**ACCIÓN DE TUTELA – Providencia judicial – Sentencia de Unificación**

El artículo 86 de la Constitución Política señala que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, *“cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*, mandato que materializa las obligaciones internacionales contenidas en los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.3 literal a) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos que hacen parte de la legislación interna en virtud del bloque de constitucionalidad (art. 93 de la Carta).Ahora bien, esta corporación judicial en la sentencia de unificación emanada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 31 de julio de 2012, acogió la tesis de admitir la procedencia excepcionalísima de la solicitud de tutela contra providencias judiciales, cuando se advierta una manifiesta vulneración *iusfundamental*.

**ACCIÓN DE TUTELA – Providencia judicial – Requisitos generales – Cumplimiento**

Le corresponde al juez de tutela verificar el cumplimiento estricto de todos los requisitos generales, de tal manera que una vez superado ese examen formal pueda constatar si se configura, por lo menos, uno de los defectos arriba mencionados, los cuales deben ser alegados por el interesado. Estos presupuestos que son jurisprudencia en vigor, han sido acogidos en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Constitucional.

**ACCIÓN DE TUTELA – Providencia judicial – Defecto fáctico**

La Corte Constitucional ha considerado que se configura un defecto fáctico cuando “(…) se hayan dejado de valorar pruebas legalmente aducidas al proceso, o que en la valoración de las pruebas legalmente practicadas se haya desconocido manifiestamente su sentido y alcance y, en cualquiera de estos casos, que la prueba sobre la que se contrae la vía de hecho tenga tal trascendencia que sea capaz de determinar el sentido de un fallo. Sólo bajo esos supuestos es posible la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, de manera que cuando los mismos no satisfagan estas exigencias, no procede el amparo constitucional pues se trata de situaciones que se sustraen al ámbito funcional de esta jurisdicción.”

**ACCIÓN DE TUTELA – Providencia judicial – Defecto fáctico – Dimensiones**

Así mismo ha identificado dos dimensiones en las que puede presentarse defecto fáctico: 1) Una dimensión negativa que ocurre cuando el juez niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa, u omite su valoración y sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente. Esta dimensión, comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez; 2) Una dimensión positiva, que se presenta generalmente cuando el juzgador aprecia pruebas esenciales y determinantes de lo resuelto en la providencia cuestionada que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas y al hacerlo el fallador desconoce la Constitución.

**ACCIÓN DE TUTELA – Providencia judicial – Defecto por incongruencia**

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, una providencia judicial incurre en defecto sustantivo cuando “(…) la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es , u opta por una interpretación que contraríe “los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica” .

**ACCIÓN DE TUTELA – Providencia judicial – Defecto procedimental – Exceso de ritual manifiesto**

La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que el defecto procedimental como causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, encuentra su fundamento en los artículos 29 y 228 de la Constitución Política. En la reciente sentencia SU-454 de 2016 , la misma Corporación judicial dijo que este defecto se presenta cuando el juez “excede la aplicación de formalidades procesales que hacen imposible la realización material de un derecho”. En garantía del principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial se considera que se vulnera el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia si como consecuencia de un apego excesivo a las normas procesales, los operadores judiciales no cumplen sus deberes de impartir justicia, búsqueda de la verdad procesal y omitir actuaciones que obstaculicen el goce efectivo de los derechos constitucionales. (…) Recientemente en sentencia SU-636 de 2015, la Corte expresó que el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto también guarda una interrelación con el defecto fáctico y se presenta entre otros eventos, cuando: i) la autoridad judicial omite valorar una prueba documental aportada en copia simple, pese a que pudo ser conocida y no controvertida por las partes; y, ii) cuando no emplea su facultad inquisitiva para ordenar que se alleguen los originales de los documentos y demás elementos probatorios requeridos para establecer la verdad material”.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN CUARTA**

**Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2017-00689-00(AC)**

**Actor: SISTEMA UNIVERSITARIO DEL EJE CAFETERO (SUEJE)**

**Demandado: CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN C, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Y PROCURADURÍA QUINTA JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir la solicitud de tutela[[1]](#footnote-1) promovida por el Sistema Universitario del Eje Cafetero (SUEJE), por intermedio de apoderado judicial, contra elTribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C” y la Procuraduría Quinta Judicial II para Asuntos Administrativos, en la que pide el amparo constitucional de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, vulnerados, supuestamente, con las decisiones dictadas en los autos de 4 de febrero de 2016 y de 16 de febrero de 2017, por medio de las cuales las autoridades judiciales demandadas declararon la caducidad de la acción dentro del medio de control de controversias contractuales promovido por el actor contra la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo de Bomberos de Bogotá (Uaecob).

**I. ANTECEDENTES**

**1. Hechos**

Afirma el accionante que en el marco del medio de control de controversias contractuales que interpuso contra la Uaecob, con el fin de obtener el pago de las sumas dejadas de recibir por la falta de liquidación del Convenio N° 0321 de 2009 que suscribieron en el pasado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, mediante auto de 4 de febrero de 2016, rechazó la demanda luego de encontrar que en el caso había operado el fenómeno de la caducidad de la acción, pues se interpuso el 25 de agosto de 2015, y “*la solicitud de conciliación prejudicial es del 25 de mayo de 2015 y se declaró fallida el 25 de agosto del mismo año.*”

Indica que la anterior decisión fue apelada. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, en auto de 16 de febrero de 2017, confirmó el auto, luego de considerar que no obstante se comprobó un error en el auto que declaró la caducidad puesto que la solicitud de conciliación prejudicial se presentó el 12 y no el 25 de mayo de 2015, esto es, 4 días antes de que venciera el término de caducidad, la suspensión del término de caducidad se levantó el día 12 de agosto (momento en el que se cumplieron los tres meses previstos en el artículo 20 de la Ley 640 de 2001, para que se surtiera la diligencia de conciliación), por lo que, sumados los 4 días antes mencionados y teniendo en cuenta que el día 16 de agosto era domingo y el día siguiente festivo, el medio de control había caducado el día hábil siguiente, esto es, el 18 de agosto de 2015.

Refiere que dicha situación desconoce el hecho de que la audiencia de conciliación fue suspendida por la Procuraduría Quinta Judicial II para Asuntos Administrativos, de manera que la misma se desarrolló los días 11 y 25 de agosto de 2015, por lo que la declaratoria de caducidad, al imputársele, viola sus derechos fundamentales.

**2. Fundamentos de la acción**

El demandante alega que las providencias cuestionadas vulneran el derecho fundamental al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, en tanto incurren: (i) en **defecto fáctico**, por cuanto la providencia del tribunal demandado desconoció la prueba obrante en el expediente que daba cuenta de la presentación de la solicitud de conciliación el día 12 de mayo de 2015, (ii) en **defecto material o sustantivo**, por cuanto, en su concepto, la providencia del Consejo de Estado, objeto de tutela, “*adujo consideraciones que no fueron argumentados por el tribunal ni por el demandante, por lo que no existe congruencia entre la decisión adoptada y los motivos expuestos en el recurso de apelación”* y, (iii) en **defecto procedimental por exceso ritual manifiesto**, pues en su decisión de declarar la caducidad de la acción, el Consejo de Estado se basó en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, el cual no prevé los efectos jurídicos de la suspensión de la audiencia, como ocurrió en el caso, por lo que su aplicación sacrifica el derecho sustancial que le asiste en aras de exigir un requisito formal.

**3. Pretensiones**

La entidad accionante solicita que se dejen sin efectos los autos de 4 de febrero de 2016, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, y el de 16 de febrero de 2017, proferido por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, y que se ordene a la primera de estas autoridades judiciales que admita la demanda de controversias contractuales que impetró contra la Uaecob.

**4. Pruebas relevantes**

Obran en el expediente los siguientes documentos:

* Copia de la constancia Nº 177-2015 proferida por la Procuraduría Quinta Judicial II para Asuntos Administrativos.
* Copia de los autos de 4 de febrero de 2016, proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, y de 16 de febrero de 2017, dictado por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”.

**5. Trámite procesal**

Por auto de 21 de marzo de 2017, el despacho admitió la petición de tutela interpuesta por el SUEJE. En la misma decisión, se ordenó notificar a las autoridades judiciales demandadas, a la Uaecob y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como terceros con interés en el resultado del proceso.

**6. Oposición**

**6.1. Informe del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”**

En escrito fechado 28 de marzo de 2017, la magistrada titular del despacho del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, que en su momento rechazó la demanda, rindió informe en la solicitud de tutela y pidió que se desestimaran las pretensiones, en tanto, en su concepto, si bien en el auto cuestionado se tuvo en cuenta una fecha diferente a la de la radicación de la solicitud de conciliación prejudicial, lo que motivo la apelación interpuesta, dicha decisión no varió la decisión de caducidad del medio de control, pues en cualquier evento la misma se había configurado.

Señala que en tanto no se encuentran elementos adicionales que permitan inferir la violación a derechos fundamentales, en el caso se observa una simple inconformidad de la accionante con la declaratoria de caducidad que en su momento tuvo la oportunidad de controvertir, por lo que la solicitud de amparo debe ser negada.

**6.2. Informe del** **Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”**

El [Magistrado] ponente de la providencia objeto de tutela rindió informe y solicitó que se negaran las pretensiones de la tutela, por cuanto, en su concepto, la irregularidad procesal alegada no afecta los derechos fundamentales de la parte actora.

Respecto de la inconformidad relacionada con los aspectos tratados en el auto que desató el recurso de apelación interpuesto contra la decisión de 4 de febrero de 2016, sostiene que, en tanto el apelante limitó su inconformidad a la “operancia” del fenómeno de la caducidad del medio de control de controversias incoado, bajo el argumento de que el tribunal de primera instancia no tuvo en cuenta que en el caso se había presentado la solicitud de conciliación prejudicial el 12 de mayo de 2015, la decisión adoptada se ciñó a realizar el cómputo de la caducidad del medio de control y por lo tanto no es violatoria de los derechos fundamentales invocados.

Finalmente, frente a la aplicación del artículo 21 de la Ley 640 de 2001, indicó que esto no configura defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, pues se trata de una norma procesal de orden público y de obligatorio cumplimiento, conforme con lo señalado en el artículo 13 del Código General del Proceso. Que en tal razón, no le asiste razón al accionante, pues su aplicación no se encuentra supeditada al querer de las partes, ni mucho menos condicionada al pronunciamiento que de ella haya podido realizar el juez de primera instancia, como sostiene el actor.

**II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

**1. Competencia**

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 29 del Decreto 2591 de 1991 y el 13 del reglamento interno, la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir el asunto objeto de estudio.

**2. Planteamiento del problema jurídico**

Le corresponde a la Sala establecer si elTribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, y el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la entidad accionante, con las decisiones dictadas en los autos de 4 de febrero y 16 de febrero de 2017, respectivamente, en los que se rechazó la demanda de controversias contractuales interpuesta por la accionante contra la Uaecob, luego de encontrar que había operado el fenómeno de la caducidad de la acción, en tanto incurrieron en defectos fáctico, sustantivo y procedimental, alegados en el escrito de tutela.

**3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales**

El artículo 86 de la Constitución Política señala que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, *“cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*, mandato que materializa las obligaciones internacionales contenidas en los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[[2]](#footnote-2) y 2.3 literal a) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos[[3]](#footnote-3), instrumentos que hacen parte de la legislación interna en virtud del bloque de constitucionalidad (art. 93 de la Carta).

Ahora bien, esta corporación judicial en la sentencia de unificación emanada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 31 de julio de 2012[[4]](#footnote-4), acogió la tesis de admitir la procedencia excepcionalísima de la solicitud de tutela contra providencias judiciales, cuando se advierta una manifiesta vulneración *iusfundamental*. En aquél entonces, este tribunal dijo:

*“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen,* ***antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203)****, han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente. En consecuencia, en la parte resolutiva, se declarará la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales”*.

Más adelante, la misma Sala en sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014[[5]](#footnote-5), precisó el ámbito de aplicación de la acción de tutela contra providencias judiciales, lo que llevó a concluir que su procedencia se debe predicar, también, respecto *“de sus máximos tribunales”*, en tanto se trata de *autoridades públicas* que *“pueden eventualmente vulnerar los derechos fundamentales de personas”*. En la misma decisión, el Consejo de Estado acogió las condiciones de aplicación que sistematizó la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005[[6]](#footnote-6).

Los requisitos generales de procedencia que deben ser cuidadosamente verificados, son:

*“****a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional****. (…) el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones (…)*

***b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada****, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable (…)*

***c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez****, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración (…)*

***d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia*** *que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora (…)*

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

***f. Que no se trate de sentencias de tutela****.”*

En lo que hace relación con el criterio de la inmediatez, esta corporación en la precitada sentencia de unificación, acogió como regla general *“un plazo de seis meses, contados a partir de la notificación o ejecutoria de la sentencia, según el caso, para determinar si la acción de tutela contra providencias judiciales se ejerce oportunamente”.*

Ahora bien, los requisitos específicos de procedencia que ha precisado la jurisprudencia constitucional en la misma sentencia C-590 de 2005, son los siguientes:

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

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

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

***d. Defecto material o sustantivo****, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*

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

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

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

***i. Violación directa de la Constitución****.”*

De esta manera, le corresponde al juez de tutela verificar el cumplimiento estricto de todos los requisitos generales, de tal manera que una vez superado ese examen formal pueda constatar si se configura, por lo menos, uno de los defectos arriba mencionados, los cuales deben ser alegados por el interesado. Estos presupuestos que son jurisprudencia en vigor, han sido acogidos en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo[[7]](#footnote-7) y de la Corte Constitucional[[8]](#footnote-8).

En definitiva, la excepcionalidad de la acción de tutela contra providencias judiciales se justifica en el carácter prevalente que se debe dar a la cosa juzgada (*res judicata*) y a los principios constitucionales de autonomía e independencia del juez natural, atributos que debe tener en consideración el juez constitucional al momento de estudiar la constitucionalidad de cualquier fallo.

**4. Del defecto fáctico**

La Corte Constitucional ha considerado que se configura un defecto fáctico cuando “(…) se hayan dejado de valorar pruebas legalmente aducidas al proceso, o que en la valoración de las pruebas legalmente practicadas se haya desconocido manifiestamente su sentido y alcance y, en cualquiera de estos casos, que la prueba sobre la que se contrae la vía de hecho tenga tal trascendencia que sea capaz de determinar el sentido de un fallo. Sólo bajo esos supuestos es posible la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, de manera que cuando los mismos no satisfagan estas exigencias, no procede el amparo constitucional pues se trata de situaciones que se sustraen al ámbito funcional de esta jurisdicción.”

Así mismo ha identificado dos dimensiones en las que puede presentarse defecto fáctico: 1) Una dimensión negativa que ocurre cuando el juez niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa, u omite su valoración y sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente. Esta dimensión, comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez; 2) Una dimensión positiva, que se presenta generalmente cuando el juzgador aprecia pruebas esenciales y determinantes de lo resuelto en la providencia cuestionada que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas y al hacerlo el fallador desconoce la Constitución.

**5. Del defecto sustantivo por incongruencia**

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, una providencia judicial incurre en defecto sustantivo cuando *“(…) la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es[[9]](#footnote-9), u opta por una interpretación que contraríe “los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica”*[[10]](#footnote-10).

Sobre el alcance de este defecto ha dicho la Corte Constitucional:

*“El defecto sustantivo como una circunstancia que determina cierta carencia de juridicidad de las providencias judiciales, aparece, como ya se mencionó, cuando la autoridad judicial respectiva desconoce las normas de rango legal o infralegal aplicables en un caso determinado, ya sea por su absoluta inadvertencia, por su aplicación indebida, por error grave en su interpretación o por el desconocimiento del alcance de las sentencias judiciales con efectos erga omnes cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada.*

*En otras palabras, 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.*

*Frente a la configuración de este defecto puede concluirse que, si bien es cierto, los jueces dentro de la esfera de sus competencias, cuentan con autonomía e independencia judicial para interpretar y aplicar las normas jurídicas, dicha facultad no es en ningún caso absoluta. Por tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho.*

*Con fundamento en lo anterior, el defecto sustantivo también se presenta cuando se interpreta una norma en forma incompatible con las circunstancias fácticas, y por tanto, la exégesis dada por el juez resulta a todas luces improcedente.”[[11]](#footnote-11)*

**6. Del defecto procedimental por exceso ritual manifiesto**

La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que el defecto procedimental como causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, encuentra su fundamento en los artículos 29 y 228 de la Constitución Política.

En la reciente sentencia SU-454 de 2016[[12]](#footnote-12), la misma Corporación judicial dijo que este defecto se presenta cuando el juez *“excede la aplicación de formalidades procesales que hacen imposible la realización material de un derecho”. En garantía del principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial se considera que se vulnera el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia si como consecuencia de un apego excesivo a las normas procesales, los operadores judiciales no cumplen sus deberes de impartir justicia, búsqueda de la verdad procesal y omitir actuaciones que obstaculicen el goce efectivo de los derechos constitucionales. (…) Recientemente en sentencia SU-636 de 2015, la Corte expresó que el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto también guarda una interrelación con el defecto fáctico y se presenta entre otros eventos, cuando: i) la autoridad judicial omite valorar una prueba documental aportada en copia simple, pese a que pudo ser conocida y no controvertida por las partes; y, ii) cuando no emplea su facultad inquisitiva para ordenar que se alleguen los originales de los documentos y demás elementos probatorios requeridos para establecer la verdad material”.*

**7. Estudio y solución del caso concreto**

**7.1. Verificación de los requisitos generales de procedibilidad**

En el asunto objeto de estudio, (i) la acción de amparo es de relevancia constitucional, pues debe definirse si se vulneraron a la entidad accionante los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, con las decisiones dictadas en los autos de 4 de febrero de 2016 y 16 de febrero de 2017, mediante las cuales las autoridades judiciales demandadas rechazaron la acción de controversias contractuales que la actora interpuso contra la Uaecob; (ii) que la entidad accionante agotó el recurso de apelación del auto, por lo que no cuentan con otro medio de defensa judicial, lo que conlleva el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, (iii) se cumple el requisito de la inmediatez, toda vez que la última de las providencias atacadas se dictó el 16 de febrero de 2017 y la acción de tutela se presentó el 14 de marzo de 2017, es decir, dentro del término prudencial de seis (6) meses que ha precisado esta Corporación; (iv) la actora identificó de manera razonable los hechos que generaron la vulneración de sus derechos y (v) la acción no se dirige contra un fallo de tutela.

Se advierte, entonces, que se han superado los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

**7.2. La decisión judicial objeto de reproche constitucional no incurrió en los defectos alegados**

**7.2.1.** Antes de efectuar el estudio de los defectos aludidos por el accionante, la Sala estima pertinente precisar algunos aspectos a los que se hizo alusión en el auto dictado por la Sección Tercera, Subsección “C” del Consejo de Estado, a fin de que haya mayor compresión respecto del asunto objeto de tutela.

Con ocasión de la decisión dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, el 4 de febrero de 2016, que rechazó la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad de la acción, SUEJE interpuso recurso de apelación que fue resuelto el 16 de febrero de 2017, en el sentido de confirmar la decisión del *a quo*.

Esta última decisión precisó que el término de caducidad frente a las acciones de controversias contractuales es de dos (2) años, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Cuando el contrato no sea de aquellos que no requieren una etapa posterior para su liquidación, el término de caducidad se cuenta a partir de la finalización del contrato;
2. Cuando el contrato sea de aquellos que requieren una etapa posterior para su liquidación, dicho término corre una vez surtida la correspondiente liquidación;
3. En los eventos en que el contrato es de aquellos que requieren una etapa posterior para su liquidación, pero ésta finalmente no se llevó a cabo, la caducidad de la acción iniciará su cómputo a partir del vencimiento del plazo establecido para la liquidación, ya sea este convencional o legal (4 meses bilateral más 2 meses unilateral, es decir, 6 meses siguientes a la finalización del contrato).
4. Cuando el contrato requiere una etapa posterior para su liquidación y esta se lleva a cabo con posterioridad al vencimiento del plazo establecido para dicha liquidación, ya sea este convencional o legal, en todo caso la caducidad iniciará su conteo a partir de la fecha en que este plazo venció.
5. Finalmente, precisó que en caso de que la liquidación se lleve a cabo luego de vencidos los términos de liquidación y caducidad (2 años), las partes podrán acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, pero ya no en acción de controversias contractuales, porque ésta habrá caducado, sino mediante la simple impugnación del acto administrativo que decidió la liquidación.

Luego de hacer la referida precisión, la Sección Tercera Subsección “C” del Consejo de Estado indicó que el **10 de noviembre de 2009**, SUEJE suscribió contrato con el Distrito de Bogotá (Uaecob) en el que se acordó el plazo de cuatro (4) meses siguientes a su terminación para liquidar bilateralmente el contrato. De igual modo, convinieron que si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a un acuerdo, la liquidación se realizaría de manera directa y unilateral por la entidad mediante acto administrativo motivado, para lo cual se contaría con el término de dos (2) meses para iniciar el conteo de la caducidad.

De igual manera, destacó que el negocio jurídico inició el **10 de diciembre de 2009** y finalizó el **15 de noviembre de 2012**, es decir, que las partes tenían hasta el **15 de marzo de 2013** para liquidarlo de manera bilateral (incluidos los 4 meses pactos de común acuerdo). Como el contrato no se liquidó dentro del referido término, se empezó a contar el término de los dos meses para que la Administración lo liquidara unilateralmente, término que venció el **15 de mayo de 2013**, lo cual tampoco ocurrió, *“por lo tanto el término de caducidad de 2 años comenzó a contarse al vencerse éste último término, esto es, desde el* ***16 de mayo de 2013****”*, el cual se consolidó el **16 de mayo de 2015**.

Sostuvo que como SUEJE presentó la solicitud de conciliación prejudicial el **12 de mayo de 2013**, el término de caducidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, se suspenderá hasta que se logre un acuerdo conciliatorio o se expida el acta respectiva **o hasta el vencimiento del término de tres meses, lo que ocurra primero**.

Concluyó que la audiencia de conciliación se llevó a cabo, inicialmente, el día **11 de agosto de 2015**, diligencia que fue suspendida hasta el **25 de agosto de 2015**, fecha en la que se declaró fracasada por falta de ánimo conciliatorio, para lo cual se expidió la respectiva constancia.

Con base en lo expuesto, pasa la Sala a estudiar cada uno de los defectos alegados por SUEJE.

**7.2.2.** El accionante sostiene que el auto de 4 de febrero de 2016, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, que rechazó la demanda de controversias contractuales, incurrió en un **defecto fáctico** en tanto desconoció la prueba que demostraba que la solicitud de audiencia de conciliación prejudicial se había efectuado el día 12 de mayo de 2015, y no el 25 del mismo mes y año, como lo señaló el funcionario judicial de primera instancia en el trámite ordinario.

Sobre el particular, la Sala observa que dicho yerro en la fecha de la presentación de la solicitud de audiencia de conciliación prejudicial, fue corregido en el auto que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el proveído que rechazó la demanda, lo que permitió efectuar el conteo de los dos años del término de caducidad a partir de ese momento y no desde el 25 de mayo de 2015[[13]](#footnote-13), como lo hizo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”.

**7.2.3.** De otra parte, SUEJE considera que el auto de 16 de febrero de 2017 emanado del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, que confirmó la caducidad de la acción decretada por el tribunal demandado, configuró un **defecto material o sustantivo**, por cuanto, en su concepto, “*no se limitó a la causal de rechazo invocada por el a quo y a los argumentos presentados en el recurso”,* además de que “*adujo consideraciones que no fueron argumentados por el tribunal ni por el demandante, por lo que no existe congruencia entre la decisión adoptada y los motivos expuestos en el recurso de apelación”*.

El magistrado ponente de la decisión cuestionada sostuvo que, en tanto el apelante limitó su inconformidad a la operancia del fenómeno de la caducidad del medio de control de controversias incoado, bajo el argumento de que el tribunal de primera instancia *“no tuvo en cuenta que en dicho asunto de manera previa se había presentado solicitud de conciliación prejudicial, la cual suspendía el término de caducidad del medio de control según ella hasta el día en que se llevó a cabo la audiencia de conciliación prejudicial”*. Dicho de otra manera, que lo único que se debió analizar en el recurso de apelación era si la solicitud de conciliación se había presentado de manera oportuna, esto es, el 12 de mayo de 2015, lo que no hacía posible hacer el estudio respecto de la operancia o no de la caducidad de la acción.

A juicio de la Sala, no fue desacertada la decisión de la Sección Tercera, Subsección “C” del Consejo de Estado, al constatar que la acción de controversias contractuales se encontraba caduca, en tanto se trata de un presupuesto procesal que debía ser analizado en el marco de la alzada que había sido propuesta por SUEJE, circunstancia que en modo alguno sacrifica el principio de congruencia como se afirma en el escrito de tutela y, en todo caso, por tratarse de normas de orden público, es deber del juez de segunda instancia declarar de manera oficiosa el fenómeno de la caducidad en los casos en los que, con base en las pruebas obrantes en el plenario, la encuentre demostrada.

**7.2.4.** Finalmente, el actor considera que el auto de 17 de febrero de 2017 de la Subsección “C” de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en un **defecto procedimental por exceso ritual manifiesto**, en tanto para declarar la caducidad de la acción se basó en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, el cual no prevé los efectos jurídicos de la suspensión de la audiencia por parte de la Procuraduría General de la Nación, como ocurrió en este caso, por lo que la aplicación de dicha disposición, a su juicio, sacrifica el derecho sustancial.

Para esta Sección, el referido defecto no se configuró, en tanto, si bien se presentó un malentendido para la Procuraduría con la fecha de presentación de la solicitud de conciliación (entendió que había sido presentada el 25 de mayo de 2015, cuando en realidad se radicó el 12 del mismo mes y año, como se indicó en precedencia -nota al pie 13 *supra*-), esa circunstancia no variaba la aplicabilidad del término de los tres (3) meses previsto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 que, como norma de orden público, era conocida por SUEJE antes de iniciar el trámite administrativo de conciliación, por lo que el entendimiento que se le debía dar era que si el 11 de agosto de 2015 se accedió a la suspensión de la conciliación pedida por el Consorcio Hormigón[[14]](#footnote-14), diligencia en la que el accionante estaba presente y guardó silencio, al día siguiente, esto es el 12 de agosto de 2015, se cumplía el referido término en el que solamente quedaban pendientes cuatro (4) días para el fenecimiento de la caducidad como acertadamente se indicó en la referida providencia (13, 14, 15 y 16 de agosto de 2015). Al respecto, sostuvo:

*“(…) la Sala observa que la parte demandante presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Judicial II Administrativa, el día* ***12 de mayo de 2015*** *y los tres (3) meses de que trata el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, se cumplieron el día* ***12 de agosto de 2015****, esto es, 13 días antes a que se llevó la audiencia de conciliación y se expidió la respectiva constancia, razón por la cual se tendrá este día y no el anterior como la fecha en la que se levantó la suspensión de la caducidad.*

*En consecuencia, la Sala encuentra que el término de caducidad del presente medio de control se suspendió desde el día* ***12 de mayo de 2015*** *hasta el día* ***12 de agosto de 2015****, fecha en la que finalizó el término de los tres (3) meses de que trata la norma en cita.*

*(…)*

*No obstante, teniendo en cuenta que la solicitud de conciliación prejudicial se presentó el día* ***12 de mayo de 2015****, esto es 4 días antes a que se venciera el término de caducidad del presente medio de control, estos días sumarán al cómputo del plazo de los dos (2) años.*

*En consecuencia, teniendo en cuenta que la suspensión del término se levantó el día* ***12 de agosto de 2015****, sumados los 4 días antes mencionados, se tendrá que el término de caducidad del presente medio de control se venció el día* ***16 de agosto de 2015;*** *sin embargo, como dicho día es domingo y el 17 siguiente es festivo, se encuentra que el presente medio de control caducó el día siguiente hábil, esto es el martes,* ***18 de agosto de 2015.***

*Ahora, si la demanda se presentó el* ***25 de agosto de 2015*** *es evidente que la caducidad ya había operado puesto que, como se reitera, esta se consolidó el día* ***18 de agosto de 2015****”*.

Entonces, lo que ocurrió primero fue el vencimiento de los tres (3) meses contenido en el artículo 20 de la Ley 640 de 2001[[15]](#footnote-15), en concordancia con lo previsto en el artículo 3º del Decreto 1716 de 2009[[16]](#footnote-16), razón por la cual para la Sala es razonable la conclusión a la que arribó la Sección Tercera, Subsección “C” del Consejo de Estado al indicar *“que si bien la audiencia de conciliación prejudicial se dio inicio el día* ***11 de agosto de 2015*** *y se suspendió hasta el día* ***25 de agosto de ese mismo año****, esto no es obstáculo para contar el término de caducidad del presente medio de control a partir del día* ***12 de mayo de 2015****, toda vez que el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 es clara en afirmar que la suspensión se presenta, se reitera, hasta que se logre un acuerdo conciliatorio o se expida el acta respectiva de que trata el artículo 2 de la norma en cita o hasta el vencimiento del término de tres (3) meses, lo que ocurra primero y en este caso ocurrió que se venció primero el término de los tres meses”*.

En tal virtud, queda desvirtuado el supuesto defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, pues la precitada autoridad judicial concluyó acertadamente que la acción de controversias contractuales promovida se encontraba caducada.

Con base en las razones expuestas, la Sala negará las pretensiones de la solicitud de amparo elevada por SUEJE, en tanto no se configuró ninguno de los defectos alegados en la solicitud de amparo constitucional, lo que desestima la supuesta vulneración a los derechos fundamentales de la entidad accionante.

**8. Razón de la decisión**

La Sala negará las pretensiones de la solicitud de tutela elevada por el Sistema Universitario del Eje Cafetero (SUEJE) contra elTribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C” y la Procuraduría Quinta Judicial II para Asuntos Administrativos, en tanto la decisión que encontró configurado el fenómeno de la caducidad de la demanda de controversias contractuales iniciada contra el Distrito Capital de Bogotá, Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá (Uaecob), se encuentra debidamente sustentada en las pruebas aportadas al proceso ordinario y en el marco normativo aplicable sobre la materia.

**III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**Primero.- NIÉGANSE** las pretensiones de la solicitud de tutela impetrada por el Sistema Universitario del Eje Cafetero (SUEJE) contra elTribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C” y la Procuraduría Quinta Judicial II para Asuntos Administrativos.

**Segundo.- NOTIFÍQUESE** esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**Tercero.-** En caso de no ser impugnada esta providencia, **REMÍTASE** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión previsto en el artículo 86 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

|  |  |
| --- | --- |
| **STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  **Presidenta de la Sección** | **MILTON CHAVES GARCÍA**  **Consejero** |

|  |  |
| --- | --- |
| **JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  **Consejero** | **JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  **Consejero** |

1. Esta sentencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha. [↑](#footnote-ref-1)
2. Aprobada por medio de la Ley 16 de 1972. [↑](#footnote-ref-2)
3. Aprobado por medio de la Ley 74 de 1968. [↑](#footnote-ref-3)
4. Expediente Nº 2009-01328-01, C. P. María Elizabeth García González. [↑](#footnote-ref-4)
5. Expediente Nº 2012-02201-01, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. [↑](#footnote-ref-5)
6. M. P. Jaime Córdoba Triviño. [↑](#footnote-ref-6)
7. Cfr., Sentencia del 7 de diciembre de 2016, C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto (exp. 2016 00134-01), Sentencia del 7 de diciembre de 2016, C. P. Carlos Enrique Moreno Rubio (exp. Nº 2016-02213-01), Sentencia del 24 de noviembre de 2016, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (exp. Nº 2016-02568-01, Sentencia del 27 de noviembre de 2016, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés, entre otras. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cfr., Sentencias SU-556 de 2016, M. P. María Victoria Calle Correa, SU-542 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortíz Delgado, SU-490 de 2016, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SU-659 de 2015, M. P. Alberto Rojas Ríos y SU-874 de 2014, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez, entre otras. [↑](#footnote-ref-8)
9. A menudo estas dos hipótesis se presentan en un mismo caso, porque el fallador elige de dos normas la que no es aplicable al caso. Cfr. Auto 256 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Además, entre otras, pueden verse las Sentencias T-567 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-001 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-462 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. [↑](#footnote-ref-9)
10. Sentencia T-743 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. [↑](#footnote-ref-10)
11. Sentencia T-773A de 2012. [↑](#footnote-ref-11)
12. M. P. Gloria Stella Ortíz Delgado. [↑](#footnote-ref-12)
13. Esta confusión se ocasionó porque el escrito de conciliación se presentó inicialmente en la ciudad de Pereira el 12 de mayo de 2015, el cual fue remitido por competencia a la ciudad de Bogotá donde fue radicado el 25 del mismo mes y año. [↑](#footnote-ref-13)
14. De esto da cuenta el informe presentado por la Procuraduría Quinta Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (folios 100 y 101 del cuaderno principal). [↑](#footnote-ref-14)
15. Artículo 20. Audiencia de conciliación extrajudicial en derecho. Si de conformidad con la ley el asunto es conciliable, la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse en el menor tiempo posible y, en todo caso, **tendrá que surtirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud**. Las partes por mutuo acuerdo podrán prolongar este término.

    La citación a la audiencia deberá comunicarse a las partes por el medio que el conciliador considere más expedito y eficaz, indicando sucintamente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de la no comparecencia.

    PARAGRAFO. Las autoridades de policía prestarán toda su colaboración para hacer efectiva la comunicación de la citación a la audiencia de conciliación. [↑](#footnote-ref-15)
16. Artículo 3°. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta: a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o c) **Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero**. En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente. La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada”. [↑](#footnote-ref-16)