



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: DIANA CAROLINA PÉREZ FORERO
Accionado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
Referencia: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - SE CONFIRMA FALLO DE PRIMERA INSTANCIA QUE AMPARÓ DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ACCIONANTE – Se configuró un defecto sustantivo en el *sub examine*

Sentencia de segunda instancia

La Sala decide la impugnación presentada por la sociedad **Constructora del Valle Real S.A.** en contra de la sentencia de 2 de febrero de 2023, proferida por la **Sección Quinta del Consejo de Estado**.

I. LA SOLICITUD DE TUTELA

1. La ciudadana **Diana Carolina Pérez Forero** solicitó el amparo de su derecho fundamental al debido proceso, cuya vulneración atribuyó al auto 7 de junio de 2022, proferido por el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** dentro del medio de control de nulidad con radicación número 25000-23-36-000-2019-00265-00, y mediante el cual se estimó como bien denegado el recurso de apelación promovido en contra de la sentencia de 5 de marzo de 2020.

II. HECHOS

2. De conformidad con lo planteado por la parte accionante, los hechos que motivan la solicitud de amparo se contraen, en síntesis, a lo siguiente:

2.1. Relató que promovió demanda en ejercicio del medio de control de nulidad simple en contra de la Curaduría Urbana de Buga, para que se declarara la nulidad de las Resoluciones Nros. UC-0007 de 30 de mayo de 2018¹, UC-007-A/2018 de 10 de agosto de 2018² y C-0232 de 13 de agosto de 2018³.

2.2. Indicó que el conocimiento del proceso le correspondió al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Buga y que, mediante sentencia de 5 de marzo de 2020, el referido despacho judicial negó las pretensiones de la demanda.

¹ «[...] A través de la cual se otorga una licencia urbanística [...]».

² «[...] Por la cual se modifica una licencia urbanística de urbanización vigente [...]».

³ «[...] Por la cual se otorga una licencia urbanística de construcción [...]».



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

2.3. Manifestó que promovió recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia y que, en aplicación del numeral 1° del artículo 247 del CPACA, el día 6 de julio de 2020 a las 16:39, remitió la sustentación de su escrito de apelación al correo electrónico del despacho judicial.

2.4. Indicó que, mediante auto de 4 de agosto de 2020, el juez de primera instancia concedió el recurso de apelación en contra de la sentencia de 5 de marzo de 2020.

2.5. Señaló que el apoderado judicial de la sociedad **Constructora Valle Real S.A.** y la **Curaduría Urbana de Buga** solicitaron al juez de primera instancia que adoptara una medida de saneamiento, ya que el recurso de apelación había sido interpuesto por fuera del horario laboral del despacho y, por este motivo, debía tenerse por radicado extemporáneamente.

2.6. Sostuvo que, mediante el auto de 19 de agosto de 2020, el juez de primera instancia dispuso: «[...] *DEJA[R] SIN EFECTO el auto por medio del cual se concedió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida en audiencia del 5 de marzo del año que avanza, por la EXTEMPORANEIDAD de la presentación del escrito de impugnación [...]*».

2.7. Adujo que en contra de la decisión aludida promovió recurso de reposición y, en subsidio, el de queja. Mediante auto de 16 de septiembre de 2020, el **Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Buga** resolvió no reponer el auto de 19 de agosto de 2020 y ordenó expedir, a expensas del recurrente, las copias de las piezas procesales para que se surtiera el recurso de queja.

2.8. Afirmó que, mediante el auto de 7 de junio de 2022, el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** resolvió el recurso de queja y, en consecuencia, declaró bien denegado el recurso de apelación promovido contra la sentencia de 5 de marzo de 2020.

2.9. Sostuvo que el auto de 7 de junio de 2022 incurrió en los defectos sustantivo y procedimental absoluto con base en los siguientes argumentos:

2.10. En lo relativo al defecto sustantivo, en primer lugar, señaló que se aplicó una norma abiertamente inaplicable al *sub examine* como lo es el artículo 109 del Código General del Proceso y se dejaron de aplicar las normas que sí regulaban el caso, como lo son los artículos 67 del Código Civil, y 59 y 60 de la Ley 4° de 1913.

2.11. En consonancia con el argumento anterior, expuso que, a través del Acuerdo N° PCSJA20-11581 de 27 de junio de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura dispuso que: «[...] [l]as sedes judiciales y administrativas de la Rama Judicial no prestarán atención presencial al público [...]», por lo que «[...] *no ha[bía] forma de dar aplicación al precepto contenido en el artículo 109 del CGP porque realmente el*



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Acuerdo no planteaba una regulación frente al horario de apertura y cierre del Juzgado de Buga [...]».

2.12. Sumado a lo anterior, señaló que el artículo 67 del Código Civil establece que «[...] *los plazos de días, meses o años (...) de los Tribunales o Juzgados, se entenderá[n] que han de ser completos y correrán (...) hasta la media noche del último día de plazo [...]*». Esta norma, junto al artículo 59 de la Ley 4° de 1913, según la accionante, eran las llamadas a resolver la controversia porque «[...] *regula la forma en la que deben contarse los plazos judiciales sin partir del supuesto de la apertura o cierre del despacho, como sucede en el caso que nos ocupa [...]*».

2.13. Igualmente, destacó que el acuerdo expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca, si bien regula el horario laboral de los empleados y funcionarios judiciales, no contempló la apertura de las sedes judiciales.

2.14. En segundo lugar, adujo que en la providencia objeto de esta acción constitucional se avaló la aplicación indebida de la potestad de saneamiento, ya que el ejercicio de esta facultad está dirigido a prevenir la configuración de una nulidad en el proceso, circunstancia que no aconteció en el *sub examine*.

2.15. En cuanto al defecto procedimental señaló, en primera medida, que se desconoció el trámite previsto en el numeral 2° del artículo 247 del CPACA porque el juez de primera instancia, una vez concedido el recurso de apelación, debió «[...] *remite[r] el expediente a su superior para que decidiera sobre la admisión del recurso de alzada [...]*». En cambio la autoridad judicial adicionó una etapa procesal de saneamiento del proceso, cuando lo procedente era remitir el expediente al superior para que este decidiera sobre la admisión del recurso.

2.16. Igualmente, expuso que se incurrió en un exceso de ritual manifiesto, ya que se hizo una «[...] *aplicación rigurosa e irrazonable del derecho procesal, desconoci[endo] la efectividad del derecho sustancial [...]*». Al respecto, indicó:

[...] El Tribunal, en una aplicación rigurosa del Acuerdo (especialmente), rechazó por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia porque fue presentado el 6 de julio de 2020 a las 4:39 pm y no antes de las 4:00 pm. Esta conducta, así entendida, configura, sin perjuicio de los demás defectos alegados, una obediencia ciega del derecho procesal que sacrifica el derecho sustancial en el Proceso de Nulidad.

En otras palabras, el Demandado, en un mero culto a una norma que ni siquiera es de carácter legal como el Acuerdo, encontró en este acto un obstáculo puramente formal para impedir que se surtiera el trámite de la apelación de la Sentencia y, por ende, vulneró mi derecho de defensa, más exactamente mi derecho a la doble instancia previsto en el artículo 31 de la Constitución Política [...].



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

III. PRETENSIONES

3. La parte accionante formuló las siguientes pretensiones:

[...] i) Que AMPARE mi derecho fundamental al debido proceso.

(ii) Que DEJE SIN EFECTOS el auto No. 184 de 7 de junio de 2022 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en el trámite del proceso identificado con radicado 76111-33-33-003-2019-00012-02.

(iii) Que, como consecuencia de lo anterior, ORDENE al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca proferir auto por medio del cual admita el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 5 de marzo de 2020, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Guadalajara de Buga en el trámite del proceso identificado con radicado 76111-33-33-003-2019-00012-02 [...].

IV. TRÁMITE DE LA TUTELA

4. La Sección Quinta de esta Corporación, a través del consejero a cargo de la sustanciación del proceso y mediante auto de 16 de diciembre de 2022, admitió la presente acción de tutela. En la misma providencia fueron vinculados, como terceros con interés directo en los resultados del proceso, «[...] *la Curaduría Urbana de Buga – Valle y a la Constructora Valle Real S.A., (...) y [el] Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Buga [...]*».

V. INTERVENCIONES

5. Efectuadas las notificaciones a la autoridad accionada y a las vinculadas, se advierte que se allegaron los siguientes informes:

5.1. El **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**, a través de la magistrada ponente de la decisión objeto de esta acción constitucional, rindió informe en el que indicó que «[...] *[l]os hechos y fundamentos de derecho que se tuvieron en cuenta para adoptar la decisión se encuentran contenidos en la providencia objeto de examen, la cual fue aportada como anexo a la acción de tutela [...]*».

5.2. La **Constructora Valle Real S.A.**, a través del representante legal, rindió informe en los siguientes términos:

[...] La parte accionante se duele y considera violatorio al derecho fundamental del debido proceso, por cuanto considera haber presentado oportunamente el recurso de apelación en contra de la Sentencia de Primera Instancia proferida por el Juzgado Tercero (3º) Administrativo de Oralidad de Buga.

(...)

3. La parte accionante radicó el recurso de apelación a las 16:36 pm, es decir, abiertamente extemporáneo. Lo radicó 36 minutos después de la hora de cierre.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

4. Es menester tener en cuenta lo dispuesto dentro del Artículo 109 del Código General del Proceso, el cual dispone:

“Los memoriales, incluidos los mensajes de datos, se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término”.

(...)

Resultaría violatorio al derecho de igualdad material, que se tutelara a la Accionante bajo ese argumento, puesto que se haría un excepción únicamente en favor de una ciudadana mientras los casi 5 Millones de habitantes del Valle del Cauca estuvieron sujetos al horario establecido por el Consejo Superior de la Judicatura.

No existe una razón jurídica válida para crear una excepción en favor de la Accionante.

8. Ahora bien, puede el Despacho analizar la conducta de la Accionante, en el sentido que siempre espera el último minuto para ejercer sus derechos, así lo hizo para radicar el recurso de apelación dentro del medio de control de nulidad simple y así lo hace ahora en la Acción de Tutela [...]. (sic en toda la transcripción)

VI. FALLO IMPUGNADO

6. El **Consejo de Estado – Sección Quinta**, a través de la sentencia de 2 de febrero de 2023, accedió a la solicitud de amparo elevada por la señora Diana Carolina Pérez Forero. Como fundamento de lo anterior, el *a quo* señaló lo siguiente:

6.1. En primera medida, adujo que la presente acción constitucional cumplía con los requisitos generales de procedencia de las acciones de tutela contra providencias judiciales.

6.2. En segundo lugar, señaló que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca incurrió en un defecto sustantivo por aplicación indebida del artículo 109 del Código General del Proceso, debido a que el Acuerdo N° CSJVAA20-43 de 22 de junio de 2020, expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca, no reguló el «[...] **horario para radicar recursos en las distintas sedes judiciales del Valle del Cauca**, pues el objetivo principal del acuerdo era adoptar las medidas necesarias para la prevención de la propagación y contagio del virus Covid-19 en el desarrollo de las labores judiciales presenciales [...]».

6.3. Con base en lo anterior, la Sección Quinta de esta Corporación concluyó lo siguiente: «[...] *la interpretación del juez natural fue restrictiva al sostener que tras modificarse el horario laboral presencial y limitarse a las 4:00 p.m. dentro del contexto de la emergencia sanitaria, el plazo para presentar recursos también se limitaría a esa hora en cumplimiento del artículo 109 del Código General del Proceso, puesto que dicha norma no podía aplicarse en este caso ya que en el acuerdo en mención no se estableció dicha hora como horario de cierre del despacho, sino como horario de finalización de la jornada laboral; tan es así que en los artículos siguientes se dio prevalencia al teletrabajo y al desarrollo de las*



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

funciones judiciales de forma remota y con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sobre la atención presencial [...]».

6.4. Adicionalmente, afirmó lo siguiente:

[...] [A]nte la falta de regulación y modificación expresa sobre el horario de atención al público o el horario de cierre del despacho, en estricto sentido, y comoquiera que la variación de horario se hizo para flexibilizar la jornada laboral de los empleados judiciales con el fin de contener el contagio del virus Covid-19, el juez natural debió optar por una interpretación más garantista y acorde con la realidad jurídica del caso, en el sentido de aplicar el acuerdo o la normativa que han regulado el horario de cierre de los despachos dentro de la normalidad, debiéndose entender que la atención al público si bien es virtual no fue afectada por las nuevas dinámicas de trabajo de los servidores judiciales porque precisamente lo que han querido garantizar el Gobierno Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura dentro de esta coyuntura, es el acceso a la administración de justicia del usuario dando preferencia a la virtualidad y brindando los canales de atención para tal efecto [...].

6.5. En tercer lugar, el juez de primera instancia, al referirse a la supuesta violación del artículo 207 del CPACA, señaló lo siguiente: «[...] *aún cuando el juez natural hubiere incurrido en una irregularidad al dejar sin efectos un auto sin mediar recurso alguno, o al abstenerse de decretar directamente la nulidad por incurrir en la causal mencionada, lo cierto es que cualquier decisión que se adopte sobre el particular resultaría innecesaria, pues el debate en torno a si procede o no el recurso de apelación se cerró con el auto a través del cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca lo estimó bien denegado [...]».*

6.6. En conclusión, la Sección Quinta de esta Corporación amparó el derecho fundamental al debido proceso de la señora Diana Carlina Pérez Forero, dejó sin efectos del referido auto de 7 de junio de 2022, y ordenó a la autoridad judicial accionada proferir, dentro del término de diez días, una decisión de reemplazo que atendiera los parámetros fijados en el fallo de primera instancia.

VII. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

7. La sociedad Constructora Valle Real S.A., a través de su representante legal, impugnó la decisión de primera instancia. Los motivos de impugnación se pueden sintetizar de la siguiente manera: (i) indicó que el fallo de primera instancia violaba su derecho fundamental a la igualdad porque se otorgó un trato preferencial a la accionante, quien desconoció el horario de cierre de los despachos judiciales en el Departamento del Valle del Cauca, y (ii) manifestó que se desconoció el artículo 230 constitucional, precepto que señala que los jueces en sus providencias están sometidos al imperio de la ley, porque una lectura taxativa de los artículos 109 del Código General del Proceso y 27 del Código Civil permite concluir que la accionante tenía la obligación de radicar la sustentación del recurso de apelación hasta antes de las 16:00 horas del 6 de julio de 2020.

8. En tal sentido, el escrito de impugnación señala lo siguiente:



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

[...] La Sentencia de Tutela de fecha 02 de febrero de 2023 notificada el día 06 de febrero del presente año por medios electrónicos, es contraria al derecho y principio fundamental de la igualdad.

El artículo 13 de la Constitución Política establece lo siguiente:

(...)

El artículo 109 del Código General del Proceso dispone:

(...)

En el Departamento del Valle del Cauca habitan 4'475.886 MILLONES DE HABITANTES³ [sic] que para el momento de la interposición del recurso de la parte Accionante, nos sujetamos sin excepción alguna al horario establecido dentro del ACUERDO No. CSJVAA20-43 22 de junio de 2020.

Y tal como lo manifestó la Magistrada Ponente:

No existe razón fáctica y jurídica para que la parte Accionante no se hubiere allanado a cumplir con el horario establecido por el Consejo Superior de la Judicatura, y del cual estábamos sujetos Magistrados, Jueces y usuarios de la Rama Judicial en el territorio del Valle del Cauca.

Es muy triste que quienes si estamos sujetos a un horario, cumplimos las normas establecidas dentro del ordenamiento jurídico nos veamos perjudicados por quien saca ventaja de su propio incumplimiento.

En gracia de discusión, emerge el siguiente cuestionamiento: ¿recibiría el apoderado judicial de Constructora Valle Real la misma prerrogativa de admitirse un recurso presentado fuera del horario laboral establecido para el Valle del Cauca?. Y los demás apoderados judiciales?.

Por lo tanto, ruego al despacho de estricta aplicación a lo dispuesto dentro del Artículo 230 de la Constitución Política (...)

(...)

Con todo respeto, el presente fallo premia al litigante incumplido, impuntual que no cumple la carga procesal dentro del termino legal, en desmedro de quienes se sometieron a la normatividad vigente, y confiaron de forma legítima en que ese era el horario que tenia previsto el Poder Judicial para la presentación, radicación e incorporación de memoriales y peticiones.

Conforme a las razones anteriormente transcritas la Sentencia Impugnada debe de revocarse conforme lo dispuesto dentro del Artículo 230 de la Constitución Política, esto es, haciendo prevalecer el imperio de la Ley sobre cualquier interpretación subjetiva [...]. (sic en toda la cita)

VIII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

VIII.1. Competencia de la Sala

9. Esta Sala de Decisión es competente para conocer de la presente impugnación, en virtud de lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 19 de noviembre de



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

1991⁴, en concordancia con el artículo 1º del Decreto 333 de 6 de abril de 2021⁵ y en armonía con el Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019, respecto de la distribución de negocios al interior de las secciones del Consejo de Estado.

VIII.2. Problemas jurídicos

10. De acuerdo con la situación fáctica planteada, y teniendo en cuenta que corresponde al juez de tutela, en segunda instancia, verificar si el fallo impugnado debe ser confirmado o revocado⁶, la Sala debe establecer:

- a) Si en el presente asunto se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Y si ello es así determinar:
- b) Si el auto 7 de junio de 2022, proferido por el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**, dentro del medio de control de nulidad simple número 25000-23-36-000-2019-00265-01, vulneró los derechos fundamentales invocados por la accionante, por haberse incurrido, presuntamente, en un defecto sustantivo y en un defecto procedimental absoluto.

11. Con el fin de resolver estos problemas jurídicos, se harán previamente algunos planteamientos respecto de: **(i)** los requisitos generales y especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; procediendo posteriormente a **(ii)** resolver el caso concreto relacionado con los defectos alegados, siempre y cuando se superen los requisitos generales y/o exigencias adjetivas.

VIII.3. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Requisitos generales y especiales de procedibilidad

12. En sentencia de 31 de julio de 2012⁷, la Sala Plena del Consejo de Estado cambió su postura inicial y decidió asumir el estudio de fondo de las acciones de tutela dirigidas en contra de providencias judiciales violatorias de derechos fundamentales siguiendo los lineamientos dispuestos por la Corte Constitucional y su propia jurisprudencia.

13. Ahora bien, la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, proferida por la Corte Constitucional, estableció los siguientes presupuestos generales y especiales para que proceda la acción de tutela en contra de decisiones judiciales:

14. Como **requisitos generales de procedibilidad** fijó: **i)** la relevancia constitucional del asunto; **ii)** el agotamiento de todos los medios de defensa judicial, salvo la existencia de un perjuicio irremediable; **iii)** el cumplimiento del principio de

⁴ «Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política».

⁵ «Por la cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela».

⁶ Artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

⁷ Radicación: 2009-01328-01(IJ). Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

inmediatez; **iv)** si se trata de una irregularidad procesal, que ésta tenga efecto decisivo en la providencia objeto de inconformidad; **v)** la identificación clara de los hechos causantes de vulneración y su alegación en el proceso, y **vi)** que la acción no se dirija contra un fallo de tutela, salvo las excepciones previstas en la sentencia SU-627 de 2015.

15. Como **requisitos especiales** de procedencia del amparo, y que permiten al juez constitucional dejar sin efectos una providencia judicial⁸, la sentencia C-590 de 2005 estableció la existencia de los siguientes defectos: orgánico, procedimental absoluto, fáctico, material o sustantivo, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución⁹.

16. De lo expuesto, la Sala advierte que, cuando el juez constitucional conoce una demanda impetrada en ejercicio de la acción de tutela y en la que se alega la vulneración de derechos fundamentales con ocasión de la expedición de una providencia judicial, en primer lugar, debe verificar la presencia de los requisitos generales y, en segundo lugar, le corresponde examinar si en el caso objeto de análisis se configura uno de los defectos especiales ya explicados, permitiéndole de esta manera “[...] *dejar sin efecto o modular la decisión*¹⁰” que se encaje en dichos parámetros.

17. Se trata, entonces, de una rigurosa constatación de los presupuestos de procedibilidad, por cuanto resulta a todas luces necesario evitar que este instrumento excepcional se convierta en una manera de desconocer principios y valores constitucionales tales como los de cosa juzgada, debido proceso, seguridad jurídica e independencia judicial que gobiernan todo proceso jurisdiccional.

18. El criterio expuesto fue reiterado en pronunciamiento de la Sala Plena de la Corporación, en sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014, radicado: 11001-03-15-000-2012-02201-01.

⁸ Sentencia T-619 de 2009, Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹ «**Defecto orgánico**, que tiene lugar cuando el funcionario judicial que emite la decisión carece, de manera absoluta, de jurisdicción o competencia para ello.

Defecto procedimental absoluto, que tiene lugar cuando el juez actuó al margen del procedimiento establecido.

Defecto fáctico, que surge cuando la providencia judicial carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión, valora erradamente los elementos de juicio; o da por demostrada una situación fáctica sin existir evidencia probatoria de la misma.

Defecto material o sustantivo, existe cuando las decisiones se fundamentan en normas inexistentes o inconstitucionales, o que presentan una evidente contradicción entre los fundamentos y la decisión.

Error inducido, que se presenta cuando la autoridad judicial ha sido engañada por las partes o intervinientes y ese engaño lo llevó a tomar una determinación que afecta derechos fundamentales.

Decisión sin motivación, que tiene lugar cuando el funcionario judicial no expone los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión adoptada en la parte resolutoria de la providencia judicial.

Desconocimiento del precedente, que se origina cuando el juez ordinario desconoce o limita el alcance dado por esta Corte Constitucional a una disposición constitucional o derecho fundamental, apartándose del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

Violación directa de la Constitución, que se presenta cuando la actuación de la autoridad se opone de manera directa a las normas establecidas en la Constitución Política»

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T- 225 del 23 de marzo de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

VIII.4. El caso concreto

19. La ciudadana **Diana Carolina Pérez Forero** solicitó el amparo de su derecho fundamental al debido proceso, cuya vulneración le atribuyó al auto 7 de junio de 2022, proferido por el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** dentro del medio de control de nulidad simple número 25000-23-36-000-2019-00265-00, y mediante el cual se estimó como bien denegado el recurso de apelación promovido en contra de la sentencia de 5 de marzo de 2020.

VIII.4.1. Del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela

20. La Sala analizará si en el *sub judice* se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y, en tal sentido, se advierte lo siguiente:

20.1. En el escrito de tutela se invocó la vulneración de derechos de orden fundamental como lo es el debido proceso. Además, la Sala considera que se satisfizo la carga mínima argumentativa respecto de los defectos denunciados. Por lo que se concluye que se encuentra acreditado el requisito de relevancia constitucional.

20.2. La acción de tutela fue promovida dentro de un término razonable, habida cuenta que la providencia judicial acusada fue notificada el 7 de junio de 2022 y la solicitud de amparo se instauró el 7 diciembre de 2022.

20.3. La accionante no cuenta con otro medio de defensa judicial, por lo que se cumple con el requisito de la subsidiariedad de la acción de tutela.

20.4. La situación a la cual se atribuye la vulneración de los derechos fundamentales fue debidamente puntualizada en el escrito de tutela.

20.5. En este caso como se alega la existencia de una irregularidad procesal, deberá estudiarse más adelante.

20.6. La acción constitucional no se dirige contra una sentencia dictada en un proceso de idéntica naturaleza o índole.

VIII.4.2. Análisis de los requisitos específicos en la presente acción de tutela

21. Encontrándose satisfechos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, la Sala abordará el estudio de los **requisitos especiales**.

VIII.4.2.1. Caracterización del defecto procedimental absoluto

22. Este defecto alude a todos aquellos eventos en los que la autoridad judicial accionada al momento de proferir su decisión, o durante sus actos o diligencias



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

previas a ello, deja de aplicar las reglas procesales que según el caso resultan pertinentes, en desatención de la confianza legítima de las partes involucradas, quienes esperan que el trámite se conduzca dentro del marco de las normas procesales aplicables¹¹.

23. Significa lo anterior que tal defecto se presenta cuando: **(i)** se sigue un trámite totalmente ajeno al asunto sometido a su competencia; **(ii)** se pretermite etapas sustanciales del procedimiento establecido, vulnerando con ello el derecho de contradicción y defensa de las partes; o **(iii)** cuando se pasa por alto realizar el debate probatorio, natural en todo proceso, al no permitirle a las partes sustentar o comprobar los hechos de la demanda o su contestación, con la consecuente negación de sus pretensiones, lo que acarrea la violación de los derechos fundamentales de la parte afectada.

24. En este sentido la jurisprudencia constitucional¹² ha reconocido dos eventualidades en las que se configuraría el defecto procedimental, a saber: **i)** el exceso ritual manifiesto, el cual se presenta cuando el funcionario judicial aplica en forma excesivamente estricta, desproporcional e irrazonable las normas procesales, al punto de impedir el ejercicio de los derechos de las partes o, en palabras de la Corte Constitucional, cuando se aplica con «[...] *apego estricto (...) las reglas procesales (...) obstaculizan[do] la materialización de los derechos sustanciales, la búsqueda de la verdad y la adopción de decisiones judiciales justas [...]*¹³», y **ii)** defecto procedimental absoluto, el cual se configura cuando el juez sigue un trámite totalmente ajeno al asunto sometido a su competencia, pretermite etapas sustanciales del procedimiento, pasa por alto el debate probatorio o dilata injustificadamente tanto la adopción de decisiones como su cumplimiento.

VIII.4.2.2. Caracterización del defecto sustantivo

25. De conformidad con lo previsto en la sentencia C-590 de 2005 de la Corte Constitucional, este defecto se presenta 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. En este punto, la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera reiterativa que el amplio margen de autonomía con el que cuentan los jueces para interpretar y aplicar las normas jurídicas, previsto en el artículo 230 constitucional, no es absoluto y, debido a ello, se puede incurrir en este defecto cuando «[...] *existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión o, cuando el juez falla con base en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto o en normas inexistentes o inconstitucionales [...]*¹⁴».

¹¹ Sentencias T-015 de 2018 y T-474 de 2017 de la Corte Constitucional.

¹² T-781 de 2011.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia SU – 061 de 2018. M.P.: Luis Guillermo Guereño Pérez.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T– 459 de 2017. M.P.: Alberto Rojas Ríos.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

26. Así las cosas, la Corte Constitucional también ha sostenido que se puede incurrir en este defecto en los siguientes eventos:

[...] **(i)** la sentencia se fundamenta en una norma que no es aplicable porque a) no es pertinente, b) ha sido derogada y por tanto perdió vigencia, c) es inexistente, d) ha sido declarada contraria a la Constitución, o e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque la norma utilizada, por ejemplo, se le dan efectos distintos a los señalados expresamente por el legislador;

(ii) a pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o “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” o cuando se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, sacando de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial; **(iii)** no se toman en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes; **(iv)** la disposición aplicada se torna injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución; **(v)** un poder concedido al juez por el ordenamiento jurídico se utiliza “para un fin no previsto en la disposición”; **(vi)** la decisión se funda en una hermenéutica no sistémica de la norma, con omisión del análisis de otras disposiciones que regulan el caso; o **(vii)** se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto [...]¹⁵.

VIII.4.2.3. Solución del caso concreto

27. Sea lo primero señalar que esta Sala, luego de considerar que los planteamientos que sustentan esta acción constitucional se encuentran intrínsecamente relacionados, resolverá en forma conjunta los argumentos expuestos por la parte actora, tendientes a demostrar que se incurrió en los defectos sustantivo y procedimental absoluto con ocasión de la expedición del auto de 7 de junio de 2022, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

28. Cabe resaltar que, a través de dicha providencia, se resolvió el recurso de queja y se tuvo por bien denegado el recurso de apelación promovido en contra de la sentencia de 5 de marzo de 2020.

29. La parte actora adujo que el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** habría incurrido en los defectos sustantivo y procedimental absoluto, al proferir el auto de 7 de junio de 2022, por las siguientes razones:

29.1. En primera medida, sostuvo que se aplicó indebidamente el artículo 109 del Código General del Proceso, norma que regula lo atinente a la «[...] *presentación y trámite de memoriales e incorporación de escritos y comunicaciones* [...]»¹⁶. En criterio de la parte accionante, la aludida norma era inaplicable al caso objeto de

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T- 367 de 2018. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁶ La citada norma dispone en su inciso 4° que «[...] [l]os memoriales, incluidos los mensajes de datos, se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término [...]».



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

controversia, teniendo en cuenta que, para la fecha en que radicó el recurso de apelación de la sentencia, el país vivía en situación de confinamiento y emergencia sanitaria; motivo por el cual permanecía vigente la medida de cierre de los despachos judiciales, por lo que no era posible aseverar que tenían hasta las 16:00 horas como límite máximo para radicar la apelación de la sentencia, en tanto que desde el 16 de marzo de 2020, por disposición del Consejo Superior de la Judicatura, las sedes judiciales permanecían cerradas y sin atención al público.

29.2. En segundo lugar, señaló que las normas que aplicables al *sub examine* son los artículos 67¹⁷ del Código Civil y 59¹⁸ de la Ley 4° de 1913, preceptos estos que fueron inobservados por la autoridad judicial accionada. En criterio de la parte actora, los citados artículos disponen que los términos de días, meses y años finalizan a la media noche del último día del plazo; por lo que el escrito de apelación válidamente se podía radicar, a través del correo electrónico del despacho judicial, hasta antes de la medianoche del día 6 de julio de 2020.

29.3. En el tercer argumento de este escrito de amparo, la parte actora adujo que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca habría incurrido en un defecto procedimental absoluto porque, en la providencia tutelada, validó la violación a su derecho fundamental al debido proceso efectuada por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Buga, al dejar sin efectos el auto de 4 de agosto de 2020, que inicialmente había concedido el recurso de apelación.

29.4. En relación con este punto de la discusión destacó que, conforme al numeral 2° del artículo 247 del CPACA, una vez concedido el recurso de apelación, el juez de primera instancia debía remitir el expediente al superior jerárquico para que este decidiera sobre su admisión; sin que fuese posible que esta misma autoridad, una vez concedido el medio de impugnación, dejase sin efectos la providencia que concedió el recurso, bajo la égida de adoptar una medida de saneamiento. En criterio de la actora, tal actuación desconoció el trámite del recurso de apelación de la sentencia de primera instancia previsto en el artículo 247 del CPACA.

29.5. En cuarto lugar, adujo que se incurrió en un exceso de ritual manifiesto, ya que por aplicar una norma prevista para tiempos de normalidad -como lo es el artículo 109 del CGP- se cercenó su derecho fundamental al acceso a la administración de justicia; ignorando que sustentó su escrito de apelación y que allegó dicho escrito en un tiempo razonable.

30. Resumidos los argumentos del escrito de amparo, la Sala observa que, en el auto de 7 de junio de 2022, el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** tuvo por bien denegado el recurso de apelación, con base en los siguientes fundamentos:

¹⁷ La norma citada dispone: «[...] Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes o en los decretos del Presidente de la Unión, de los Tribunales o Juzgados, se entenderá que han de ser completos y correrán, además, hasta la media noche del último día de plazo [...]».

¹⁸ La norma citada dispone: «[...] Todos los plazos de días, meses o años, del que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo [...]».



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

- a. Indicó que el Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca, a través del Acuerdo N° CSJVAA20-43 de 22 de junio de 2020, había establecido que el horario laboral de los funcionarios judiciales en el Departamento del Valle del Cauca y en el Municipio de San José del Palmar del Departamento del Chocó, sería «[...] *de lunes a viernes de 7:00 am. a 12:00 del mediodía y de 1:00 pm. a 4:00 pm* [...]»;
 - b. Explicó que el inciso 4° del artículo 109 del CGP dispone que: «[...] *los memoriales, incluidos los mensajes de datos, se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término* [...]»;
 - c. Afirmó que la parte apelante radicó el escrito de impugnación el 6 de julio de 2020 a las 16:39, esto es, después de transcurridos 39 minutos desde la finalización de la jornada laboral; por lo que se debía entender que el recurso de apelación aludido había quedado radicado el 7 de julio del año referido, momento para el cual había precluido la oportunidad procesal para apelar la sentencia de primera instancia.
 - d. Finalizó afirmando que la medida de saneamiento adoptada por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Buga no desconocía el artículo 247 del CPACA, porque los jueces no se encontraban atados a sus propios errores y, adicionalmente, era irrelevante que la demandante desconociera el horario laboral en el Departamento del Valle del Cauca porque este había sido publicado a efectos de que todos los asociados conocieran el horario de cierre de los despachos judiciales.
31. Con base en las anteriores premisas, el Tribunal concluyó lo siguiente:

[...] En este proceso no existe discusión entre las partes respecto a que el 6 de julio de 2020 era el último día del plazo para apelar, ni que el recurso se formuló a través de un mensaje de datos dirigido al buzón electrónico del despacho a las 4:36 pm.

Conforme lo señalado, es claro que el legislador quiso de manera expresa determinar la oportunidad de los mensajes de datos en el marco de los procesos judiciales, advirtiendo que estos deben en todo caso presentarse antes del cierre del despacho, lo cual sucederá al finalizar el horario laboral.

Bajo ese entendimiento, el recurso remitido a las 4:36 pm resulta extemporáneo.

La decisión constituye una interpretación y aplicación adecuada del derecho, para el cumplimiento de las cargas procesales contenidas en la ley procesal, una de ellas, formular los recursos en oportunidad debida so pena de su rechazo, pues los términos procesales son perentorios y las etapas preclusivas.

(...)



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Adicional a lo anterior, no se acepta el alegato que el juez no podía dejar sin efecto su propia decisión, pues lo cierto es que “las providencias ilegales no tienen ejecutoria por ser decisiones que pugnan con el ordenamiento jurídico, y no atan al juez ni a las partes pues los autos ejecutoriados, que se enmarcan en la evidente o palmaria ilegalidad, no se constituyen en ley del proceso ni hacen tránsito a cosa juzgada (...)”.

Tampoco es aceptable el argumento que la apoderada reside fuera de Cali y no conoció el cambio de horarios, pues fue publicitado a nivel nacional y era su deber consultarlo si tenía dudas antes de realizar la actuación [...].

32. La Sección Quinta de esta Corporación en el fallo de primera instancia **encontró acreditado el defecto sustantivo** en el caso de autos por interpretación y aplicación indebida del inciso 4° del artículo 109 del CGP y del Acuerdo N° CSJVAA20-43 de 22 de junio de 2020, teniendo en cuenta que la autoridad judicial accionada confundió el horario laboral de los funcionarios judiciales con el «[...] *cierre del despacho* [...]», aspecto que no había sido objeto de regulación en los acuerdos dictados por el Consejo Superior de la Judicatura.

33. La parte impugnante de la citada decisión, por su parte, sostiene que la providencia de primera instancia vulnera su derecho a la igualdad porque otorga un trato especial e injustificado a la ciudadana accionante, desconociendo la literalidad del artículo 109 del Código General del Proceso y el contenido del Acuerdo N° CSJVAA20-43 de 22 de junio de 2020, y premiando el actuar negligente de una de las partes.

34. Sea lo primero señalar que, en efecto, el inciso 4° del artículo 109 del CGP dispone que: «[...] [l]os *memoriales*, **incluidos los mensajes de datos**, se entenderán presentados oportunamente **si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término** [...]».

35. La norma citada con antelación es aplicable en materia contenciosa administrativa en virtud de la remisión prevista en el artículo 306 del CPACA, tal como lo precisó la **Subsección B** de la **Sección Segunda** de esta Corporación, mediante la sentencia de tutela de 15 de junio de 2018¹⁹, en la que señaló lo siguiente:

[...] En este sentido es evidente que en materia de procedimiento judicial, existe norma especial, que regula la oportunidad para allegar los escritos o memoriales con los que los usuarios de la Administración de Justicia intervienen ante los despachos judiciales, **pues debido a que el asunto no se encuentra regulado particularmente en la parte procesal de la Ley 1437 de 2011, por virtud de lo dispuesto en el artículo 306 del CPACA, es viable acudir por remisión a las normas del Código General del Proceso [...].**

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia de 15 de junio de 2018. Exp. N° 11001-03-15-000-2018-01566-00(AC). C.P.: César Palomino Cortés.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

36. En igual sentido se pronunció esta Sección a través del auto de 24 de octubre de 2021²⁰, en el que se señaló lo siguiente:

[...] El artículo 109 del Código General del Proceso, aplicable a esta Jurisdicción por remisión del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone:

(...)

Acorde con lo expuesto, la Sala advierte que no le asiste razón al recurrente, puesto que el Código General del Proceso reglamentó los eventos en los que los memoriales son remitidos por las partes a las respectivas sedes judiciales a través de mensajes de datos, y allí se señaló que se entienden presentados de manera oportuna si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término [...].

37. Ahora bien, resulta oportuno poner de relieve que esta Sección ha precisado que la interpretación y aplicación de la regla prevista en el inciso 4° del artículo 109 del CGP -especialmente frente a los memoriales radicados a través de mensajes de datos- no puede efectuarse en forma tal que constituya un *excesivo ritual manifiesto* y suponga, con ello, un quebrantamiento al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de los ciudadanos.

38. Es por ello que, en aras hacer efectivo el acceso a la administración de justicia, la Sección Primera ha tenido como oportuna la radicación de recursos efectuada minutos después del cierre del Despacho y de finalizada la jornada laboral. Ello ocurrió en la providencia de 11 de agosto de 2021²¹, en la que se resolvió el recurso de queja promovido en contra de una providencia que se abstuvo de conceder un recurso de apelación por haber sido radicado, a través de correo electrónico, dos minutos después del cierre del Despacho.

39. En igual sentido, se pronunció la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, a través de la sentencia de tutela de 10 de diciembre de 2019²², en la que dejó sin efectos la providencia que rechazaba un recurso de apelación por haber sido interpuesto, a través de mensaje de datos, minutos después de finalizado el horario de atención al público.

40. Descendiendo al caso de autos, se tiene que el recurso de apelación en contra de la sentencia de 5 de marzo de 2020, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Buga, fue radicado el día 6 de julio de 2020 a las 16:39.

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia de 15 de junio de 2018. Exp. N° 11001-03-15-000-2018-01566-00(AC). C.P.: César Palomino Cortés.

²¹ Ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, Sala Unitaria. Auto de 11 de agosto de 2021. Exp. N° 52001-23-33-000-2018-00512-03. C.P.: Nubia Margoth Peña Garzón.

²² Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sala de Decisión de Tutelas N° 2. Sentencia de 10 de diciembre de 2019. Exp. N° 108097. M.P.: Patricia Salazar Cuellar.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

41. Como se puso de relieve con antelación y conforme a las sentencias de 15 de junio de 2018²³ y 23 de agosto de 2018²⁴, antes de que ocurriera la pandemia resultaba común asimilar el horario de cierre del Despacho con el horario de atención al público, definido por el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud de lo previsto en el numeral 26 del artículo 85 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia N° 270 de 1996, que en su tenor literal prevé:

[...] Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:

(...)

26. Fijar los días y horas de servicio de los despachos judiciales [...]

42. En este orden de ideas, esta Corporación ha señalado que, en aplicación del artículo 109 del CGP, los memoriales remitidos a través de mensajes de datos debían radicarse dentro de los horarios de atención al público dispuestos por el Consejo Superior de la Judicatura y/o por los consejos seccionales, so pena de entenderse que su radicación se materializó en el día hábil siguiente.

43. La aplicación e interpretación de la norma en cuestión, valga resaltarlo, ha sido flexibilizada, tanto por esta Corporación como por la Corte Suprema de Justicia, en aquellos eventos en los que se encontró que la radicación de los memoriales se hizo a escasos minutos del cierre del horario de atención al público del Despacho y, en consecuencia, precluía la respectiva etapa procesal o la posibilidad de interponer recursos. La anterior medida se adoptó bajo el entendido de que prevalecía el derecho sustancial y, por ende, tal hermenéutica generaba la configuración de un excesivo ritual manifiesto que vulneraba el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

44. Sin embargo, con ocasión de la pandemia los despachos y sedes judiciales estuvieron temporalmente cerradas, por lo que no existió atención al público, y los términos judiciales permanecieron suspendidos entre el 16 de marzo y el 1° de julio de 2020²⁵.

45. El levantamiento de la medida de suspensión de los términos judiciales, en materia de procesos ordinarios, se hizo efectivo a partir del 1° de julio de 2020. Empero, la atención al público de los despachos y en general la prestación del servicio de justicia **continuó a través de medios virtuales**, en tanto que todavía permanecía la medida de cierre de los despachos judiciales. Así lo precisó el Consejo Superior de la Judicatura cuando en el artículo 2° del Acuerdo PCSJA20-11581 27 de junio de 2020²⁶, dispuso lo siguiente: «[...] **Las sedes judiciales y**

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia de 15 de junio de 2018. Exp. N° 11001-03-15-000-2018-01566-00(AC). C.P.: César Palomino Cortés.

²⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Exp. N° 11001-03-15-000-2018-01566-01(AC). C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez.

²⁵ Conforme a lo dispuesto en los Acuerdos N° PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA2011529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556, expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura.

²⁶ «[...] Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020 [...]».



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

administrativas de la Rama Judicial no prestarán atención presencial al público. Los consejos seccionales de la judicatura en coordinación con las direcciones seccionales de administración judicial, **definirán y darán a conocer los medios y canales técnicos y electrónicos institucionales disponibles para la recepción, atención, comunicación y trámite de actuaciones por parte de los despachos judiciales, secretarías, oficinas de apoyo, centros de servicios y demás dependencias [...].**

46. Aunado a lo anterior, para la época de los hechos, el Consejo Superior de la Judicatura había expedido el Acuerdo PCSJA20-11567 de 5 de junio de 2020, a través del cual se «[...] *adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor [...].*». En el artículo 16 del citado Acuerdo se delegó a los consejos seccionales la facultad de definir «[...] **los horarios y turnos de trabajo y de atención al público en cada uno de los distritos durante la emergencia [...].**».

47. En cumplimiento de la citada norma, el Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca expidió el **Acuerdo CSJVAA20-43 22 de junio de 2020**, a través del cual definió el horario de atención al público y el horario laboral «[...] *para los despachos judiciales y dependencias administrativas en el Departamento del Valle del Cauca y San José del Palmar en el Departamento del Chocó [...].*».

48. El artículo 1° del citado Acuerdo prevé lo siguiente:

[...] Horario laboral: **Establecer a partir del 1° de julio de 2020 y hasta que dure la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, el horario de trabajo será de lunes a viernes de 7:00 am. a 12:00 del mediodía y de 1:00 pm. a 4:00 pm.**, en todos los despachos judiciales y dependencias administrativas de la Rama Judicial en el Departamento del Valle del Cauca y San José del Palmar en el Departamento del Chocó.

(...)

Los servidores de la Rama Judicial continuarán trabajando de manera preferente desde casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. Con la utilización de los medios virtuales se evitará el cumplimiento de formalidades presenciales que no sean estrictamente necesarias y, por tanto, las actuaciones no requerirán de firmas manuscritas o digitales, presentaciones personales o autenticaciones adicionales, ni incorporarse o presentarse en medios físicos [...].

49. Por su parte, el artículo 2° del mismo acuerdo reguló lo concerniente al horario de atención presencial al público. La norma en comento dispuso lo siguiente:

[...] **Horario de atención al público presencial:** La atención en ventanilla, baranda o de manera presencial se restringirá a lo estrictamente necesario, atendiendo los protocolos de bioseguridad adoptados por el Ministerio de Salud, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial nacional y seccional, sobre medidas de seguridad sanitaria, condiciones de acceso y permanencia en sedes.

(...)

El horario de atención al público presencial, en sedes judiciales y administrativas, de lunes a viernes, será el siguiente:



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

De 9:00 am. a 12:00 del mediodía, en todos los despachos judiciales y dependencias administrativas de la Rama Judicial en el Departamento del Valle del Cauca y San José del Palmar en el Departamento del Chocó [...].

50. Asimismo, en los considerandos del referido Acuerdo se señala lo siguiente:

[...] Que el Consejo Superior de la Judicatura mantiene la regla que los servidores judiciales laboren bajo el esquema de trabajo no presencial, en casa o a distancia, alternado con el presencial, progresivo y organizado por turnos.

Que para el desarrollo de la actividad de la Rama Judicial se continuará privilegiando la virtualidad, aunque si las circunstancias lo demandan, esta se adelantará de manera presencial, con las restricciones de acceso que establezca el director del proceso y bajo las condiciones específicas establecidas a partir de las reglas de normalización.

Que en el marco de la continuidad de la prestación del servicio en la Rama Judicial, se debe proteger la salud de servidores, abogados y usuarios, acorde a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura.

Que conforme a los lineamientos y directrices impartidas a través del citado Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020, se hace necesario reglamentar las condiciones bajo las cuales se implementarán las medidas adoptadas para el trabajo, teniendo en cuenta las particularidades regionales.

Que de acuerdo a las disposiciones expuestas, esta Corporación Seccional en coordinación con la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cali, al procurar la salud y seguridad de todas las personas que asistirán a las sedes judiciales, teniendo en cuenta la velocidad de propagación y escala de contagio del virus en el Departamento del Valle del Cauca y considerar la importancia de garantizar el servicio de justicia, a partir del 1 de julio de 2020 y hasta que dure la emergencia sanitaria, considera pertinente **modificar el horario laboral de los servidores** de los despachos judiciales y dependencias administrativas de la Rama Judicial con sede en el Departamento del Valle del Cauca y San José del Palmar en el Departamento del Chocó, **el cual será de lunes a viernes de 7:00 am. a 12:00 del mediodía, y de 1:00 pm. a 4:00 pm.;** se exceptúan los juzgados penales municipales con función de control de garantías que continuarán con el horario de turnos establecido por el Consejo Seccional para la especialidad [...].

51. Nótese que las normas citadas con antelación, a efectos de aplicar el inciso 4° del artículo 109 del Código General del Proceso, bajo ninguna circunstancia están estableciendo el horario de «[...] **cierre del Despacho** [...]», sino que, tal como lo resaltó la autoridad judicial que resolvió la primera instancia, el Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca se limitó: (i) a definir el horario laboral de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial que, para la época, continuaban laborando principalmente desde sus casas, y (ii) a definir el «[...] *horario de atención al público presencial, en sedes judiciales y administrativas* [...]».



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

52. Lo anterior denota, entonces, que el Acuerdo N° CSJVAA20-43 22 de junio de 2020, expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca, no podía ser utilizado como parámetro para determinar desde cuándo se entendía el cierre del Despacho porque, en primera medida, la norma regulaba específicamente el horarios de trabajo de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial, que para la época laboraban desde sus casas; y, en segundo lugar, debido a que los horarios de atención al público definidos en el Acuerdo hacía referencia, exclusivamente, a la atención presencial, por lo quedaba excluida la atención virtual.

53. Cabe resaltar que, solo a partir de la expedición del Acuerdo N° **PCSJA20-11632 30 de septiembre de 2020**, el Consejo Superior de la Judicatura definió un horario de radicación de memoriales a través de mensajes de datos en medio de la pandemia. En efecto, el citado Acuerdo dispuso en su artículo 26 lo siguiente:

[...] Artículo 26. Horario para la recepción virtual de documentos en los despachos judiciales y dependencias administrativas. Las demandas, acciones, memoriales, documentos, escritos y solicitudes que se envíen a los despachos judiciales, **después del horario laboral de cada distrito, se entenderán presentadas el día hábil siguiente**; los despachos judiciales no confirmarán la recepción de estos mensajes de correo electrónico por fuera de las jornadas laborales sino hasta el día hábil siguiente [...].

54. Todo lo anterior le permite a la Sala concluir, al igual que la primera instancia, que, en efecto, existió una aplicación indebida del inciso 4° del artículo 109 del Código General del Proceso, porque para la época en que se radicó el escrito de apelación en contra de la sentencia de 5 de marzo de 2020 -lo cual ocurrió el 6 de julio de 2020-, no existía regulación específica del Consejo Superior de la Judicatura respecto del horario de cierre de la atención virtual de los despachos ni en relación con el horario de radicación de memoriales a través de mensajes de datos.

55. Significa lo anterior que con la interpretación y aplicación del inciso 4° del artículo 109 del CGP efectuada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, se configura en un defecto sustantivo, teniendo en cuenta que la citada autoridad judicial asumió, erróneamente, que, para el 6 de julio de 2020, el horario de radicación virtual de memoriales en el Departamento del Valle del Cauca se extendía hasta las 16:00, pese a que respecto de tal temática no existía ninguna regulación específica por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

56. En este punto, la Sala comparte plenamente lo señalado por la **Sección Quinta** de esta Corporación en la sentencia de 2 de febrero de 2023, cuando al abordar la configuración, o no, de un defecto sustantivo, precisó lo siguiente:

[...] [B]ajo la coyuntura que trajo la emergencia sanitaria decretada en el año 2020, no se debe desconocer que el ajuste de la atención al público, de la suspensión de términos, del acceso a la administración de justicia a través de medios electrónicos, entre otros aspectos, generaron una nueva dinámica en los trámites judiciales internos, al mismo tiempo que dieron pie a diversas interpretaciones como la que nos ocupa.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Al margen de lo anterior, lo cierto es que en estricto sentido el acuerdo aplicado por el tribunal demandado no reguló el horario límite para presentar memoriales y recursos, pues se insiste, su objetivo era establecer las pautas para la prestación del servicio a la administración de justicia dando prevalencia a la contención del virus, ante la reanudación de términos dispuesta por el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020, razón por la cual la interpretación del juez natural en torno a que el límite de horario laboral también se predica para el horario de presentación de escritos en los procesos judiciales es restrictiva y limita el acceso a la administración de justicia de la tutelante.

Por consiguiente, ante la falta de regulación y modificación expresa sobre el horario de atención al público o el horario de cierre del despacho, en estricto sentido, y comoquiera que la variación de horario se hizo para flexibilizar la jornada laboral de los empleados judiciales con el fin de contener el contagio del virus Covid-19, el juez natural debió optar por una interpretación más garantista y acorde con la realidad jurídica del caso, en el sentido de aplicar el acuerdo o la normativa que han regulado el horario de cierre de los despachos dentro de la normalidad, debiéndose entender que la atención al público si bien es virtual no fue afectada por las nuevas dinámicas de trabajo de los servidores judiciales porque precisamente lo que han querido garantizar el Gobierno Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura dentro de esta coyuntura, es el acceso a la administración de justicia del usuario dando preferencia a la virtualidad y brindando los canales de atención para tal efecto [...].

57. En ese orden de ideas, y comoquiera que la Sala encuentra acreditado que efectivamente se demostró la configuración del defecto sustantivo en el *sub examine*, se confirmará el fallo de primera instancia y, en consecuencia, se negarán las pretensiones del impugnante, ya que la decisión de primera instancia no desconoce las normas constitucionales alegadas por el representante legal de la sociedad **Constructora Valle Real S.A.**

58. En conclusión, la Sala confirmará la sentencia de 2 de febrero de 2023, proferida por la **Sección Quinta del Consejo de Estado**.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 2 de febrero de 2023, proferida por la **Sección Quinta del Consejo de Estado**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia por el medio más expedito, en los términos de los artículos 16 y 30 del Decreto Ley 2591 del 19 de noviembre de 1991.

TERCERO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley No. 2591 de 1991.



Radicación: 11001-03-15-000-2022-06550-01
Accionante: Diana Carolina Pérez Forero
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado
Presidente
Salva voto

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. (p:15)