, la configuración de los requisitos específicos de procedibilidad de la tutela, de acuerdo con los problemas jurídicos planteados previamente que corresponden a las censuras formuladas por la demandante y que además atienden a la divergencia en la argumentación, por cuanto ésta se construyó sobre dos grandes tesis: (i) la presentación de la demanda ante el Ministerio Público y (ii) la presentación un día después ante la Oficina de Apoyo Judicial, pero aun así oportuna.

69.- Para el análisis de los defectos atribuidos a las decisiones judiciales y dada la multiplicidad de argumentos que, se insiste, parten de tesis diferenciables y que fueron referidas previamente, la Sala considera importante destacar las circunstancias relevantes para el estudio de la caducidad del medio de nulidad y restablecimiento del derecho que fueron admitidas por la actora y que servirán como punto de partida para emprender el análisis de los defectos:

- (i) El **13 de julio de 2012** Bavaria S.A. se notificó personalmente del acto administrativo que decidió el recurso de reconsideración<sup>135</sup> – Resolución EC5-00779OE201000013504 de 22 de marzo de 2012- que formuló en contra del acto administrativo sancionatorio -3433 de 19 de septiembre de 2011-.
- (ii) En concordancia con esa fecha de notificación, el término para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho vencía, en condiciones de normalidad, el **14 de noviembre de 2012**<sup>136</sup>.

<sup>135</sup> Folio 37, cuaderno 2.

<sup>136</sup> Folio 7, cuaderno 1.

- (iii) El cese de actividades judiciales del año 2012 inició mientras corría el término de caducidad y se mantuvo hasta **el 7 de diciembre de 2012. El 10 de diciembre de 2012** se reanudaron las actividades y se prestó el servicio de administración de justicia<sup>137</sup>.

Sobre esta circunstancia cabe precisar que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura indicó que en el departamento del Atlántico el cese de actividades se extendió entre el 12 de octubre y el 7 de diciembre de 2012<sup>138</sup>, manifestación que confirma que la fecha de reanudación de las actividades fue el **10 de diciembre de 2012**. Lo anterior porque el 7 de diciembre de 2012 era viernes, es decir el día hábil siguiente fue el lunes **10 de diciembre de 2012** y Bavaria S.A. indicó que presentó la demanda ante la Oficina de Apoyo Judicial el 12 de diciembre de 2012, “(...) esto es, durante el tercer día hábil que siguió al levantamiento del paro”<sup>139</sup>.

- (iv) La contabilización del término de caducidad inició en circunstancias de prestación ordinaria del servicio de administración de justicia y venció durante el cese de actividades judiciales.
- (v) El **2 de noviembre de 2012** Bavaria S.A. exhibió la demanda ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla.
- (vi) El **12 de diciembre de 2012** Bavaria S.A. presentó la demanda ante la Oficina de Apoyo Judicial de Barranquilla.

**El estudio de las causales específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales bajo la primera línea argumentativa desarrollada por el demandante; la presentación de la demanda se surtió ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla**

70.- La actora indicó que las decisiones judiciales que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incurrieron en un **defecto sustantivo** cuando señalaron que la actuación que adelantó ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla, el 2 de noviembre de 2012, no constituyó el acto de presentación de la demanda y, por ende, no interrumpió el término de caducidad.

Para la accionante, ese defecto se configuró por el desconocimiento de diversas normas, entre las que refirió las previstas en la Carta Política que le atribuyen al Ministerio Público la defensa de los intereses de la sociedad -art. 277-3- y la intervención en los procesos cuando es necesario para la defensa del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos fundamentales –

<sup>137</sup> Folio 9, cuaderno 1.

<sup>138</sup> Folio 156, cuaderno 4.

<sup>139</sup> Folio 10, cuaderno 1.

art.277-7-, así como la función asignada por el artículo 23 de la Ley 1437 de 2011, relacionada con la asistencia para la garantía y defensa del derecho de petición.

También adujo que se desconoció: (i) el artículo 168 de la Ley 1437 de 2011 que prevé los efectos de la remisión del expediente en casos de falta de jurisdicción y competencia; (ii) el artículo 13 de la Ley 153 de 1887 que le otorga fuerza de ley a la costumbre, por no reconocer la práctica generalizada de presentar la demanda ante el Ministerio Público; (iii) las diferencias entre presentación de la demanda y remisión del expediente; (iv) el principio de buena fe<sup>140</sup>, ya que se asume que el usuario no puede ser comisionado para la remisión del expediente; (v) las normas que rigen la caducidad, ya que el acto que la interrumpe es la presentación de la demanda y no la remisión del expediente; (vi) el objetivo de efectividad de los derechos que persiguen los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>141</sup>; (vii) el principio *pro homine* y (viii) la confianza legítima.

71.- La mayoría de los argumentos de la actora sobre el **defecto sustantivo por el desconocimiento de normas** refieren diversos elementos fácticos y jurídicos que, a su juicio, justificaron su concurrencia ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla y no a la Oficina de Apoyo Judicial para cumplir la carga procesal.

Frente a esos argumentos, lo primero que la Sala advierte es que destacan la actitud diligente de la actora encaminada a presentar oportunamente la demanda y, de esa forma interrumpir la caducidad del medio de control. Sin embargo, esa diligencia se limitó a exhibir el libelo ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla, a pesar de que, por ejemplo, el Tribunal Administrativo del Atlántico prestó el servicio al público y recibió documentos de forma ordinaria e ininterrumpida durante el tiempo en el que la Oficina de Apoyo Judicial estuvo en cese de actividades, tal como lo expresó dicha autoridad judicial en esta sede: *“la Secretaría General de esta Corporación, lugar de recepción de los memoriales, prestó atención al público de forma normal e ininterrumpida, es decir la atención al público jamás se vio afectada por el cese de actividades”* (fl.284 cd.4).

Asimismo, los argumentos parten de que la demanda efectivamente fue presentada ante el órgano de control, y de esa manera desconocen que el fundamento de las decisiones censuradas respecto a la diligencia adelantada el 2 de noviembre de 2012, no tiene que ver con las competencias del Ministerio Público o la justificación que tuvo la actora para concurrir a la Procuraduría Provincial de Barranquilla, pues la decisión de no darle efectos a dicho acto fue la consideración de los jueces de que la exhibición del libelo (el cual se le devolvió a la actora), no es equiparable al acto de presentación de la demanda.

<sup>140</sup> Artículo 83 de la Carta Política.

<sup>141</sup> Artículo 103 de la Ley 1437 de 2011.

En efecto, las decisiones judiciales cuestionadas, a partir de la norma que rige la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho - el literal c, del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011-, destacaron el término para la presentación de la demanda, encontraron que en el plazo con el que contaba la accionante para ese efecto no la presentó ante la Oficina de Apoyo Judicial y que la actuación adelantada ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla no constituyó el acto de presentación, ya que el libelo se le devolvió a la actora.

Para el juez de primera instancia, la constancia “*se le devuelve al interesado para que siga su trámite*” dio cuenta de “*una simple presentación en la fecha señalada*”<sup>142</sup>, razón por la que la actora debía presentarla oportunamente ante la autoridad judicial competente. Por su parte, el juez de segunda instancia destacó que en los casos en los que se han admitido actuaciones judiciales ante el Ministerio Público la entrega de los documentos a los jueces se efectuó por esas autoridades, empero “*la demandante retiró la demanda para radicarla personalmente el 12 de diciembre de 2012, día en el que ya había operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho*”<sup>143</sup>.

De los razonamientos expuestos se advierte que para los jueces accionados la actuación de 2 de noviembre de 2012 no constituyó el acto de presentación de la demanda que tiene la virtualidad de interrumpir la caducidad, principalmente porque el libelo no quedó a disposición del órgano de control. En ese sentido, para el *a-quo* la diligencia adelantada fue una simple exhibición del libelo y para el *ad-quem* la demanda se retiró.

72.- Las consideraciones sobre los alcances de la actuación que desplegó Bavaria S.A. ante el Ministerio Público no se confrontaron directamente por la actora. En efecto, no indicó cómo la sola exhibición del libelo ante dicha autoridad, aún si se admitiera su competencia transitoria y excepcional para recibirlo, es equiparable al acto ordinario de presentación de la demanda, en el que ésta queda a disposición del juez, pues sólo así puede imprimirle el trámite correspondiente y disponer, en el caso que advierta la falta de jurisdicción y competencia, la remisión a la autoridad judicial que considere competente.

Sobre ese aspecto la accionante se limitó a indicar que la radicación ante la Oficina de Apoyo Judicial constituyó un acto de traslado del expediente. Sin embargo esa afirmación carece de respaldo, ya que en los documentos aportados al trámite no obra algún elemento probatorio que indique que el Ministerio Público fungió como autoridad judicial transitoriamente para recibir la demanda, que determinó su falta de competencia o jurisdicción para conocer del asunto, que la remitió al juez competente y que encomendó a la parte interesada para que adelantara esa remisión.

---

<sup>142</sup> Folio 60, cuaderno 2.

<sup>143</sup> Folio 72, cuaderno 2.

73.- Por otra parte, debe destacarse que Bavaria S.A. tampoco presentó argumentos dirigidos a rebatir la conclusión que expuso el *ad-quem*.

Bajo la calificación del juez de segunda instancia, según la cual la demanda se retiró, resulta coherente el estudio que dicha autoridad emprendió sobre la configuración de la caducidad tomando como referente la fecha de radicación ante la Oficina de Apoyo Judicial, pues la demanda que se retira no genera efectos<sup>144</sup>, esa es la razón por la que el artículo 174 de la Ley 1437 de 2011 prevé que el retiro procede siempre que “*no se hubiere notificado a ninguno de los demandados ni al Ministerio Público y a que no se hubieren practicado medidas cautelares*”.

También apoya la razonabilidad del análisis del *ad-quem* el artículo 95 del Código General del Proceso -al que remite el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- de acuerdo con el cual opera la caducidad cuando se desiste de la demanda, efecto que si se previó para el desistimiento -que implica la integración del contradictorio- también es predicable del retiro de la demanda.

Lo expuesto hasta el momento evidencia que las decisiones judiciales cuestionadas no incurrieron en defecto sustantivo **por el desconocimiento de las normas que rigen la caducidad del medio de control**, pues justamente el análisis de los jueces estuvo dirigido a establecer el cumplimiento del literal d del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 de acuerdo con los elementos que prevé, particularmente el acto de interrupción de la caducidad: la presentación de la demanda, y el término para cumplir con esa actuación: 4 meses.

74.- Tampoco se configuró el defecto **por el desconocimiento de las disposiciones que rigen la presentación de la demanda**, pues no se advierte la confrontación de alguna norma procesal que equipare la exhibición del libelo -que acreditó la actora- con su presentación y, por el contrario, la valoración que hicieron los jueces de la actuación que Bavaria S.A. adelantó ante el Ministerio Público atendió a la finalidad y relevancia de la presentación de la demanda frente al proceso.

75.- De igual modo, la Sala comprueba que los autos **cuestionados no desconocieron las competencias asignadas al Ministerio Público**, pues reconocieron que la actora acudió ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla y valoraron la actuación que adelantó ante esa autoridad.

En realidad lo que evidencian las providencias que declararon la caducidad es que los jueces tuvieron una percepción distinta a la de la actora sobre el

---

<sup>144</sup> Auto de 21 de noviembre de 1991. Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. C.P. Miguel González Rodríguez “*El retiro de la demanda, a diferencia de la sustitución de la misma, resta todo efecto procesal a su presentación y eventual admisión no notificada, y ella fue seguramente la razón que indujo a consagrar la figura de la sustitución, que no implica retiro, ni tiene las consecuencias procesales de éste.*”

alcance de la gestión que realizó el 2 de noviembre de 2012, de acuerdo con la cual ésta no podía tomarse como el acto de presentación de la demanda, en la medida en que se limitó a la exhibición del documento y no a la radicación, que eventualmente tendría la virtualidad de interrumpir el término de caducidad.

Entonces, la decisión no se construyó a partir del desconocimiento o refutación de las competencias de los agentes del Ministerio Público. Esa conclusión la confirman las manifestaciones del *ad-quem* cuando indicó que en diversas oportunidades se le han reconocido efectos a los actos procesales adelantados ante dichas autoridades en el marco de los ceses de actividades de la Rama Judicial.

En armonía con lo anterior, resulta claro que los jueces no estaban obligados a emitir mayores consideraciones sobre las funciones asignadas al Ministerio Público y el alcance de los deberes relacionados con la garantía del derecho de petición.

En efecto, si bajo el criterio de las autoridades judiciales accionadas la actuación no podía constituir un acto de presentación de la demanda, en atención a la devolución o retiro que de la misma hizo Bavaria S.A., no era necesario que pasaran a un segundo nivel de análisis dirigido a establecer si la Procuraduría Provincial de Barranquilla era competente para recibirla.

76.- Bajo la misma línea argumentativa **tampoco puede predicarse la configuración de un defecto sustantivo por el desconocimiento del artículo 168 de la Ley 1437 de 2011**, de acuerdo con el cual *“[e]n caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión.”*

La disposición referida hace parte del capítulo IV del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que se ocupa del trámite de la demanda y que rige la actuación de los jueces cuando adviertan que carecen de jurisdicción o competencia para conocer del asunto sometido a su conocimiento. Como se advierte del tenor literal de la norma, ésta rige las actuaciones de los jueces en el marco de trámites judiciales y no de otras autoridades; le asigna al juez el deber de remitir el expediente a la autoridad judicial competente y circunscribe los efectos legales al momento de la presentación inicial de la demanda.

La censura de la actora sobre la falta de aplicación del último aparte del artículo 168 de la Ley 1437 de 2011 ignora que la regla cuya aplicación extraña supone la presentación de la demanda, pues justamente ese es el acto al que la norma le atribuye efectos. En consecuencia, bajo la calificación que los

jueces hicieron del acto inicial adelantado por Bavaria S.A. -no constituyó presentación de la demanda- no podían aplicar el artículo 168 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto regula un supuesto de hecho distinto.

De otra parte, es evidente que la remisión a la autoridad competente exige una decisión en ese sentido empero, en el caso estudiado, el Ministerio Público no emitió algún pronunciamiento en el que ordenara el envío de los documentos exhibidos por la actora a la autoridad judicial.

77.- Tampoco **se advierte la inaplicación del artículo 13 de la Ley 153 de 1887**, de acuerdo con el cual “[l]a costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana, constituye derecho, a falta de legislación positiva”, pues el fundamento de las decisiones judiciales cuestionadas no fue desconocer la “práctica que repetidamente han avalado los jueces cuando se verifican fallas en el servicio de la justicia como consecuencia de la cesación ilegal e inconstitucional de la actividad judicial, que coloca el cumplimiento del deber tuitivo de Ministerio Público como medio para dar cumplimiento a la presentación oportuna de las demandas”<sup>145</sup> sino considerar que, a pesar del reconocimiento judicial y excepcional de efectos a las actuaciones que se adelantan ante el Ministerio Público en los ceses de actividades judiciales, la actuación adelantada por Bavaria S.A. no constituyó el acto de presentación de la demanda.

Sobre ese aspecto, la Sala insiste en que los jueces indicaron que no podía tomarse como momento para efectos de interrumpir la caducidad la actuación adelantada ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla por las gestiones que comprendió, ya que la accionante se limitó a exhibir un documento ante una autoridad pública.

Entonces, para que el desconocimiento de la costumbre constituyera el defecto que refirió la peticionaria, su argumentación debió dirigirse a demostrar no sólo la práctica de cumplir actos procesales ante el Ministerio Público en los casos de ceses de actividades judiciales, sino también a evidenciar que no existe norma que regule la forma de presentación de la demanda y que, de acuerdo con la práctica generalizada, ésta se tiene por presentada con su sola exposición ante una autoridad pública sin que sea necesario que los documentos correspondientes queden a disposición de la autoridad.

78.- De acuerdo con la accionante, los autos que declararon la caducidad **desconocieron el principio de buena fe**, pues establecieron que los usuarios del servicio de administración de justicia no pueden ser comisionados para la remisión del expediente.

Frente a dicho argumento también resulta central el fundamento de las decisiones -que no hubo presentación de la demanda ante el Ministerio

---

<sup>145</sup> Folio 49, cuaderno 1.

Público-pues éste excluye la consideración sugerida por la actora sobre la posible remisión del libelo, en la medida en que ese envío constituiría un acto posterior al de la presentación de la demanda y el análisis de los jueces se agotó en el acto inicial.

También infirma el argumento de la accionante la ausencia de una comisión por parte del Ministerio Público, pues si no se emitió una orden dirigida a la parte para que, por su conducto, se remitiera la demanda a la autoridad competente, carece de fundamento ese razonamiento implícito al que alude la actora.

79.- En la sustentación del **defecto sustantivo por el desconocimiento del principio de confianza legítima**, la peticionaria se limitó a referir el auto emitido el 7 de mayo de 2014 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que, con base en los principios de buena fe y de confianza legítima, decidió darle efectos a la presentación de una demanda ante la Personería Distrital de Bogotá.

En la decisión citada se analizó la interrupción de la caducidad a partir de la actuación de una sociedad que acudió a la Personería Distrital y le solicitó que remitiera la demanda al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dada la situación de cese de actividades de esa autoridad judicial. En atención a esa solicitud la Personería remitió el libelo, el cual fue recibido por dicho tribunal luego de que venciera el término de caducidad.

En el análisis de circunstancias se consideraron varios aspectos: (i) la intención de presentar la demanda oportunamente; (ii) la solicitud expresa elevada ante la Personería para la remisión; (iii) la situación excepcional de cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público, y que (iv) el envío de la demanda de la Personería de Bogotá al juez competente escapó del control de la demandante.

En la medida en que la motivación del defecto en este caso se sustentó en la decisión judicial referida no se advierte el desconocimiento del principio de confianza legítima, ya que las circunstancias fácticas del proceso citado son disímiles a las del caso bajo examen y porque la actora no indicó cómo las decisiones judiciales que cuestiona transgredieron ese principio.

En todo caso, si de acuerdo con la jurisprudencia constitucional “(...) *la confianza legítima no es una mera creencia subjetiva, sino soportada en hechos inequívocos de parte de las autoridades públicas.*”<sup>146</sup>, los actos desplegados ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla no tenían la entidad suficiente para infundir en la demandante la convicción de que su actuación constituyó el acto de presentación de la demanda. Efectivamente, (i) el órgano de control no emitió una manifestación en ese sentido y, por el

---

<sup>146</sup> Sentencia C-191 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

contrario, le indicó de forma expresa que le devolvía el libelo “*para que siga su trámite*”; (ii) la presentación de la demanda comporta, de suyo, la aprehensión por parte de la autoridad correspondiente, circunstancia que no acaeció en el presente caso, y (iii) la decisión judicial invocada como precedente aplicable reconoció la actuación ante la Personería no solo porque ésta custodió el libelo sino también porque la parte no pudo controlar el envío, dificultad que no se puede predicar frente a Bavaria S.A., quien conservó la demanda.

80.- En cuanto a la **configuración del defecto sustantivo por el desconocimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha reconocido la validez de las actuaciones que se cumplen frente a funcionarios de facto** hay que señalar que la actora se limitó a reseñar antecedentes históricos de esa doctrina y citó una sentencia de dicha Corporación<sup>147</sup> que, en el marco de una acción de nulidad electoral, estudió la configuración de una inhabilidad por el ejercicio de hecho de un cargo que implicaba fungir como autoridad administrativa.

Cómo se advierte, la única decisión referida por la actora no constituye un precedente vinculante para los jueces de instancia, pues no tiene semejanzas con las circunstancias que analizaron los autos que declararon la caducidad del medio de control.

En este aspecto, también es pertinente señalar que aunque el actor hubiera dado cuenta de una línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la validez de las actuaciones judiciales ante los agentes del Ministerio Público ese ejercicio tampoco habría sido suficiente para derivar el defecto que se le atribuye a los autos cuestionados, en la medida en que su *ratio decidendi* no fue la invalidez de las actuaciones adelantadas ante dichas autoridades en circunstancias excepcionales como el cese de actividades judiciales sino el tipo de gestión que adelantó la actora, que, a su juicio, no correspondió a un acto de presentación de la demanda.

81.- Ahora bien, en cuanto al principio *pro homine* es necesario recordar que éste impone que entre los posibles análisis de una situación se privilegie el más garantista y el que permita la efectividad del derecho fundamental. Dicho principio ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional y se ha reconocido como criterio en la hermenéutica jurídica en los casos en los que se acepte más de una interpretación de una norma.<sup>148</sup>

Los autos censurados no **evidencian un defecto sustantivo por desconocimiento del principio *pro homine***, pues para los jueces las circunstancias puestas bajo su consideración no configuraban una situación que tuviera diferentes lecturas y que generara dudas que los obligaran a decidir

<sup>147</sup> Sentencia de 13 de octubre de 2005. Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

<sup>148</sup> Sentencia T-319 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

entre una percepción de la situación que resultara en mayor o menor grado favorable para la parte. Por el contrario, los jueces coincidieron, y así lo expresaron de forma categórica, en que la actuación que desplegó Bavaria S.A. ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla no pudo consistir en el acto de presentación de la demanda.

De manera que, como para las autoridades judiciales accionadas el asunto analizado no generaba diversas interpretaciones plausibles entre las cuales debían privilegiar la que garantizaba la efectividad del derecho de acceso a la administración, no puede censurarse su actuación por el desconocimiento del principio *pro homine*.

Sumado a lo anterior, nótese que la aplicación y el alcance del principio que sugiere la actora terminarían por anular las sanciones previstas por el Legislador frente a la inobservancia de las cargas procesales, pues cualquier actuación adelantada por las partes debería ser considerada por el juez como el cumplimiento del deber establecido legalmente.

Finalmente, es importante destacar que el argumento se construye sobre una percepción del principio únicamente en relación con la parte demandante, pero ignora que su aplicación en el presente caso implicaría ponderar los demás intereses que confluyen y que, eventualmente, llevarían a actuar en defensa del interés general que subyace a la caducidad del medio de control, o de los recursos públicos involucrados y de su destinación, en la medida en que estos se invierten para financiar la salud pública, particularmente el Hospital Universitario CARI E.S.E.

82.- De otra parte, el principio *pro actione*, “según el cual, en casos de duda razonable sobre la procedencia de un recurso de defensa judicial debe dársele prioridad a aquella interpretación que permita reconocer su prosperidad”<sup>149</sup>, atenúa el rigor con el que se examina el cumplimiento de los requisitos y cargas procesales en aras de privilegiar el acceso a la administración de justicia.

Dicho principio no tiene una aplicación uniforme, ya que ésta debe considerar factores como el tipo de bienes jurídicos involucrados, la carga procesal, el sujeto obligado al cumplimiento de la actuación y la naturaleza del proceso.

Por ejemplo, en el análisis del cumplimiento de los requisitos de la acción de inconstitucionalidad se considera, de forma particular, el carácter público del mecanismo, la posibilidad de que cualquier ciudadano lo formule, el derecho de participación ciudadana y el interés general que subyace a la pretensión.

La graduación del principio, de acuerdo con esos factores, se refirió en la **sentencia C-774 de 2001**<sup>150</sup>:

<sup>149</sup> Auto 131 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>150</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

*“el principio pro actione pierde intensidad en tratándose de los procedimientos civiles, en aras de mantener el equilibrio que se presenta entre los particulares que a él acceden y que, indudablemente, se encuentran puestos en una situación de igualdad. No así, como ya se dijo, en los procesos penales dado su naturaleza lesiva frente a la integridad de un bien jurídico fundamental de la dignidad humana.”*

De acuerdo con los rasgos **del principio pro actione** no se advierte un defecto de las decisiones cuestionadas por su falta de aplicación, pues, de un lado, las autoridades accionadas no expresaron alguna duda sobre su valuación en cuanto a la insuficiencia de la actuación que desplegó Bavaria S.A. y, de otra parte, las características del medio de control incoado, el tipo de pretensiones que envuelve -de carácter particular, económicas y resarcitorias-, las exigencias legales establecidas para su ejercicio y el sujeto obligado al cumplimiento de la carga, que es una persona jurídica respecto de la que razonablemente se puede inferir cuenta con la asesoría legal suficiente, descartaban que el análisis de la presentación de la demanda se hiciera al amparo de ese principio.

83.- En armonía con lo expuesto hasta ahora tampoco se configuran los defectos **sustantivo y procedimental** por la aplicación indebida de las normas sobre contabilización de términos al acto de remisión de la demanda, ya que, como se indicó, para los jueces accionados la radicación del libelo ante la Oficina de Apoyo Judicial fue el acto de presentación de la demanda y no la gestión administrativa de remisión del expediente a la que alude la actora, encomendada por la Procuraduría Provincial de Barranquilla. En ese sentido, los autos confrontados no se apartaron del procedimiento aplicable sino que con base en las disposiciones pertinentes –artículos 164 y 174 C.P.A.C.A- evaluaron la conducta procesal de la parte y, de forma particular, las actuaciones que Bavaria S.A. adelantó el 2 de noviembre y el 12 de diciembre de 2012.

84.- En cuanto al **exceso ritual manifiesto** se advierte que en esa censura se denuncia que los jueces reconocieron la presentación oportuna de la demanda ante el Ministerio Público y, a pesar de ello, decidieron no darle efectos a ese acto.

Frente a dicho defecto, la Sala reitera que al amparo de las disposiciones procesales regentes los jueces no reconocieron la actuación ante la Procuraduría como una presentación de la demanda, particularmente porque el libelo no quedó a disposición del órgano de control.

La condición extrañada por las autoridades judiciales -que el libelo esté al alcance material de la autoridad ante la que se presenta- lejos de comportar una formalidad insustancial o un obstáculo innecesario para el acceso a la administración de justicia como pretende hacerlo ver la actora, es del todo

relevante. Si la demanda<sup>151</sup> es la expresión concreta del derecho de acción y el acto de aproximación de la parte a la jurisdicción, en el que expresa su pretensión, la simple exhibición del libelo no permite establecer el propósito con el que se acudió a la jurisdicción, la acción ejercida, integrar el contradictorio y determinar el cumplimiento de la cargas procesales fijadas para el acto inicial.

Finalmente, hay que señalar que la efectividad de los derechos que persiguen los procesos y la primacía del derecho sustancial no permiten desconocer las formas propias de cada juicio, pues tal como se indicó en los fundamentos jurídicos 49 y 50 de esta sentencia, éstas son parte del debido proceso, constituyen una garantía del derecho a la igualdad y son relevantes para la seguridad jurídica. En efecto, la observancia de las cargas procesales no confronta el acceso a la administración de justicia, ya que éste impone deberes correlativos para las partes.

85.- Los argumentos expuestos hasta ahora corresponden al estudio de las causales específicas de procedibilidad de la tutela formulada por Bavaria S.A. en contra de los autos dictados por el Tribunal Administrativo del Atlántico y la Sección Cuarta del Consejo de Estado que declararon la caducidad del medio de control que formuló. Estas motivaciones analizaron la primera línea argumentativa, según la cual el acto adelantado el 2 de noviembre de 2012 ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla fue el acto de presentación de la demanda y, por ende, interrumpió la caducidad.

En el análisis se concluyó que las providencias judiciales no adolecen de defecto sustantivo por el desconocimiento de los siguientes elementos: (i) las normas constitucionales y legales sobre las competencias del Ministerio Público; (ii) la disposición que prevé los efectos de la remisión del expediente en casos de falta de jurisdicción y competencia; (iii) la fuerza de ley de la costumbre; (iv) las diferencias entre presentación de la demanda y remisión del expediente; (v) el principio de buena fe; (vi) las normas que rigen la caducidad; (vii) el objetivo de efectividad de los derechos que persiguen los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (viii) el principio *pro homine* y (ix) la confianza legítima.

Las decisiones tampoco incurrieron en un defecto sustantivo y procedimental por la indebida aplicación de las disposiciones sobre contabilización de términos frente al acto de remisión de la demanda, ni por la indebida aplicación de la norma que rige la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al acto de remisión del expediente.

---

<sup>151</sup> Sobre el concepto de demanda, la sentencia C-668 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, se indicó: “Carnelutti considera que la locución demanda denota la carga procesal que le incumbe al actor, puesto que quien quiere hacer valer un derecho en juicio habrá de proponer la demanda ante la autoridad judicial. En este orden se tiene que la demanda es una condición para hacer valer una pretensión en juicio; por ello toda demanda debe contener una pretensión, que es un acto de declaración de voluntad por parte del actor.”

Finalmente, se comprobó que el defecto procedimental tampoco se configuró en la modalidad de exceso ritual manifiesto y que no se desconocieron los precedentes del Consejo de Estado sobre las actuaciones ante funcionarios de facto.

**El estudio de las causales específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales bajo la segunda línea argumentativa desarrollada por la demandante; la presentación de la demanda se surtió con la radicación en la Oficina de Apoyo Judicial y fue oportuna porque sólo fue 2 días después del vencimiento del término de caducidad**

86.- La segunda línea argumentativa de la accionante reconoce que presentó la demanda ante la Oficina de Apoyo Judicial el tercer día hábil siguiente a la finalización del cese de actividades judiciales del año 2012. La demandante sostiene que, a pesar de esa circunstancia, debe considerarse oportuna su actuación y, por ende debe otorgársele el alcance de interrupción del término de caducidad.

Frente a esa pretensión, lo primero que la Sala advierte es que en el recurso de apelación formulado en contra del auto emitido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, la actora refirió someramente los argumentos que formula ahora, pues indicó que no pudo presentar la demanda oportunamente por la congestión de las oficinas judiciales. En efecto, en el acta de la audiencia en la que el *a-quo* declaró la caducidad del medio de control, consta que Bavaria S.A. cuando formuló la alzada se limitó a indicar que la presentación de la demanda fue oportuna y que “(...) debido a la congestión que se presentó el primer día hábil, se omitió su presentación en esa fecha.(...)”<sup>152</sup>.

Como quiera que dicho recurso constituía la vía idónea para que la demandante expusiera las razones por las que, a su juicio, las normas que rigen la contabilización de los términos y que sustentaron la decisión de los jueces accionados no podían considerarse frente a la actuación que desplegó el 12 de diciembre de 2012 ante la Oficina de Apoyo Judicial de Barranquilla, la Sala advierte que la solicitud de amparo, en este aspecto, pretende subsanar parcialmente la incuria de la actora, ya que se abstuvo de presentar, en el escenario pertinente, la totalidad de los argumentos que sustentaban su disconformidad con la decisión judicial cuestionada.

La divergencia entre la argumentación expuesta a través de los mecanismos ordinarios y la desplegada en sede de tutela es relevante si se considera que las razones que se pusieron bajo consideración de los jueces de tutela no fueron conocidas ni objeto de pronunciamiento por parte de las autoridades judiciales accionadas, quienes eran las competentes para dilucidar el asunto. Con todo, la Sala se pronunciará sobre los defectos que se le atribuyeron a los autos

---

<sup>152</sup> Folio 61, cuaderno 2.

censurados para establecer la posible vulneración de los derechos fundamentales de la accionante.

87.- En la sustentación del **defecto sustantivo** bajo la segunda línea argumentativa se cuestionó la aplicación de las normas para la contabilización del término de presentación de la demanda. Sin embargo, se advierte que en la elección y aplicación de las disposiciones por parte de los jueces accionados para declarar la caducidad del medio de control no se configuró el requisito específico de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales referido por la actora.

Para establecer la presentación oportuna de la demanda los jueces consideraron que el término otorgado para ese efecto, de acuerdo con el literal d del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, es de 4 meses desde la notificación del acto administrativo. En atención a ese término refirieron el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil, por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, que se ocupa de la forma de contabilización de los términos de días, meses y años, según el cual “[l]os términos de meses y años se contarán conforme a calendario” y el artículo 62 de la Ley 4 de 1913 que también contiene la regla de contabilización de días, y de meses y años -se computan según calendario- y establece que si el último día es feriado o vacante el plazo se extiende hasta el primer día hábil siguiente.

Esas reglas las confrontaron con las circunstancias que rodearon la formulación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por parte de Bavaria S.A. contra los actos administrativos sancionatorios emitidos por la Secretaría de Hacienda del Atlántico, y destacaron que el vencimiento del término de caducidad acaeció en una fecha en la que la Oficina de Apoyo Judicial estaba cerrada como consecuencia del cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público, razón por la que la demanda debía presentarse el primer día hábil siguiente.

Para el *a-quo*, el día hábil siguiente fue el 10 de diciembre de 2012, ya que ese día se reanudó la prestación del servicio por parte de los funcionarios judiciales, mientras que para el *ad-quem* la presentación oportuna debía surtirse el día hábil siguiente a la reanudación de las actividades judiciales, es decir el 11 de diciembre de 2012. Sin embargo, en cualquiera de esas hipótesis la presentación de la demanda por parte de Bavaria S.A. fue extemporánea.

Respecto a la contabilización del término con el que contaba Bavaria S.A. las autoridades judiciales se apoyaron en decisiones proferidas por diversas salas del Consejo de Estado<sup>153</sup>, en las que se ha indicado que el cese de actividades judiciales no interrumpe la caducidad, salvo que el plazo expire en un día en el

---

<sup>153</sup> Sentencia de 1° de diciembre de 2011 proferida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. C.P. Gerardo Arenas Monsalve, Auto de 28 de octubre de 2010, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp. 2009-00078.

que el despacho esté cerrado, pues en este caso se aplica la regla de extensión del plazo hasta el día hábil siguiente.

88.- Entre las decisiones citadas por las autoridades judiciales accionadas se encuentra el auto de 4 de agosto de 2011 en el que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>154</sup> analizó el carácter oportuno de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada en contra de resoluciones que declararon una deuda en favor del Ministerio de Minas y Energía y constituyeron el título ejecutivo.

En esa oportunidad el demandante alegó que el cese de actividades por la vacancia y el paro judicial interrumpió el término de caducidad. Frente a esa censura, la Sección Primera indicó que las circunstancias referidas por el actor no interrumpen el término de caducidad para ejercer la acción, ni inciden en el análisis del término, salvo que el plazo expire cuando el despacho se encuentre cerrado, caso en el cual el término se prorroga hasta el primer día hábil siguiente, de acuerdo con la previsión del artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal.

Los jueces accionados también citaron el auto proferido el 1º de diciembre de 2011 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>155</sup> que estudió la presentación oportuna de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada en contra de un acto disciplinario sancionatorio proferido por la Procuraduría General de la Nación.

El actor indicó que presentó la demanda oportunamente porque el cese de actividades de la Rama Judicial del Poder Público suspendió el término de caducidad, argumento que se confrontó por el juez con las mismas razones expuestas sobre la contabilización de términos referidas en el auto de 4 de agosto de 2011 citado previamente.

89.- De otra parte, véase que en las decisiones censuradas se consideró la razonabilidad de las cargas y de las reglas establecidas frente al plazo. En efecto, el juez de segunda instancia indicó en el auto censurado que la regla de extensión del plazo hasta el primer día hábil siguiente garantiza el derecho de acceso a la administración de justicia, da prevalencia al derecho sustancial y mantiene el equilibrio en las cargas procesales que tienen las partes.

En consecuencia, la Corte comprueba que la contabilización de los términos que sustentó la caducidad: (i) se fundó en disposiciones procesales pertinentes; (ii) no impuso una carga desproporcionada para la accionante, quien contó con el término previsto por el Legislador para la formulación del medio de control y (iii) tampoco fue sorpresiva, en la medida en que, como se vio, el órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa había aplicado esas reglas previamente en casos análogos.

---

<sup>154</sup> C.P. María García González.

<sup>155</sup> C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

En efecto, considerados los antecedentes sobre la aplicación de las reglas de contabilización de términos y la carga procesal que generan cuando el vencimiento ocurre en día inhábil, esto es, cuando por cualquier motivo esté cerrado el despacho, la reiteración de la regla en el presente caso no comporta el defecto sustantivo que refirió la accionante.

De otra parte, los argumentos del actor, de acuerdo con los cuales las normas en las que los jueces sustentaron su decisión son inaplicables porque atienden a la prestación continua del servicio de administración de justicia y consideran el plazo sólo para efectos de la preparación de la acción, ignoran que el término de caducidad es de orden público, resguarda el interés general y la seguridad jurídica. En consecuencia, tal como lo indicó el *ad-quem*, la regla de extensión del plazo concilia los intereses que concurren en torno a la caducidad de la acción.

90.- Ahora bien, la imprevisibilidad del día en el que se reanudan las actividades judiciales aludida por la actora no es un argumento que, en su caso, sirva para confrontar los autos que declararon la caducidad, ya que desde la formulación del recurso de apelación reconoció que no presentó la demanda el primer día hábil por la congestión de las oficinas judiciales y no por la falta de certeza sobre la reanudación de las actividades judiciales.

En efecto, la actora indicó que presentó la demanda “*el tercer día hábil que siguió al levantamiento del paro*”<sup>156</sup> y en el trámite seguido en esta sede señaló que: “*(...) tan pronto se inició el restablecimiento del servicio de la justicia, desde el 10 de diciembre de 2012, el apoderado de la empresa se hizo presente con el objeto de entregar físicamente la demanda, lo que por razones asociados a la desbordada afluencia de público, explicable por el largor represamiento de la demanda judicial, solo pudo hacer el día 12 de diciembre de 2012*”<sup>157</sup>

De acuerdo con esas manifestaciones de Bavaria S.A., la falta de previsibilidad del día de reanudación de las actividades no constituye una razón que soporte su pretensión de que se inapliquen las normas sobre contabilización de los términos, que constituyeron el fundamento de las decisiones cuestionadas.

91.- Bajo esas aseveraciones también pierden relevancia los ejemplares de los diarios El Heraldó y La Libertad de la ciudad de Barranquilla correspondientes a los días 10, 11 y 12 de diciembre de 2012, que aportó la demandante en esta sede, sin que mediara orden en ese sentido, para demostrar que la reanudación de actividades no había sido un hecho notorio.

La Sala precisa que esos documentos no serán valorados porque, como se vio, buscan acreditar una circunstancia que no tiene trascendencia en la decisión;

---

<sup>156</sup> Folio 10, cuaderno 1.

<sup>157</sup> Folio 381, cuaderno 4.

son inconducentes si se considera que la terminación del cese de actividades acaeció el 7 de diciembre de 2012, es decir que en los días 10, 11 y 12 de diciembre siguientes, esa circunstancia ya no era un hecho novedoso, y porque, de acuerdo con el artículo 64 del Reglamento de esta Corporación, el decreto de pruebas en sede de revisión es una facultad discrecional del Magistrado sustanciador, en aras de la protección inmediata y efectiva del derecho fundamental vulnerado.

92.- Finalmente, los autos **no incurrieron en defecto sustantivo por el desconocimiento del principio *pro homine***, pues para establecer la presentación oportuna de la demanda los jueces coincidieron en señalar, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado y sin hesitaciones, que la regla que regía la actuación era la de presentación de la demanda el día hábil siguiente, ya que el plazo venció cuando la Oficina de Apoyo Judicial estaba cerrada por el cese de actividades judiciales de la Rama Judicial del Poder Público.

93.- En cuanto a la **falta de aplicación del principio *pro actione*** la Sala reitera los argumentos expuestos en el fundamento jurídico número 82 de esta sentencia, en el que se refirieron las razones por las cuales los jueces accionados no estaban obligados a aplicar ese principio.

94.- Las decisiones **tampoco evidencian la vulneración del derecho de igualdad**, ya que el parámetro de comparación al que alude la accionante es la situación de los demandantes cuyo término de caducidad para controvertir un acto administrativo transcurrió en el marco de condiciones ordinarias de prestación del servicio de administración de justicia.

Los sujetos que refiere la actora no se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica, y por esa razón no sirven como parámetro para establecer la vulneración del derecho a la igualdad, la cual se desprendería de la aplicación de una regla distinta o de la consideración de los jueces accionados sobre la suspensión del término de caducidad en otros casos en los que se compruebe la interrupción del servicio de administración de justicia.

### **El desconocimiento del precedente**

95.- La peticionaria indicó que en los autos cuestionados se configuró la causal específica de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales de desconocimiento del precedente sentado por esta Corporación en tres aspectos: (i) el que vincula la caducidad con la culpa procesal; (ii) la inoperancia de la preclusión de términos en los casos de paro judicial, y (iii) la prevalencia del derecho sustancial.

96.- En el primer aspecto, la actora citó tres sentencias que estudiaron la constitucionalidad de normas del Código de Procedimiento Civil que se ocupan del efecto de interrupción de la prescripción y operancia de la

caducidad en diversas hipótesis, con el propósito de evidenciar que según la jurisprudencia constitucional la caducidad está atada a la culpa procesal y en esa medida era imperativo un análisis de la actuación que desplegó con el propósito de presentar oportunamente la demanda.

En las sentencias referidas por la demandante la Corte no sentó una regla ni emitió alguna consideración de acuerdo con la cual para determinar la presentación oportuna de la demanda y el cumplimiento de los términos establecidos para el efecto debe adelantarse un estudio subjetivo de la conducta de las partes. Por el contrario, las consideraciones expuestas en esas sentencias fueron uniformes cuando resaltaron la relevancia de los términos de caducidad y se centraron en evaluar las consecuencias previstas por la legislación frente a situaciones que se configuran en el trámite **luego de que se presentó oportunamente la demanda.**

La **sentencia C-666 de 1996**<sup>158</sup> estudió los efectos que el artículo 91 del Código de Procedimiento Civil establecía respecto a la prescripción y caducidad en los casos de sentencias inhibitorias. De acuerdo con el precepto acusado –artículo 91, numeral 3º- cuando se emiten fallos inhibitorios transcurre el lapso previsto por la ley para la prescripción o caducidad de la acción, y la presentación de la demanda no produce el efecto ordinario de interrupción.

La Corte indicó que, en principio, esa consecuencia procesal: *“no quebranta la Constitución, pues corresponde a las reglas propias del juicio que, conocidas de antemano por las personas, les otorgan certidumbre en relación con las consecuencias de las distintas hipótesis procesales, una de las cuales está constituida precisamente por la excepcional figura de la sentencia inhibitoria.”* Sin embargo, advirtió que su aplicación sería muy gravosa para el demandante que no provocó las sentencias inhibitorias y actuó oportunamente para interrumpir el término de caducidad.

De lo expuesto se advierte que la sentencia referida no vinculó el análisis de la interrupción de la caducidad a la conducta diligente de la parte, sino que consideró desproporcionados los efectos de una circunstancia ajena al demandante -sentencia inhibitoria que no provocó- que interrumpió la caducidad oportunamente. En consecuencia, la regla sentada no es aplicable para el caso de la accionante, pues en la hipótesis desarrollada por la Corte se partió de la presentación oportuna de la demanda.

En la **sentencia C-662 de 2004**<sup>159</sup> este Tribunal se pronunció sobre los efectos de la ineficacia de la interrupción y la operancia de la caducidad en los casos en los que el proceso termine por las excepciones de falta de jurisdicción y cláusula compromisoria.

---

<sup>158</sup> M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>159</sup> M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

Para el análisis de la razonabilidad de las consecuencias previstas en la disposición acusada, la Corte partió de los presupuestos de la norma: (i) la presentación oportuna de la demanda dentro del término exigido por la ley; (ii) el deber de no errar en la definición de la jurisdicción, y (iii) el deber de no errar en el alcance de la cláusula compromisoria, y luego precisó que su efecto práctico es que no se entiende interrumpida la prescripción y opera la caducidad -en el caso de que el transcurso del tiempo así lo determine-, a pesar de que se haya presentado en tiempo la demanda.

La sentencia estudió cada una de las cargas que se dependen de la norma acusada y reiteró, con base en pronunciamientos previos, la viabilidad de establecer términos de caducidad, el carácter objetivo de esta figura y destacó frente a ésta que: (...) *los plazos son absolutamente inmodificables por las partes, salvo interrupción legal, sea para ampliarlos o restringirlos(...)*” y que *“el simple paso del tiempo sin la intervención de las partes, conlleva a la pérdida de la acción o del derecho.”*

Luego de reiterar las características generales de la caducidad y su utilidad de cara a la seguridad jurídica y el interés general, estudió la excepción que prevé la norma acusada, según la cual la presentación oportuna de la demanda no tiene el efecto de interrumpir la caducidad cuando hay errores del demandante respecto a la jurisdicción a la que acudió y el alcance de la cláusula compromisoria.

La Corte indicó que las cargas de acertar en la jurisdicción y en el alcance de la cláusula responden a un fin válido acorde a la Carta, pero consideró que sobre esos aspectos se presentan diversas discusiones doctrinales y jurisprudenciales que obligan a evaluar su proporcionalidad.

En ese estudio señaló que por factores como la duración del proceso, la intervención del juez en la consolidación del yerro (cuando no rechaza la demanda), las discusiones sobre la jurisdicción y los alcances de la cláusula compromisoria, la carga procesal impuesta por la norma acusada era desproporcionada, principalmente porque muchos factores del trámite no dependen exclusivamente del actor.

En consecuencia, el demandante diligente que ha ejercido su acción jurisdiccional en tiempo, debería asumir una carga que, en principio, no dependía de él, debido a que hay divergencias doctrinales y jurisprudenciales en la interpretación de las excepciones que podrían conllevar la pérdida efectiva de sus derechos. Con base en esos argumentos declaró la inexecutable de las disposiciones acusadas y tomó algunas medidas para evitar que se someta al demandado a la indefinición del asunto.

La **sentencia C-227 de 2009**<sup>160</sup> estudió la modificación del artículo 941 del C.P.C. por parte del artículo 11 numeral 3° de la Ley 794 de 2003, de acuerdo con la cual no se interrumpe la prescripción y opera la caducidad en los casos en los que la nulidad del proceso comprende la notificación del auto admisorio, particularmente cuando la nulidad es consecuencia de la falta de jurisdicción o de competencia.

Bajo la misma metodología utilizada en la sentencia C-662 de 2004, la Corte examinó las cargas que la disposición acusada radicó en los demandantes particularmente: (i) la presentación oportuna de la demanda, y (ii) la obligación de no errar en la elección de la jurisdicción y del juez con competencia funcional.

En el estudio de proporcionalidad de las cargas concluyó nuevamente que la exigencia de presentar en término la demanda *“persigue el objetivo de propender por el fortalecimiento y consolidación de la seguridad jurídica en favor de los asociados, estableciendo las condiciones legales que le permitan determinar con claridad los límites temporales para el ejercicio y exigencia de los derechos”*.

Establecida la constitucionalidad de esa exigencia concluyó que los efectos asignados resultan desproporcionados cuando el error en la selección de la competencia y/o la jurisdicción no es imputable al demandante, ya que la nulidad puede ser producto de factores que escapan a su control. En consecuencia, declaró exequible la disposición acusada en cuanto a las causales de nulidad previstas en los numerales 1° y 2° del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil *“en el entendido que la no interrupción de la prescripción y la operancia de la caducidad sólo aplica cuando la nulidad se produce por culpa del demandante”*.

97.- Como se vio, las sentencias referidas por la actora no indican que en la determinación de la presentación oportuna de la demanda para efectos de establecer la interrupción de la caducidad el juez deba ponderar la conducta diligente de las partes. Por el contrario, el análisis que adelantó la Corte en esas decisiones se centró en estudiar las consecuencias procesales relacionadas con la interrupción de la caducidad por circunstancias posteriores a la presentación oportuna de la demanda.

En conclusión, los autos cuestionados por Bavaria S.A. cuando declararon la caducidad del medio de control **no incurrieron en el defecto de desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional que relaciona caducidad con culpa procesal.**

---

<sup>160</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

98.- De otra parte, la actora indicó que se configuró un defecto por el desconocimiento de las sentencias de esta Corporación que han establecido la preclusión de términos en los casos de paros judiciales.

El cargo se fundó en las sentencias **T-1165 de 2003**, **T-1222 de 2004** y **T-656 de 2009** cuyo contenido se refirió en los fundamentos jurídicos 51 a 55 de esta providencia, en las que, como se vio, no se sentó una regla de inoperancia de la preclusión de los términos de caducidad.

Esas decisiones reconocieron que de las circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor que impidan el cumplimiento de cargas procesales, como la interrupción del servicio de administración de justicia, no se pueden derivar consecuencias negativas para las partes. Bajo esa consideración admitieron como mecanismo para evitar consecuencias negativas para las partes la aplicación de las normas de contabilización de los términos que prevén la interrupción de la prestación del servicio público de administración de justicia, tales como las aplicadas por los jueces accionados.

99.- Finalmente, la actora indicó que se desconoció el precedente establecido en las sentencias T-329 de 1996 y T-567 de 1998 sobre la prevalencia del derecho sustancial.

La **sentencia T-329 de 1996**<sup>161</sup> estudió la acción de tutela formulada en contra de una sentencia inhibitoria en el marco de un proceso de filiación y petición de herencia iniciado en representación de una niña porque no se aportaron los registros civiles de las partes. En esa oportunidad se consideró el derecho fundamental de la menor de edad a tener certidumbre sobre su filiación y se concluyó que el juez quebrantó las garantías del debido proceso, ya que no respetó las reglas del respectivo juicio, desconoció el derecho de acceso a la administración de justicia, dejó la incertidumbre acerca de la filiación de la niña e hizo prevalecer formalidades inconducentes que pudo subsanar.

Por su parte, la **sentencia T-567 de 1998**<sup>162</sup> estudió la acción de tutela formulada en contra de una sentencia condenatoria por no haber aplicado el principio de favorabilidad penal.

La Corte advirtió que incurre en una vía de hecho la decisión judicial que se funda en una norma que no estaba vigente al momento de la comisión del hecho punible y que, al ser aplicada, resulta más gravosa que la disposición vigente en ese momento. También indicó que la acción de tutela superaba el análisis de procedibilidad a pesar de que al actor no formuló el recurso de apelación contra la decisión, pues no tuvo la oportunidad de escoger su defensa y no contó con una defensa técnica adecuada.

---

<sup>161</sup> M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>162</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Como es evidente, los autos cuestionados en esta sede no incurrieron en el desconocimiento del precedente sentado en las decisiones referidas previamente, pues éstas no fijaron una regla jurisprudencial aplicable al caso que ahora analiza la Sala, no resolvieron un problema jurídico semejante al que estudiaron los jueces accionados respecto a la caducidad del medio de nulidad y restablecimiento del derecho, y los hechos de los casos no son equiparables.

100.- Por último la Sala tampoco encuentra acreditada la configuración **de un defecto fáctico**, pues las circunstancias que aludió la actora fueron valoradas por los jueces de instancia, de forma razonable.

En efecto, los jueces consideraron el cese de actividades judiciales como una circunstancia relevante para establecer la presentación oportuna de la demanda y con base en ésta aplicaron la norma que extiende el plazo, evaluaron la actuación adelantada ante el Ministerio Público y la constancia que sobre el libelo imprimió la Procuraduría Provincial de Barranquilla, que para el *a-quo* no podía equipararse a la presentación de la demanda y para el *ad-quem* evidenció el retiro de la demanda, el cual no produce efectos frente a la caducidad.

En cuanto a la congestión referida por la accionante en las oficinas judiciales tras la reanudación del cese de actividades, las autoridades accionadas señalaron que la misma no constituía una razón para el incumplimiento de la carga procesal.

Aunque ese razonamiento no se sustentó ampliamente por los jueces, la Sala advierte que éste no comporta un defecto de la decisión, pues la accionante, quien era la primera obligada a acreditar esa situación no aportó algún elemento dirigido a demostrar que la congestión en las oficinas judiciales fue una circunstancia **irresistible** que le impidió el cumplimiento de la carga procesal. Por el contrario, el cumplimiento de las cargas por parte de los demás usuarios que acudieron a los despachos judiciales el primer día hábil descartan el carácter irresistible, que es común al caso fortuito y la fuerza mayor, como únicas circunstancias que, según la jurisprudencia constitucional, justifican la inobservancia de los deberes procesales de las partes.

En concordancia con lo anterior tampoco se colige un defecto porque los jueces accionados no hicieron uso de sus facultades oficiosas, pues el deber probatorio estaba radicado principalmente en la accionante; la congestión en la Oficina de Apoyo Judicial, aún si se hubiere comprobado, para los jueces no eximía a la actora de presentar oportunamente la demanda, y Bavaria S.A. no especificó los elementos de prueba que debieron decretarse oficiosamente y que daban cuenta de una circunstancia irresistible de cara a la presentación de la demanda.

Finalmente, la Sala advierte que la argumentación de la demandante, bajo las dos líneas referidas, se dirigió a demostrar una actitud diligente encaminada a presentar oportunamente la demanda y de esa forma interrumpir la caducidad del medio de control, pero, como se vio, esa diligencia quedó desvirtuada en el trámite, pues (i) la actora se limitó a exhibir el libelo ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla, a pesar de que el Tribunal Administrativo del Atlántico prestó el servicio al público y recibió documentos de forma ordinaria e ininterrumpida durante el tiempo en el que la Oficina de Apoyo Judicial estuvo en cese de actividades, y (ii) se abstuvo de presentar la demanda en el día hábil siguiente, sin que demostrara una circunstancia irresistible que le hubiera impedido el cumplimiento de esa carga.

## Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena de esta Corporación concluye que:

101.- La acción de tutela formulada por Bavaria S.A. en contra de la Resolución núm. 3433 expedida el 19 de septiembre de 2011 por la Secretaría de Hacienda del Departamento del Atlántico y la Resolución EC5-00779OE201000013504 de 22 de marzo de 2012, que confirmó dicha decisión, no cumplió con el requisito de subsidiariedad y, por ende, resulta improcedente respecto a dichos actos.

102.- Las decisiones judiciales que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formulado por Bavaria S.A. -auto del 4 de septiembre de 2013 proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico y auto del 11 de junio de 2014 emitido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado- no incurrieron en los defectos referidos por la accionante.

103.- En el marco de la primera línea de argumentación, que se construyó sobre la premisa de que la presentación de la demanda se cumplió con el acto adelantado ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla el 2 de noviembre de 2012, **las providencias judiciales no adolecen de defecto sustantivo por el desconocimiento de los siguientes elementos:** (i) las normas constitucionales y legales sobre las competencias del Ministerio Público; (ii) la disposición que prevé los efectos de la remisión del expediente en casos de falta de jurisdicción y competencia; (iii) la fuerza de ley de la costumbre; (iv) las diferencias entre presentación de la demanda y remisión del expediente; (v) el principio de buena fe; (vi) las normas que rigen la caducidad; (vii) el objetivo de efectividad de los derechos que persiguen los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (viii) el principio *pro homine* y (ix) la confianza legítima.

Dichas decisiones tampoco incurrieron en un **defecto sustantivo y procedimental** por la **indebida aplicación** de las normas sobre contabilización de términos frente al acto de remisión de la demanda, ni por la

indebida aplicación de la norma que rige la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al acto de remisión del expediente.

104.- El **defecto procedimental** tampoco se configuró en la modalidad de **exceso ritual manifiesto**, ni el defecto de **desconocimiento del precedente del Consejo de Estado** sobre las actuaciones ante funcionarios de facto.

105.- Bajo la segunda línea de argumentación, que partió de reconocer que el acto de presentación de la demanda se surtió con la radicación en la Oficina de Apoyo Judicial y no en la Procuraduría Provincial de Barranquilla, las decisiones judiciales cuestionadas no incurrieron en un **defecto sustantivo** derivado de la aplicación de las disposiciones sobre contabilización de términos, pues esa decisión fue razonable, no confrontó el principio *pro homine*, no omitió la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, y tampoco desconoció el principio *pro actione*.

106.- Las decisiones judiciales no **desconocieron precedentes de la Corte Constitucional en los tres aspectos** referidos por la accionante: (i) el que vincula la caducidad con la culpa procesal; (ii) la inoperancia de la preclusión de términos en los casos de paros judiciales que impidan el acceso a la administración de justicia, y (iii) la prevalencia del derecho sustancial.

107.- Tampoco se comprobó un **defecto fáctico**, pues en los autos cuestionados los jueces valoraron, de forma razonable, todas las circunstancias fácticas relevantes y con base en esa valuación sustentaron la caducidad del medio de control.

108.- En concordancia con lo expuesto, la Sala concluye que no hay una razón suficientemente persuasiva que justifique el incumplimiento de la carga procesal de presentación oportuna de la demanda. En efecto, como se vio, la congestión de los despachos el primer día hábil tras el cese de actividades judiciales y que constituyó el principal argumento de la actora, además de no estar demostrada, no justifica la presentación tardía del libelo ni la diferencia de trato entre los usuarios que acudieron oportunamente a los despachos judiciales para cumplir con las cargas procesales y los que no.

Asimismo en el trámite quedó desvirtuada la actitud diligente que la accionante refirió, pues se limitó a exhibir el libelo ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla, a pesar de que el Tribunal Administrativo del Atlántico prestó servicio al público y recibió documentos de forma ordinaria e ininterrumpida durante el tiempo en el que la Oficina de Apoyo Judicial estuvo en cese de actividades, y no cumplió la carga procesal de presentación oportuna de la demanda el primer día hábil siguiente tras el vencimiento del término de caducidad.

### *Cuestión final*

#### **El deber del Ministerio Público de recibir y asegurarse de la tramitación de las peticiones o recursos que las autoridades judiciales competentes se rehúsen a recibir**

109.- Respecto a las competencias relacionadas con la garantía del derecho de petición que han sido asignadas al Ministerio Público, particularmente la prevista en el artículo 23 de la Ley 1437 de 2011 –sustituida por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015- se advierte que, tal como se refirió en los fundamentos jurídicos 63 a 66 de esta sentencia no comprenden las solicitudes propias de los trámites judiciales, pues como lo ha destacado la jurisprudencia, éstas cuentan con una regulación particular que impone cargas específicas que no pueden soslayarse con base en las medidas dirigidas a garantizar el artículo 23 de la Carta Política y las competencias generales relacionadas con esa prerrogativa.

110.- En concordancia con esa conclusión, las respuestas emitidas en esta sede por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría de General de la Nación dan cuenta de una comprensión restringida de la competencia, de acuerdo con la cual, en principio, la obligación de recibir y tramitar peticiones cuando las autoridades judiciales se abstienen de hacerlo no es parte de sus deberes legales.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo, cuestionada por el alcance de la función asignada en el artículo 23 de la ley 1437 de 2011, indicó que:

*“(...) en el evento de presentarse cese de las actividades judiciales, la entidad no le es competente (sic) interferir en procedimiento alguno respecto a la competencia judicial, toda vez que la misma goza de independencia y autonomía en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia.”<sup>163</sup>*

También señaló que si ante sus dependencias se presenta una petición dirigida a una autoridad judicial:

*“(...) la Defensoría del Pueblo no puede intervenir porque no ejerce funciones de agente del Ministerio Público y por tanto se entra a establecer si el peticionario tiene representación judicial para designar Defensor Público y/o dependiendo la situación de vulnerabilidad, se interviene ante la Procuraduría General de la Nación para que considere la posibilidad de designar un agente especial para que vigile el proceso, y así se garanticen sus derechos fundamentales.”<sup>164</sup>*

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación precisó que:

---

163 Folio 263, cuaderno 4.

164 Folio 268, cuaderno 4.

*“Dentro de las funciones legales de la Procuraduría General de la Nación no se encuentran las de recibir y custodiar las solicitudes de la administración de justicia, relacionadas con trámites judiciales.”<sup>165</sup>*

111.- No obstante lo anterior, la Sala advierte que tal como se evidenció en el caso examinado, en situaciones de ceses de actividades de la Rama Judicial del Poder Público algunos ciudadanos acuden ante el Ministerio Público para cumplir con las cargas procesales que se deben adelantar ante las oficinas judiciales correspondientes.

De otra parte, la Procuraduría General de la Nación señaló que si bien, en principio, no es competente para recibir solicitudes de carácter judicial, de acuerdo con las funciones que le asignó la reglamentación del derecho de petición incluida en el C.P.A.C.A.: *“(…) cuando por cualquier motivo las autoridades judiciales se abstienen de recibir documentos corresponde hacerlo a los funcionarios de la PGN si ante ellos fueren presentados tales escritos (especialmente en garantía del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia)”*.

Respecto a esta práctica la Sala reitera, en concordancia con lo señalado inicialmente en la sentencia T-1165 de 2003, que por el carácter esencial del servicio público de administración de justicia, los ceses de actividades fundados en huelgas de los funcionarios no tienen efectos vinculantes y que frente a la interrupción del servicio las normas procesales prevén reglas específicas que son las que rigen la conducta de las partes y de acuerdo con las cuales se verifica el cumplimiento de las cargas procesales, tales como la forma de contabilización de términos a partir del día hábil siguiente al que se reinician las actividades judiciales.

112.- Con todo, la Sala advierte que en esos eventos –cese de actividades judiciales- los funcionarios del Ministerio Público han asumido actuaciones disímiles frente a la presentación de peticiones judiciales. Así, mientras algunas autoridades reciben la solicitud correspondiente y la remiten a la autoridad judicial competente, otras dan cuenta de la presentación de la misma, y otras se limitan a informarle al ciudadano sobre la autoridad competente para recibir y tramitar la petición.

Los diversos cursos de acción de los agentes del Ministerio Público frente al mismo tipo de solicitudes generan incertidumbre entre los asociados y pueden confundirlos en torno a la actuación. Sin embargo, en el caso que estudió la Sala en esta oportunidad es un hecho que frente a la duda de cuál era la actuación relevante y ante la simple exhibición del libelo la Procuraduría Provincial de Barranquilla, la actora tenía la carga de presentar la demanda oportunamente ante la autoridad judicial competente.

---

165 Folio 316, cuaderno 4.

## DECISIÓN

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

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** integralmente el fallo de tutela emitido por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 8 de octubre de 2015, que revocó la sentencia proferida el 12 de febrero de 2015 por la Sección Quinta de esa Corporación, en el proceso de tutela promovido por Bavaria S.A. en contra de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo del Atlántico y la Gobernación del Atlántico.

**SEGUNDO:** Por Secretaría General líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidenta  
*Con aclaración de voto*

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado  
*Con impedimento aceptado*

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ  
Magistrado (e)

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

**ACLARACION DE VOTO DE LA MAGISTRADA  
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
A LA SENTENCIA SU498/16**

Expediente: T-5490721

Actor: Bavaria S.A.

Acción de tutela contra actos administrativos que impusieron sanciones por el incumplimiento de obligaciones tributarias y contra providencias judiciales que declararon la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Magistrada Ponente:  
Gloria Stella Ortiz Delgado

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, aclaro mi voto a la sentencia SU-498 de 2016.

En la sentencia de la referencia, la Corte Constitucional confirmó íntegramente el fallo de tutela emitido por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 8 de octubre de 2015, que revocó la sentencia proferida el 12 de febrero de 2015 por la Sección Quinta de esa Corporación, en el proceso de tutela promovido por Bavaria S.A. en contra de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo del Atlántico y la Gobernación del Atlántico. El fundamento de la acción de amparo consistió en que las autoridades administrativas y, posteriormente, las judiciales en el marco del proceso adelantado por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual se declaró la caducidad, vulneraron los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Según la sentencia, la demanda expuso los siguientes motivos de inconformidad con la decisión que declaró probada la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formulado por Bavaria: la demanda debía presentarse el 2 de noviembre de 2012, esto es, cuatro meses después de la ejecutoria del acto administrativo que impuso la sanción. Dos meses antes se inició un paro judicial, que solo se levantó hasta el 10 de diciembre. Por ese motivo (i) la empresa exhibió la demanda ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla el 2 de noviembre de 2012 y (ii) la radicó en la oficina de apoyo judicial el 12 de diciembre del mismo año. Así,

consideró Bavaria que la decisión de declarar probada la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento, por no presentar la demanda el primer día hábil siguiente tras el vencimiento del término de caducidad, violó su derecho de acceso a la administración de justicia por defectos sustantivo, procedimental y fáctico, y por desconocimiento del precedente del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

La sentencia SU-498 de 2016 declaró improcedente la tutela contra los actos administrativos sancionatorios debido a que no se cumplió con el requisito de subsidiariedad; además, negó el amparo invocado contra las decisiones de las autoridades judiciales al concluir que no incurrieron en los defectos alegados.

Si bien en el fallo se llega a una solución plausible no comparto la metodología adoptada, porque el problema discutido carece de relevancia constitucional dada su evidente naturaleza económica, situación que implicó una discusión puramente legal. No debió asumirse un examen integral de las decisiones contencioso administrativas como si la Corporación fuera un superior jerárquico. Que el asunto es de naturaleza legal lo demuestra la referencia a líneas jurisprudenciales sobre temas igualmente legales, como la caducidad del medio de control, los términos procesales y las funciones del Ministerio Público en el marco de la Ley 1755 de 2015 que reguló el derecho de petición. Además de lo anterior, Bavaria nunca explicó una razón constitucionalmente persuasiva para no haber presentado la demanda al día siguiente del levantamiento del paro judicial. Por ello, no se justificaba que la Sala entrara a evaluar de fondo todos sus argumentos.

Puede parecer que la variación que propuse en la Sala no tiene mayor relevancia constitucional, pues en el fondo no se le va a conceder el amparo a Bavaria, pero creo que sí tiene importancia para la Corte. Primero, porque son proyectos en los que se discuten grandes sumas de dinero y son precisamente estos los que más impactan la legitimidad del Tribunal. Segundo, porque es una actitud de respeto hacia el juez natural, y de autocontención necesaria.

La mejor respuesta habría sido concluir que el asunto carecía de relevancia constitucional.

*Fecha ut supra,*

María Victoria Calle Correa  
Magistrada