

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Término de caducidad / CADUCIDAD DE LA ACCION - Contabilización de términos establecidos en días / CADUCIDAD DE LA ACCION - Contabilización de términos establecidos en meses o años

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (norma aplicable), la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto demandado, según el caso... Adicionalmente, el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil (aplicable), frente al tema en cuestión, establece que los términos en meses y años se contarán en días calendario - hábiles y no hábiles - ... Las disposiciones normativas transcritas permiten inferir dos hipótesis diferentes y, en consecuencia, dos efectos jurídicos distintos frente a la determinación de los términos en los procesos judiciales. Por un parte, la hipótesis relacionada con los términos fijados en meses o años y, por la otra, la de los términos que se determinan en días propiamente dichos. Los términos establecidos en días, como es el caso del término para promover el incidente de liquidación de perjuicios, sí se entienden suprimidos los días feriados y vacantes - artículo 62 de la Ley 4 de 1913 - o los que, por alguna razón, permanezca cerrado el despacho judicial - artículo 121 del Código de Procedimiento Civil -.Por otra parte, para los términos que se fijan en meses o años, como es el caso de la caducidad de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa, respectivamente, deben ser contabilizados en días calendario o, mejor, en unidades exactas, ya sea de meses o de años, de tal forma que, en principio, no deben excluirse los días no hábiles. Sin embargo, cuando aquel término vence en un día festivo o, en general, en día no hábil, se entiende que el término se extiende hasta el primer día hábil siguiente.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 121 / LEY 4 DE 1913 - ARTICULO 62

NOTA DE RELATORIA: En relación con la contabilización de los términos de caducidad establecidos en días, meses o años, ver sentencia de la Sección Cuarta de esta Corporación, del 11 de diciembre de 2014, exp. 2014-02070-01, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

DEFECTO PROCEDIMENTAL - Exceso de ritual manifiesto / PARO JUDICIAL - Suspende término de caducidad / VULNERACION DE LOS DERECHOS DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO - Contabilización indebida de los términos de caducidad de la acción

El problema jurídico a resolver se centra en determinar si es procedente dejar sin efectos la providencia del 8 de mayo de 2014, proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera, mediante la cual se revocó la sentencia de primera instancia en la que se accedía a las pretensiones y, en su lugar, se declaró de oficio la excepción de caducidad de la acción, en la medida en que, según la sociedad actora, dicha decisión se adoptó al margen de las formas establecidas para ese proceso, pues se dictaron en desconocimiento de la situación específica del caso, esto es, desatendiendo que el cese de actividades que adelantó la Rama Judicial en el año 2006... El tribunal constitucional ha entendido que se puede configurar el defecto procedimental cuando las autoridades demandadas incurren en exceso ritual manifiesto... En el caso propuesto se encuentra probado lo siguiente: (i) que el acto administrativo complejo demandado en el proceso sub lite quedó

ejecutoriado el 26 de enero del año 2006; (ii) que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, juez competente para conocer aquella demanda, no atendió al público desde el 17 de mayo de 2006 hasta el 5 de junio de ese mismo año, a las doce y diez minutos - post meridiem - P.M; y (iii) que la demanda que generó la providencia objeto de esta acción de tutela se interpuso el 6 de junio del 2006... Ahora bien, si se tiene en cuenta que el término fijado para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue establecido en meses - numeral 2 del artículo 136 del C.C.A. -; que el fenómeno de caducidad ocurrió durante el cese de actividades del juez ordinario de instancia - mayo 26 de 2006 -; y que el paro judicial terminó al medio día del 5 de junio de 2006, se puede concluir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho objeto de esta decisión fue promovida dentro del término establecido por el legislador para tales fines. Esto, porque, atendiendo los parámetros antes referidos, dicho término feneció el 6 de junio de 2006. La Sala no considera procedente el argumento de la autoridad judicial demandada, según el cual la entidad accionante debió interponer la demanda el día 5 de junio de 2006, debido a que ese día se prestó atención al público después de la doce del día - 12:00 PM -, ya que tal consideración se sustenta en una interpretación que hace caso omiso del principio pro actione, como debe ser, conforme con los principios constitucionales del Estado Social de Derecho, especialmente el de la tutela judicial efectiva. Habría que agregar que materialmente no es posible considerar que la atención al público por cinco horas, esto porque se retomaron labores al mediodía, pueda ser considerado un día completo para efectos de darle aplicación al artículo 62 de la Ley 4ª de 1913, que hace referencia expresa al término día y no a unas horas de trabajo... Los ceses de actividades no pueden implicar el traslado de cargas a los usuarios de la administración de justicia. En conclusión, se tiene que el Consejo de Estado, Sección Primera, al dictar la providencia del 8 de mayo de 2014, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la Autoridad Nacional de Televisión - ANTV -, debido a que no tuvo en cuenta que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al igual que otros despachos judiciales del país, no prestaron atención al público por el cese de actividades o paro judicial entre el 17 de mayo y el 5 de junio de 2006. Por lo demás, la Sala considera que no es necesario pronunciarse respecto de los defectos fáctico y desconocimiento del precedente, por una parte, porque los argumentos señalados para sustentar esos cargos guardan relación con las consideraciones precedentes y, por el otro, por la vocación de prosperidad del defecto procedimental absoluto.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136

NOTA DE RELATORIA: En lo atinente con el defecto procedimental, consultar sentencias T-120 de 2010 y T-268 de 2010 de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ

Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015)

Radicación número: 11001-03-15-000-2014-02742-01(AC)

Actor: AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISION - ANTV

Demandado: CONSEJO DE ESTADO - SECCION PRIMERA

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte demandante en contra la sentencia del 10 de diciembre de 2014, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda y, con fundamento en esto, se dispuso:

"...AMPÁRASE el derecho fundamental al debido proceso de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), y en consecuencia,

DÉJASE SIN EFECTOS la sentencia proferida el 8 de mayo de 2014 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera -. En consecuencia,

ORDÉNASE a los magistrados que integran la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que en un término no superior a diez (10) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, profieran una sentencia de replazo con fundamento en la normatividad vigente, o para que en su defecto se aparte del mismo exponiendo las razones de su disenso.

[...]" (Fl. 194)

ANTECEDENTES

El 10 de octubre de 2014¹, la AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN - ANTV -, por conducto de apoderado judicial, instauró acción de tutela contra el CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN PRIMERA -, por considerar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia (Fl. 1).

1. Hechos

¹ Carátula del expediente.

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

1.1. La anterior Comisión Nacional de Televisión (ahora Autoridad Nacional de Televisión –ANTV) y el entonces Instituto Nacional de Radio y Televisión –INRAVISIÓN, suscribieron varios contratos con el objeto de dar cumplimiento de lo estipulado en el artículo 17 de la Ley 182 de 1995². Algunos de esos contratos se ejecutaron y liquidaron en debida forma (082 del año 2000, 028 del 2001, 016 del 2002 y 091 del 2003); otros estaban pendientes de ejecutar y liquidar antes que INRAVISIÓN se convirtiera en la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia –RCTV (015 del año 2003, 031 de 2004 y 031 de 2004); y otro fue cedido a la le referida sociedad (039 del año 2004).

1.2. Una vez iniciado el proceso de liquidación del Instituto Nacional de Radio y Televisión –INRAVISIÓN, y habiéndose convocado a los interesados, la otrora Comisión Nacional de Televisión reclamó por los créditos provenientes de los contratos Nos. 082 del año 2000, 028 de 2001, 06 de 2002, 091 y 015 de 2003, 031, 032 y 034 de 2004.

1.3. El Instituto Nacional de Radio y Televisión en liquidación, mediante la Resolución No. 004 del 8 de febrero de 2005, rechazó las reclamaciones antes referidas, según el accionante, con fundamento en la “...causal 17 relacionada con soportes insuficientes...” (Fl. 83 del C2 del anexo).

1.4. Esa decisión fue objeto del recurso de reposición, que fue resuelto a través de la Resolución No. 770 del 20 de octubre de 2005, en el sentido de confirmar la decisión frente a los contratos ejecutados, pero modificar la causal invocada frente a los que estaban vigentes para esos momentos - *causal 17* -.

² ARTICULO 17. De la promoción de la televisión pública. La Comisión Nacional de Televisión efectuará el recaudo de las sumas a que tiene derecho y llevará su contabilidad detalladamente. Una vez hecha la reserva prevista en esta Ley para absorber sus pérdidas eventuales, un porcentaje de las utilidades de cada ejercicio se depositará en un fondo denominado "Fondo para el Desarrollo de la Televisión", constituido como cuenta especial en los términos del artículo 2o. del Decreto 3130 de 1968, adscrito y administrado por la Comisión, el cual se invertirá prioritariamente en el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión y en la programación cultural a cargo del Estado, con el propósito de garantizar el pluralismo informativo, la competencia, la inexistencia de prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético utilizado para el servicio de televisión y la prestación eficiente de dicho servicio.

La Comisión reglamentará lo establecido en este artículo.

1.5. La decisión antes referida, en lo relacionado con los contratos vigentes, fue objeto del recurso de reposición, sin embargo, fue confirmada a través de la Resolución No. 014 de 20 de enero de 2006. Esta última decisión quedó ejecutoriada el 26 de enero de ese mismo año (Fl. 343 del C1 del anexo).

1.6. Según lo afirma el accionante, y lo corroboran las pruebas aportadas al expediente de la referencia (fl. 50), entre el 17 de mayo de 2006, hasta las **doce y diez** (12:10) *post meridiem* - PM - del 6 de junio de ese mismo año, los funcionarios del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se mantuvieron en cese de actividades, razón por la que no hubo atención al público.

1.7. El **6 de junio del año 2006** (fl. 21 vuelto del C1 del anexo), en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (C.C.A.), la entonces Agencia Nacional de Televisión (ahora ANTV - accionante -) demandó al Instituto Nacional de Radio y Televisión – INRAVISIÓN EN LIQUIDACIÓN (ahora RCTV), con la finalidad que se declarara la nulidad de los actos administrativos antes referidos y, con fundamento en esto, se restablecieran los derechos conculcados, específicamente ordenando el pago de los créditos provenientes de los contratos referidos en el numeral 1.2. de este fallo.

1.8. Surtidos los trámites de rigor, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera profirió sentencia de primera instancia el 31 de julio del 2008 (fls. 531 a 562 del C1 del anexo), mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y, con fundamento en esto, ordenó el reconocimiento de unas sumas de dinero. Tal decisión se dictó con fundamento en que existían unas sumas de dinero que no fueron reintegradas.

1.6. Inconforme con la decisión, el entonces Ministerio de Telecomunicaciones (vinculado al pago del restablecimiento del derecho) y la parte demandada apelaron la decisión antes referida ante el Consejo de Estado, Sección Primera. Dicha Sección, por medio de la sentencia del 8 de mayo de 2014, revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, declaró probada de oficio la excepción de caducidad de la acción, con el argumento que la demanda debió presentarse el **5 de junio de 2006**, día en el que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca reinició labores, en el entendido que el término para presentar la demanda fenecía el **4 de junio de 2006**, esto es, un día en el que no hubo atención al público por el cese de actividades.

2. Fundamentos

2.1. El apoderado judicial de la entidad accionante aduce que el Consejo de Estado, Sección Primera, incurrió en defecto procedimental absoluto, fáctico y desconocimiento del precedente y, con eso, vulneró los derechos fundamentales de la entidad que representa, en la medida en que declaró de oficio la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta contra el entonces INRAVISIÓN, desconociendo las prueba aportadas al expediente y el precedente de esta Corporación Judicial, según el cual el término de caducidad en el *sub examine* debía contarse teniendo en cuenta las circunstancias especiales del caso, esto es, que el término de caducidad operó mientras el juez natural estaba en “paro” y, por lo tanto, que la demanda debía presentarse una vez se retomaran las labores judiciales.

2.2. En la demanda de tutela se dice que las pruebas aportadas al expediente, especialmente la constancia expedida en la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, daban cuenta que el cese de actividades concluyó el 5 de junio del 2006 y, en consecuencia, que la demanda de nulidad y restablecimiento de derecho debía presentarse al día siguiente, como, en efecto, se hizo (Fl. 21 vuelto del C1 del anexo).

2.3. El apoderado de la parte actora resaltó que la Sección Segunda de esta Corporación, al fallar acciones de tutela, ha adoptado la tesis antes referida. Específicamente hizo referencia a las providencias del 26 de abril de 2012³, y del 20 de octubre de 2010⁴, proferidas por las Secciones Segunda y Primera de esta Corporación Judicial, respectivamente.

3. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda de tutela son las siguientes:

“Con fundamento en los hechos relacionados, en los argumentos de derecho y medios de prueba legalmente aportados, y teniendo en cuenta la plena

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”. Sentencia del 26 de abril de 2012. Expediente No. 11001-03-25-000-2008- 00050-00. M.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 28 de octubre de 2010. Expediente No. 2008-00078-01 M.P. Dr. Rafal E. Ostau de Lafont Pianeta.

acreditación de los requisitos señalados por la H. Corte Constitucional en la sentencia C-095 de 2005, solicito a los HH. Consejeros, disponer y ordenar a la parte accionada y en favor de la **COMISION NACIONAL DE TELEVISIÓN, hoy AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN**, lo siguiente:

1. TUTELAR el derecho fundamental al DEBIDO PROCESO y el ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, en favor de la COMISION NACIONAL DE TELEVISIÓN, hoy AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN.

2. REVOCAR Y DEJAR SIN EFECTOS, la sentencia proferida el 8 de mayo de 2014 por la Sección Primera del Consejo de Estado en el marco del proceso ordinario de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que cursó con el expediente número 25000-23-24-000-2006-00582-01, y como **consecuencia de lo anterior, ORDENAR** al mencionado operador judicial emitir una **DECISIÓN DE FONDO, CONSIDERANDO todos los medios de prueba**, obrantes en el proceso, entre ellos, y **en especial**, la **CERTIFICACIÓN EXPEDIDA el día 6 de junio de 2006 por Edith Rocío Alarcón Barreto, Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, medio de prueba que evidencia que la acción judicial que presenté el día 6 de junio de 2006, se radicó dentro del término de ley ante la autoridad judicial pertinente.”

Una vez avocado el conocimiento de la presente acción por parte del Consejo de Estado, Sección Segunda, subsección “A”, mediante auto del 15 de octubre de 2014, se ordenó notificar a las partes de la presente actuación de tutela y se vinculó al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (antes Ministerio de las Telecomunicaciones) y a la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC (antiguo INRAVISIÓN), como terceros interesados en las resultas de este proceso (fl. 129).

4. Intervenciones

4.1. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (antes Ministerio de las Telecomunicaciones), por conducto de la Oficina Asesora Jurídica, se refirió a las competencias de ese ministerio y, con fundamento en estas, se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela de la referencia, para lo que argumentó, además, que en este caso no se configuran las casales generales, así como tampoco las específicas, para la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Aseguró que lo que pretende la entidad demandante es reabrir un nuevo debate frente a los hechos las pretensiones y las decisiones de primera y segunda instancia. En ese sentido, consideró improcedente que se pretenda convertir el amparo constitucional en una tercera instancia, máxime cuando las decisiones que

se cuestionan están debidamente sustentadas y se ajustan al ordenamiento jurídico y al precedente aplicables para el caso concreto.

4.2. La sociedad **Radio Televisión Nacional de Colombia –RCTV**, por intermedio de la Subgerencia de Soporte Corporativo, se pronunció sobre los hechos expuestos en la demanda de tutela y se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la misma, para lo que argumentó que en *sub examine* no se cumplieron los requisitos generales ni los específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, haciendo especial énfasis en el requisito de la inmediatez, que, a su juicio, se incumple en el caso propuesto.

Agregó que la providencia cuestionada se dictó con fundamento en el estudio juicioso y sopesado de las pruebas aportadas al expediente, así como en el análisis probo de las normas y precedentes vigentes para esos momentos.

Finalmente, señaló que, mediante el ejercicio de la presente acción de tutela, lo que se pretende es dilatar el proceso y, con esto, congestionar aún más el aparato jurisdiccional del Estado (fl. 150).

4.3. El **Consejo de Estado, Sección Primera**, por conducto del magistrado Marco Antonio Velilla Moreno, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la Autoridad Nacional de Televisión, argumentando que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho objeto de análisis debía presentarse el día 5 de junio del año 2006, pues si bien la fecha en la que operó el fenómeno de la caducidad no hubo atención al público, esto es, el día inmediatamente anterior - junio 4 -, lo cierto es que el día 5 de junio de 2006 si se atendió a los usuarios y, en consecuencia, el escrito de demanda debía ese mismo día, y no al día siguiente como se hizo en el caso *sub examine*.

Aseguró que aunque que no se refirió expresamente a la prueba que se echa de menos, debía tenerse en cuenta que ese elemento de prueba sí se valoró, tanto así que se pudo establecer que el día 5 de junio del año 2006, si hubo atención al público, por lo que, reiteró, la demanda debió presentarse ese día.

5. Sentencia Impugnada

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", en sentencia del 10 de diciembre de 2014, accedió a las pretensiones de la demanda de tutela de la referencia y, como consecuencia de esto, dispuso lo siguiente:

"[...] AMPÁRASE el derecho fundamental al debido proceso de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), y en consecuencia,

DÉJASE SIN EFECTOS la sentencia proferida el 8 de mayo de 2014 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera -. En consecuencia,

ORDÉNASE a los magistrados que integran la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que en un término no superior a diez (10) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, profieran una sentencia de remplazo con fundamento en la normatividad vigente, o para que en su defecto se aparte del mismo exponiendo las razones de su disenso (...)" (Fl. 194)

Para sustentar esa decisión, el juez de primera instancia consideró, por una parte, que el acto complejo demandado quedó en firme el 26 de enero de 2006 y, por la otra, que el juez competente se encontraba en cese de actividades entre el 17 de mayo y el 5 de junio de 2015, razón por la que la demanda debía presentarse el 6 de ese mismo mes y año, por ser el primer día hábil siguiente.

Para el *a quo*, en los casos en los que el término de caducidad de la acción opere en un día en el que, por cualquier motivo no hubiese atención al público, se autoriza la interposición del escrito de demanda al día hábil siguiente, en los términos expuestos en los artículos 164 del Código Contencioso (norma aplicable) y 62 del Código de Régimen Político y Municipal.

6. Impugnación

6.1. La Sección Primera del Consejo de Estado (demandada) **IMPUGNÓ** la anterior decisión, para lo que solicitó tener en cuenta que la prueba que se echa de menos da cuenta que el 5 de junio, al medio día, se retomaron las labores de atención al público, y no al día siguiente como lo dijo el *a quo*.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, fue reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1° establece

que "**Toda 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 en 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 o de los particulares en los casos que señala este decreto", la cual, en principio, procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial.

En el evento de existir esa otra herramienta de defensa, la tutela será procedente si se alega que se propone como mecanismo transitorio con el que se busca evitar un perjuicio irremediable.

1. Problema jurídico

El problema jurídico a resolver se centra en determinar si es procedente dejar sin efectos la providencia del 8 de mayo de 2014, proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera, mediante la cual se revocó la sentencia de primera instancia en la que se accedía a las pretensiones y, en su lugar, se declaró de oficio la excepción de caducidad de la acción, en la medida en que, según la sociedad actora, dicha decisión se adoptó al margen de las formas establecidas para ese proceso, pues se dictaron en desconocimiento de la situación específica del caso, esto es, desatendiendo que el cese de actividades que adelantó la Rama Judicial en el año 2006.

2. La acción de tutela contra providencias judiciales

La acción de tutela es procedente contra providencias judiciales, tal como ha sido reconocido por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Entre otras providencias, en la sentencia C-590 de 2005, la primera Corporación precisó los *requisitos generales y especiales*, o eventos determinantes, de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Y mediante la sentencia de julio 31 de 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia respecto de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales⁵.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sentencia de julio 31 de 2012. Radicado: 2009-01328-01(IJ). M.P. María Elizabeth García González. Según la providencia: "...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

Igualmente, en virtud de la sentencia de agosto 5 de 2014, la Sala Plena del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia acerca de la posibilidad de interponer la acción de tutela contra las sentencias del Consejo de Estado y respecto de las condiciones o requisitos para esto⁶. Con relación a este último aspecto, la Corporación, con fundamento en la jurisprudencia constitucional, diferenció los siguientes dos requisitos o condiciones que debe acreditar el juez de tutela para que prospere el amparo:

En primer lugar, son requisitos para que proceda el estudio de una acción de tutela contra una providencia judicial, los siguientes: *i)* deber del actor de precisar los hechos y las razones en que se fundamenta la acción, *ii)* deber del actor de cumplir con el requisito de subsidiariedad de la acción, al no contar o haber agotado todos los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales en sede del juez natural, *iii)* cumplir con el requisito de inmediatez de la acción, y, finalmente, *iv)* acreditar que el asunto es de evidente relevancia constitucional.

En segundo lugar, al citar la sentencia C-590 de 2005, de la Corte Constitucional, indicó que son *requisitos o causales especiales*, para que proceda la acción en el caso concreto, que esta adolezca de alguno de los siguientes defectos: *i)* defecto orgánico, *ii)* defecto procedimental, *iii)* defecto fáctico, *iv)* defecto material o sustantivo, *v)* defecto por error inducido, *vi)* defecto por falta de motivación, *vii)* defecto por desconocimiento del precedente y *viii)* defecto por violación directa de la Constitución⁷.

La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales es excepcional, de allí que la interpretación de los requisitos generales y de los defectos específicos en la providencia, deba ser restrictiva, a la luz de los argumentos planteados por los intervinientes en el proceso de amparo.

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. [...]”.

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sentencia de agosto 5 de 2014. Radicado: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁷ Estos defectos, para la Corte Constitucional, “tocan con la procedencia misma del amparo”, en los términos del fundamento jurídico 23 de la sentencia C-590 de 2005.

3. Caso concreto

En primer lugar, se debe mencionar que si bien es cierto que en el caso bajo estudio la accionante es una persona jurídica, también lo es que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a esta clase de personas se les pueden vulnerar derechos fundamentales⁸.

Ahora bien, como ya se dijo antes, mediante el ejercicio de la presente acción, la Autoridad Nacional de Televisión - ANTV - pretende que se dejen sin valor ni efectos jurídicos la providencia del 8 de mayo de 2014, proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera, mediante la cual se revocó el fallo del 31 de julio del 2008, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera y, en su lugar, se declaró de oficio la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada en contra del Instituto Nacional de Radio y Televisión INRAVISIÓN - ahora RCTV -.

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial se cumplen en el caso propuesto, razón por la que se debe proceder a verificar si se violaron los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la parte accionante, por haber incurrido la autoridad judicial accionada, en defectos procedimental absoluto, fáctico y desconocimiento del precedente.

Es del caso precisar que no le asiste razón a la sociedad Radio Televisión de Colombia - RCTV - cuando aduce que en el *sub examine* no se cumple con el requisito de inmediatez, toda vez que la sentencia cuestionada se notificó mediante edicto desfijado el 26 de junio de 2014⁹, y la presente acción de tutela se interpuso el 10 de octubre de ese mismo año, esto es, antes de que transcurrieran los seis meses que la Sala Plena de esta Corporación ha entendido como regla general para determinar el término de inmediatez¹⁰.

3.1. Defecto procedimental

⁸ Sentencia T-313/10.

⁹ Folio 107 del C2 del expediente anexo.

¹⁰ *Ibidem*. Nota 6

3.1.1. Tal como ha sido puesto de manifiesto por la jurisprudencia constitucional, una providencia adolece de un defecto procedimental cuando el funcionario judicial “[...] actúa completamente al margen del procedimiento establecido. En la sentencia T-310 de 2009, la Corte precisó que también se trata de un defecto de naturaleza cualificada, pues demanda que el trámite judicial [...] se haya surtido bajo la plena inobservancia de las reglas de procedimiento que le eran aplicables, lo que ocasiona que la decisión adoptada responde únicamente al capricho y la arbitrariedad del funcionario judicial.’ Además, la desviación del procedimiento debe ser de tal magnitud que afecte los derechos fundamentales de las partes, en especial el derecho al debido proceso [...]”¹¹.

Adicionalmente, el tribunal constitucional ha entendido que se puede configurar el defecto procedimental cuando las autoridades demandadas incurren en exceso ritual manifiesto. En efecto, la Corte¹² consideró:

“Más recientemente, en sentencia T- 264 de 2009[25], esta Corporación precisó que puede “producirse un defecto procedimental en una sentencia cuando el funcionario judicial, por un apego excesivo a las formas” se aparta de sus obligaciones de impartir justicia sin tener en cuenta que los procedimientos judiciales son medios para alcanzar la efectividad del derecho y no fines en sí mismos. La Corte al conocer en sede de revisión la providencia atacada, consideró que el Tribunal había incurrido en un defecto procedimental por “exceso ritual manifiesto”, actuando en “contra de su papel de director del proceso y del rol protagónico que le asigna el ordenamiento en la garantía de los derechos materiales, al omitir la práctica de una prueba imprescindible para fallar, a pesar de la presencia de elementos que le permitían concluir que por esa vía llegaría a una decisión indiferente al derecho material. Por esta vía, la autoridad accionada cerró definitivamente las puertas de la jurisdicción a la peticionaria, olvidó su papel de garante de los derechos sustanciales, su obligación de dar prevalencia al derecho sustancial, y su compromiso con la búsqueda de la verdad en el proceso como presupuesto para la adopción de decisiones justas”.

3.1.2. En el presente caso, la autoridad demandante insinúa que la sentencia acusada vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, debido a que pasaron por alto que la caducidad de la acción se configuró un día en el que no se atendió al público por el cese de actividades judiciales que se adelantaba la Rama Judicial y, por lo tanto, que la demanda podía presentarse al día hábil siguiente a la terminación de ese “paro judicial”, lo cual, a su juicio, ocurrió el 5 de junio del año 2006, permitiéndole

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-125 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-268 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

presentar la demanda al día hábil siguiente, esto es, el 6 de junio del año 2006, día en el que, en efecto, se presentó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho objeto de esta actuación¹³.

En efecto, en la demanda de tutela se dice lo siguiente:

*“[...] la acción de nulidad y restablecimiento que el martes 6 de junio de 2006 radiqué en nombre de la Comisión Nacional de Televisión, se presentó en tiempo y conforme a la ley, si tenemos en cuenta que **ese día (6 de junio de 2006), se habían reiniciado las labores de la Rama Judicial, pues hubo un cese de actividades judiciales del H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, situación que impidió presentar la demanda antes del 26 de mayo de 2006**, fecha en la cual se cumplían los cuatro (4) meses de que trata el numeral 2º del artículo 136 del anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).*

*En el folio 317 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho, obra una **CERTIFICACIÓN EXPEDIDA el día 6 de junio de 2006 por Edith Rocío Alarcón Barreto, Secretaria de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, medio de prueba que evidencia que la acción judicial que presenté el día 6 de junio de 2006, **se radicó dentro del término de ley ante la autoridad judicial pertinente [...].**”*

3.1.3. Observa la Sala que, frente al tema objeto de controversia, en la sentencia del 8 de mayo de 2014, se señaló lo siguiente:

“(...) La Resolución 014 expedida el 20 de enero de 2006, la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 770 de 20 de octubre de 2006 que a su vez resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 004 de 8 de febrero de 2005, según constancia obrante a folio 346.

*De otra parte, la demanda promovida en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Instituto nacional de Radio y Televisión, INRAVISIÓN en liquidación fue radicada el 6 de junio de 2006.
(...)*

En el presente caso tratándose de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el término de caducidad es de cuatro meses contados a partir de la notificación del acto y según la constancia los cuatro meses vencieron y la demanda fue presentada el 4 de junio de 2006 lo que significa que la acción se encontraba caducada.

Al ser el término de caducidad perentorio, sólo basta el trascurso del tiempo y el no ejercicio de la acción dentro del término; una vez iniciado a partir en este caso de la notificación y su constancia de ejecutoria, lo que ocurra de

¹³ Ver folio 21 vuelto del C1 del expediente anexo.

ahí en adelante no tiene la facultad para modificar el plazo perentorio señalado por la ley.

(...) En el Presente caso la Comisión Nacional de Televisión no ejerció la acción dentro del término de caducidad lo que generó como consecuencia jurídica por virtud de la ley la extinción del derecho de acción.” (fl. 102-104)

3.1.4. La Sala considera que la autoridad judicial accionada incurrió en defecto procedimental absoluto y, en consecuencia, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la entidad demandante, por las razones que pasan a exponerse.

i) En el caso propuesto se encuentra probado lo siguiente: *(i)* que el acto administrativo complejo demandado en el proceso *sub lite* quedó ejecutoriado el 26 de enero del año 2006 (Fl. 343 del C1 del anexo); *(ii)* que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, juez competente para conocer aquella demanda, no atendió al público desde el 17 de mayo de 2006 hasta el 5 de junio de ese mismo año, a las **doce y diez minutos** - *post meridiem* - P.M. - (fl. 50); y *(iii)* que la demanda que generó la providencia objeto de esta acción de tutela se interpuso el 6 de junio del 2006 (fl. 21 vuelto del C1 del anexo).

ii) De conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (norma aplicable), la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto demandado, según el caso. En efecto, esa norma dispone:

*“ARTICULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:>
<Subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:>*

1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

*2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la **publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso.** Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.” (Negrillas fuera de texto)*

Adicionalmente, el artículo 121¹⁴ del Código de Procedimiento Civil (aplicable), frente al tema en cuestión, establece que los términos en meses y años se contarán en días calendario - hábiles y no hábiles -.

Por otra parte, el artículo 62 de la Ley 4^a de 1913, dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.”

iii) Las disposiciones normativas transcritas permiten inferir dos hipótesis diferentes y, en consecuencia, dos efectos jurídicos distintos frente a la determinación de los términos en los procesos judiciales¹⁵. Por un parte, la hipótesis relacionada con los términos fijados en meses o años y, por la otra, la de los términos que se determinan en días propiamente dichos. Los términos establecidos en días, como es el caso del término para promover el incidente de liquidación de perjuicios, sí se entienden suprimidos los días feriados y vacantes - artículo 62 de la Ley 4^a de 1913 - o los que, por alguna razón, permanezca cerrado el despacho judicial - artículo 121 del Código de Procedimiento Civil -.

Por otra parte, para los términos que se fijan en meses o años, como es el caso de la caducidad de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa, respectivamente, deben ser contabilizados en días calendario o, mejor, en unidades exactas, ya sea de meses o de años, de tal forma que, en principio, no deben excluirse los días no hábiles. Sin embargo, cuando aquel término vence en un día festivo o, en general, en día no hábil, se entiende que el término se extiende hasta el primer día hábil siguiente.

iv) Ahora bien, si se tiene en cuenta que el término fijado para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue establecido en meses - numeral 2^o del artículo 136 del C.C.A. - (*supra* No. i); que el fenómeno de

¹⁴ ARTÍCULO 121. Términos de días, meses y años. En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquéllos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho.

Los términos de meses y de años se contarán conforme al calendario. (Negrillas fuera de texto)

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 11 de diciembre de 2014. Expediente No. 11001-03-15-000-2014-02070-01. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

caducidad ocurrió durante el cese de actividades del juez ordinario de instancia - mayo 26 de 2006 -; y que el “paro judicial” terminó al medio día del 5 de junio de 2006, se puede concluir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho objeto de esta decisión fue promovida dentro del término establecido por el legislador para tales fines. Esto, porque, atendiendo los parámetros antes referidos, dicho término feneció el 6 de junio de 2006.

v) La Sala no considera procedente el argumento de la autoridad judicial demandada, según el cual la entidad accionante debió interponer la demanda el día 5 de junio de 2006, debido a que ese día se prestó atención al público después de la doce del día - 12:00 PM -, ya que tal consideración se sustenta en una interpretación que hace caso omiso del principio *pro actione*, como debe ser, conforme con los principios constitucionales del Estado Social de Derecho, especialmente el de la tutela judicial efectiva.

Habría que agregar que materialmente no es posible considerar que la atención al público por cinco horas, esto porque se retomaron labores al mediodía, pueda ser considerado un día completo para efectos de darle aplicación al artículo 62 de la Ley 4ª de 1913, que hace referencia expresa al término *día* y no a unas horas de trabajo.

vi) Aunque en gracia de discusión se aceptara que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debía promoverse el 5 de junio de 2006, después del mediodía, lo cierto es que la parte demandante no tenía como saber la fecha exacta de aquella terminación, pues esta no es un hecho notorio de público conocimiento y, por lo tanto, no podía exigírsele que acudiera al día siguiente a los despachos judiciales. Los ceses de actividades no pueden implicar el traslado de cargas a los usuarios de la administración de justicia.

4. En conclusión, se tiene que el Consejo de Estado, Sección Primera, al dictar la providencia del 8 de mayo de 2014, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la Autoridad Nacional de Televisión - ANTV -, debido a que no tuvo en cuenta que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al igual que otros despachos judiciales del país,

no prestaron atención al público por el cese de actividades o “paro judicial” entre el 17 de mayo y el 5 de junio de 2006.

5. Por lo demás, la Sala considera que no es necesario pronunciarse respecto de los defectos fáctico y desconocimiento del precedente, por una parte, porque los argumentos señalados para sustentar esos cargos guardan relación con las consideraciones precedentes y, por el otro, por la vocación de prosperidad del defecto procedimental absoluto.

6. Así las cosas, la Sala confirmará el fallo impugnado.

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

FALLA

1. **CONFÍRMASE** la decisión impugnada, proferida el 10 de diciembre de 2014, por el CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “A”, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2. **NOTIFÍQUESE** la presente decisión a los interesados, por telegrama o por cualquier otro medio expedito

3. **ENVÍESE** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidenta de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ