



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

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 11001-03-15-000-2022-03004-01
Demandante: COLOMBIA MOVIL S.A. ESP.
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA,
SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B Y OTRO

Temas: Tutela contra providencia judicial. Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación presentada por la parte demandante contra la providencia del 11 de agosto de 2022, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, que resolvió:

“PRIMERO: NEGAR la solicitud de tutela formulada por COLOMBIA MÓVIL S.A. contra el Juzgado Primero Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, por las razones expuestas.

(...)”

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

Colombia Móvil S.A. ESP, mediante apoderada, interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B y el Juzgado Primero Administrativo de Bogotá, por estimar vulnerados los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, a la igualdad y al debido proceso. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“1. TUTELAR el derecho al acceso a la administración de justicia establecido en el artículo 229 de la Constitución Política de Colombia.

2. TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso de mi representada establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

3. TUTELAR el derecho fundamental a la igualdad de mi representada establecido en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.

4. DECLARAR, que las providencias judiciales demandadas, violaron los derechos fundamentales expuestos.

5. En consecuencia DEJAR sin efectos (i) el Auto I-284/2020 del 21 de octubre de 2020, mediante el cual el Juzgado Primero (1°) Administrativo de Bogotá rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra la Superintendencia de Industria y Comercio (expediente 110013334001202000227-00), en el que argumentó que operó el fenómeno jurídico de la caducidad; y



(ii) el Auto del 24 de febrero de 2022 Radicación: No. 110013334001202000227-01, por cuyo conducto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera subsección B lo confirmó; en su lugar, se ordene a las autoridades accionadas admitirla y continuar con el correspondiente trámite procesal”.

2. Hechos

De la lectura del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

Colombia Móvil S.A. ESP, el 2 de octubre del 2020, ejerció demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Superintendencia de Industria y Comercio con el fin de que se declarará la nulidad de las Resoluciones: (i) 92716 del 21 de diciembre de 2018 “Por medio de la se impuso una sanción”; (ii) 51016 del 30 de septiembre de 2019 “Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición” y, (iii) 73536 del 13 de diciembre de 2019 “mediante el cual resuelve recurso de apelación”, proferidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

El **Juzgado Primero Administrativo de Bogotá**, en auto del 21 de octubre de 2020, rechazó la demanda porque había vencido el término para su presentación conforme con lo dispuesto en el artículo 164 literal d) de la Ley 1437 de 2011, en la medida en que la notificación de la Resolución 73536 del 13 de diciembre de 2019, se realizó por aviso 30669 del 24 de diciembre de 2019 y, por lo tanto, la parte demandante tenía hasta el 25 de abril de 2020, para solicitar la conciliación extrajudicial e incoar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, la conciliación se solicitó el 26 de mayo de 2020.

La apoderada de Colombia Móvil S.A. ESP interpuso recurso de apelación en el que alegó que no ocurrió el fenómeno de la caducidad, pues en ese momento se encontraban disposiciones normativas que se expidieron en el estado de emergencia, lo que permitió la suspensión de términos de prescripción y caducidad desde el 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020, además, porque de acuerdo con el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, “en materia de conciliación no correrá el término de prescripción y caducidad de los medios de control hasta que se reanude la posibilidad de radicación o gestión de solicitudes” y porque la Resolución PGN143 del 31 de marzo de 2020, dispuso la suspensión de términos para los trámites de conciliación en aquellos casos donde hubiese la imposibilidad de aportar pruebas u otros soportes necesarios para incoar la solicitud de conciliación.

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B**, en auto del 24 de febrero de 2022, confirmó la decisión recurrida, con fundamento en que la Resolución 73536 del 13 de diciembre de 2019, fue notificada el 24 de diciembre de 2019, por lo que, el término de cuatro meses de caducidad vencía el 25 de abril de 2020 y la demanda fue radicada el 2 de octubre de 2020.

Precisó que no le asistió razón al recurrente en afirmar que por el hecho de haberse suspendido los términos judiciales también se entendían suspendidos los términos para la radicación de solicitudes de conciliación extrajudicial, pues, se trata de un requisito de procedibilidad de obligatorio cumplimiento cuyo ejercicio no estaba supeditado a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 564 de 15 de abril de 2020. Además, la Procuraduría General de la Nación mediante las Resoluciones 127 de 16 de marzo de 2020, 133 de 19 de marzo de 2020, 143 de 31 de marzo de 2020 y subsiguientes, implementaron la atención al público a través de la página



electrónica oficial de la entidad, sin que se advirtiera alguna circunstancia que impidiera la radicación de la solicitud de conciliación.

3. Argumentos de la acción de tutela

La apoderada de Colombia Móvil S.A ESP anticipó que la acción de tutela de la referencia cumple con los requisitos generales de procedencia, en particular, sobre el de relevancia constitucional indicó que, se cumple, en cuanto el ejercicio del mecanismo tiene como propósito la reivindicación de los derechos, porque se vio afectada en sus garantías mínimas procesales, por: i) la barrera que se le impuso para acceder a la justicia, mediante dos decisiones judiciales que desconocieron el marco jurídico aplicable durante el primer semestre de 2020, con ocasión de la pandemia COVID-19; ii) no ser escuchada su argumentación, ni valorado el material probatorio; iii) recibir un trato disímil frente a iguales condiciones y, iv) “*aplicar un procedimiento ajeno al previsto para el caso concreto*”.

Mencionó que la ocurrencia temporal del presunto fenómeno de caducidad es atípico, por cuanto se configura en un momento en el que fue necesario que el Gobierno Nacional expediera unas normas que modificaran la regla general y, que, pese a que el tema se desarrolló con fundamento en dos normas de carácter general (Decretos 457 y 564 de 2020), de existir una duda razonable acerca de su ocurrencia, por parte de la autoridad judicial, debió plantear este debate en sede de sentencia, no tanto así en la calificación de la demanda, pues ello restó oportunidades procesales de defensa.

En cuanto al fondo del asunto sostuvo la parte actora que las autoridades accionadas incurrieron en los defectos sustantivo y “procesal” que vician las decisiones y dan lugar a la procedencia del amparo constitucional.

En cuanto al **defecto sustantivo**, explicó que para la fecha de ocurrencia de los hechos, la aplicación “plana” del artículo 136 del CPACA no era procedente, en tanto que el Gobierno Nacional había expedido una normatividad que alteraba la contabilización del término de la caducidad de los medios de control, esto es, el Decreto 385 de 2020, el Acuerdo PCSJA-11517 de 2020, el Decreto 417 de 2020, el Decreto 491 de 2020, el Decreto 564 de 2020 y el Acuerdo PCSJA-11581 de 2020, normas vigentes entre marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020.

Que, en el caso objeto de estudio la ejecutoria de la decisión que puso fin a la investigación administrativa se dio el 26 de diciembre de 2019, por lo que, en condiciones normales de acceso a la administración de justicia, la caducidad de la acción se habría dado el 26 de abril de 2020, día feriado y, por lo tanto, la acción judicial caducaba el 27 de abril del año 2020.

Dijo que, la suspensión de los términos de prescripción y caducidad de las acciones judiciales previstos en cualquier norma sustancial o procesal operó desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 1 de julio de 2020, que, en ese sentido, si desde el 26 de diciembre de 2019 -fecha de ejecutoria-, hasta el 15 de marzo de 2020, -previo a que se suspendieran los términos de caducidad de la acción judicial-, habían transcurrido dos meses y dieciocho días, de manera que, al momento en que se restablecieron los términos, -1 de julio de 2020-, Colombia Móvil aún contaba con un mes y once días para



iniciar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, siendo su deber haber agotado dentro de dicho periodo el requisito de procedibilidad de la acción.

Que el referido término de un mes y once días feneció el 12 de agosto de 2020, sin embargo, la solicitud de conciliación prejudicial se presentó el 11 de mayo de 2020 y el 16 de septiembre de 2020 se expidió la constancia de no acuerdo, por lo que la demanda fue radicada el 28 de septiembre de 2020, fecha para la cual quedaba un mes para que operara la caducidad.

Se refirió al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, a los artículos 6, 9 y 10 del Decreto 491 de 2020, y al artículo 1 del Decreto 564 de 2020 según el cual *“(…) los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales”*.

Que, de hecho, el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 suspendió los términos judiciales hasta el 30 de junio de 2020, lo que hacía aplicable la suspensión de la caducidad entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020.

Dijo que, en tal sentido, el 11 de mayo de 2020 ejerció la solicitud de conciliación prejudicial, la cual, no cuenta con ningún término independiente para agotarse, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, señala la posibilidad de suspender la caducidad, con *“la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias de no acuerdo, o hasta que se venza el término de tres (3) meses”*. A juicio de la parte actora, en el presente caso, habrá de entenderse que la suspensión de la caducidad se generó entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020, *“por lo que este tiempo no ha de ser contabilizado para el término de la caducidad”*.

Explicó que, pese a lo anterior, radicó la solicitud de conciliación el 11 de mayo de 2020, la audiencia de conciliación se llevó a cabo el 16 de septiembre de 2020 y radicó la demanda el 28 de septiembre de 2020, esto es, tan solo 12 días después, pese a que aún le restaba 1 mes y 11 días.

Afirmó que, no es cierto que la solicitud de conciliación se presentó el 26 de mayo de 2020 como lo afirmó el juez, pues tal como lo certificó la propia procuraduría a cargo, la conciliación se presentó el 11 de mayo, que, si en gracia de discusión, la suspensión de la caducidad sólo hubiese operado en los eventos en los que se hubiese suspendido la posibilidad de radicar las solicitudes de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, debió analizarse lo dispuesto en la Resolución PGN 143 del 31 de marzo de 2020.

Indicó que, desde el escrito de solicitud de conciliación el 11 de mayo de 2020, se puso de presente la imposibilidad de aportar algunas pruebas, soportes y anexos en aplicación de lo dispuesto en la referida Resolución PGN 143 del 31 de marzo de 2020.



Señaló que también se presentó el defecto sustantivo porque no resultaba aplicable la regla dispuesta en el segundo párrafo del artículo 1 del Decreto 564 de 2020, sino que era aplicable el primer párrafo de esa norma.

Afirmó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, incurrió en el alegado defecto, al señalar que la suspensión de la caducidad no operaba en aquellos casos en los que no se suspendiera la posibilidad de radicación de las solicitudes de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, a su juicio esa afirmación desconoce:

(i) el inciso 3 del artículo 9° del Decreto 491 de 2020 y el Decreto 564 de 2020, que, suspendió el término de caducidad, sin ningún tipo de condicionamiento;

(ii) lo que señaló la Corte Constitucional en sentencia C-213 de 2020, en el estudio de los requisitos materiales de la norma, según el cual, *“(ii) se superan las dudas interpretativas que surgen de la lectura sistemática de los artículos 9 y 10 del Decreto Legislativo 491 de 2020, en cuanto que una de dichas normas indica que la suspensión dependerá de la decisión del Procurador, pero la otra dispone que los términos de prescripción y caducidad se encuentran suspendidos”*;

(iii) parte de un supuesto lógico errado, *“en tanto que, si el Decreto 564 de 2020 lo que pretendía era mantener lo que se señalaba en el inciso 3o del artículo 9o del Decreto 491 de 2020, el considerando habría señalado: “Que en relación con el inciso 3 del artículo 9° del Decreto 491 de 2020, se aplicará lo que dispone dicho decreto para la suspensión de la prescripción e inoperancia de la caducidad de las solicitudes de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación”*;

(iv) desconoce que la posibilidad de radicar solicitudes de conciliación no sólo depende de la entidad receptora, esto es, la Procuraduría General de la Nación, sino también del resto de actores que pudieran verse involucrados en el trámite, en tanto que el convocante debe contar con un mínimo de información y documentación que depende de terceros, los que de no estar prestando el servicio de atención de trámites afectarían los derechos del convocante.

Igualmente, dijo que el Tribunal demandado parte del supuesto que la Procuraduría General de la Nación nunca suspendió la posibilidad de radicar solicitudes de conciliación, lo cual resulta completamente contrario a la realidad, tal y como se prevé en la Resolución PGN 143 del 31 de marzo de 2020.

En relación con el **defecto procedimental** indicó que es claro que ante la existencia de circunstancias atípicas que afectaron el primer semestre de 2020 respecto de la contabilización de términos, a lo menos se configuró un escenario atípico de administración de justicia que ameritaba la admisión y no el rechazo de la demanda, que, en caso contrario, se le otorgaría primacía a un formalismo de conteo de términos, pese a existir serios elementos de juicio para controvertir la forma en que se contabilizaron los términos en el primer semestre de 2020.

4. Trámite Previo

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, en auto del 8 de junio de 2022, admitió la acción de tutela, ordenó notificar al Juzgado Primero Administrativo de Bogotá y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B y vincular a la Superintendencia de Industria y Comercio, como



terceros con interés. Asimismo, se ordenó notificar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

5. Oposición

El **Juzgado Primero Administrativo de Bogotá** indicó que el despacho no ha quebrantado derecho fundamental alguno, porque al revisar las pruebas documentales aportadas a la demanda, estableció que la Resolución 73536 del 13 de diciembre de 2019 fue notificada por aviso 30669 el 24 de diciembre de 2019, por lo que la compañía tenía hasta el 26 de abril de 2020 para solicitar la conciliación extrajudicial e interponer el medio de control, sin embargo, la solicitud se radicó el 26 de mayo de 2020, después de transcurridos 30 días del término que se tenía para solicitarla y la demanda la presentó el 28 de septiembre de 2020, lo que llevó a concluir que había operado el fenómeno de caducidad.

Precisó que durante la emergencia sanitaria la Procuraduría General de la Nación continuó tramitando las solicitudes de conciliación por medios virtuales, pues el Decreto 564 de 2020 no mencionó a dicha entidad al suspender los términos de caducidad, por lo que, en este caso, no había lugar a considerar la suspensión dispuesta hasta el 1 de julio de 2020.

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B** se opuso a las pretensiones de la demanda, con el argumento que la decisión adoptada tuvo en consideración que, aunque, en virtud del Decreto Legislativo 564 del 15 de abril de 2020, los términos judiciales se suspendieron el 16 de marzo de 2020 y se reanudaron el 1 de julio del mismo año, no ocurrió lo mismo con los trámites de conciliación prejudicial, pues la Procuraduría habilitó canales virtuales para proceder a la radicación de dichas solicitudes y, por medio de las Resoluciones 127 del 16 de marzo de 2020, 133 del 19 de marzo de 2020, 143 del 31 de marzo de 2020 y subsiguientes, implementó la atención al público por medio de la página electrónica oficial de la entidad, por lo que no ocurrió ninguna circunstancia que impidiera la radicación de la mencionada solicitud.

Por lo anterior, determinó que la demanda se había radicado por fuera del término de caducidad, en tanto la solicitud de conciliación se radicó el 26 de mayo de 2020, es decir, 31 días después de los 4 meses de que trata el artículo 164 del CPACA para acudir al medio de control.

6. Intervención del tercero interesado

La **Superintendencia de Industria y Comercio** solicitó negar pretensiones de la acción de tutela, toda vez que el medio de control que pretende ejercer la parte accionante es el de nulidad y restablecimiento del derecho que, según lo establecido en el artículo 164 de la ley 1437 de 2011, numeral 2 literal d) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuenta con término de caducidad de cuatro meses, el que empezará a correr a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo que finaliza la actuación.



Que, la sociedad demandante radicó la solicitud de conciliación el 26 de mayo de 2022, esto es, después de los 4 meses, por lo tanto, dicha solicitud se encuentra caducada, tal como lo indicó el Juzgado Primero Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante los autos acusados en esta acción constitucional.

7. Sentencia de primera instancia

El **Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A**, en sentencia del 11 de agosto de 2022, negó la solicitud de tutela formulada, pues, concluyó que la decisión adoptada por el Juzgado Primero Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de rechazar por caducidad el medio de control no adolece del defecto alegado, toda vez que, después de analizar detalladamente los decretos legislativos y demás normas expedidas en el marco de la pandemia causada por el COVID-19, establecieron que, para el caso de las conciliaciones prejudiciales, no se ordenó la suspensión de términos, en tanto la Procuraduría General de la Nación dispuso suficientes canales de atención para dar trámite a dichas solicitudes.

Determinó que no le asistió razón a la compañía accionante cuando afirmó que, entre el 16 de marzo y el 1 de julio de 2020, no corrió el término para presentar la conciliación prejudicial y que, incluso, este se había extendido un mes y once días hasta el 12 de agosto de 2020, toda vez que, para el 25 de abril de 2020 -fecha en que vencían los 4 meses-, la sociedad accionante contaba con todos los canales de acceso necesarios para radicar la solicitud de conciliación y solamente acudió a la misma el 26 de mayo de ese año.

Estableció que tampoco fue de recibo para la Sala el argumento, según el cual, la radicación tardía de la solicitud de conciliación obedeció a la demora en la expedición de las copias de la actuación administrativa por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, toda vez que, aunque según se afirmó en la demanda, estas fueron suministradas el 2 de julio de 2020, ello no fue óbice para que, con anterioridad, el 26 de mayo de 2020, la sociedad presentara dicha solicitud.

Concluyó que la posición jurídica asumida por las autoridades judiciales demandadas constituyó un ejercicio razonable de la actividad judicial, producto de la aplicación de las normas procesales que regulan la caducidad del medio de control, en consonancia con las que fueron expedidas en el marco de la pandemia causada por el COVID-19 y circunstancias particulares ocurridas en el asunto, lo que descartó la configuración de un defecto.

8. Impugnación

La parte demandante impugnó la decisión de primera instancia, para lo cual señaló que la sentencia de tutela de primera instancia en el análisis del caso en concreto se limitó a señalar que los decretos expedidos durante la pandemia no ordenaron la suspensión de términos respecto de la atención de trámites en la Procuraduría General de la Nación.



Al respecto, dijo que en el escrito de la acción de tutela se alegó un defecto sustantivo, bajo la premisa correspondiente a que, para la fecha de ocurrencia de los hechos, la aplicación del artículo 136 del CPACA no era procedente, en tanto que el Gobierno Nacional había expedido una normatividad que alteraba la contabilización del término de la caducidad de los medios de control, esto es, el Decreto 385 de 2020, el Acuerdo PCSJA-11517 de 2020, el Decreto 417 de 2020, el Decreto 491 de 2020, el Decreto 564 de 2020 y el Acuerdo PCSJA-11581 de 2020, normas vigentes entre marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020.

Insistió en que la ejecutoria de la investigación administrativa se dio el 26 de diciembre de 2019 y en condiciones normales de acceso a la administración de justicia, la caducidad de la acción se habría dado el 26 de abril de 2020, día feriado, por lo que la acción judicial caducaba el 27 de abril del año 2020, sin embargo, la suspensión de los términos de prescripción y caducidad de las acciones judiciales previstos en cualquier norma sustancial o procesal operó desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 1 de julio de 2020.

Que, desde el 26 de diciembre de 2019, fecha de ejecutoria, hasta el 15 de marzo de 2020, previo a que se suspendieran los términos de caducidad de la acción judicial, habían transcurrido dos meses y dieciocho días. Al momento en que se restablecieron los términos, esto es, el 1 de julio de 2020, Colombia Móvil aún contaba con un mes y once días para iniciar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, siendo su deber haber agotado dentro de dicho periodo el requisito de procedibilidad de la acción. El referido término de un mes y once días feneció el 12 de agosto de 2020.

Para el caso en concreto, la solicitud de conciliación prejudicial se presentó el 11 de mayo de 2020, el 16 de septiembre de 2020 se expidió la constancia de no acuerdo y la demanda fue radicada el 28 de septiembre de 2020, fecha para la cual quedaba un mes para que operara la caducidad.

Los argumentos que fundamentan la suspensión de la caducidad se enmarcan en que a partir del artículo 1 del Decreto 564 de 2020, los términos de caducidad quedaron suspendidos sin ningún tipo de condicionamiento, únicamente con un límite temporal correspondiente al momento en el que el Consejo Superior de la Judicatura dispusiera la reanudación de los términos judiciales. Lo anterior, teniendo en cuenta que aquella regla excepcional que había quedado planteada en el Decreto 491 de 2020, correspondiente a que el término de caducidad, únicamente no correría en los eventos en que se suspendiera la posibilidad de radicación de solicitudes de convocatoria de conciliación, quedó expresamente derogada en el Decreto 564 de 2020.

En general, reiteró los argumentos expuestos en el escrito inicial.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: «*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 estos 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».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Acción de tutela contra providencias judiciales

En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se reconoce la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta de los derechos constitucionales fundamentales.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de **31 de julio de 2012**, Exp. 2009-01328-01, aceptó la acción la tutela contra providencia judicial y acogió el criterio de la *procedencia excepcional*¹, para lo cual aplicó la metodología desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado, mediante el empleo de las causales generales² y específicas³ de procedencia de la acción de tutela.

Siendo así, a la Sala le corresponde establecer si en el presente caso se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial descritos.

Cuestión previa

La Sala advierte que el presente asunto cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en específico, (i) el de relevancia constitucional, si se tiene en cuenta que la parte actora, además de invocar la protección de derechos de carácter fundamental, identifica con claridad y suficiencia las razones por las que las decisiones cuestionadas desconocieron normas relacionadas con el conteo del término de caducidad y las expedidas en el marco de la Económica, Social y Ecológica que conllevaron a la

¹ La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de **29 de junio de 2004** (Expediente AC-10203), han abierto paso la acción de tutela, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. De ahí que en esa oportunidad - sentencia de 31 de julio de 2012 - se admita, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente. (Se destaca)

² Causales genéricas de procedibilidad o requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial son: **(i)** Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; **(ii)** Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; **(iii)** Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; **(iv)** Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar los derechos fundamentales de la parte actora; **(v)** Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y, **(vi)** Que no se trate de sentencias de tutela.

³ La configuración de una causal especial de procedibilidad, supone que la providencia controvertida haya incurrido en alguno de los siguientes defectos: **(i)** orgánico; **(ii)** procedimental absoluto; **(iii)** fáctico, **(iv)** material o sustantivo; **(v)** error inducido; **(vi)** decisión sin motivación; **(vii)** desconocimiento del precedente constitucional que establece el alcance de un derecho fundamental y, **(viii)** violación directa de la Constitución.



denegación del derecho de acceso a la administración de justicia, argumentos que, si bien, encuentran semejanza con los propuestos en el recurso de apelación del proceso ordinario, no pueden ser catalogados como idénticos a los acá expuestos, por lo que esta Sala, al igual que el *a quo*, considera satisfecho el requisito de la relevancia constitucional.

Igualmente, (ii) la providencia de segunda instancia se dictó en el marco del recurso de apelación presentado por la sociedad accionante, por lo que no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial; (iii) se cumple el requisito de la inmediatez, en tanto la solicitud de amparo se presentó dentro de un plazo razonable y, finalmente, (iv) las providencias atacadas no fueron dictadas en el curso de otra acción de tutela.

Problema jurídico

En el escrito de impugnación la parte actora cuestiona la decisión de tutela de primera instancia que negó las pretensiones de la acción de tutela, por considerar que las autoridades judiciales demandadas no incurrieron en algún defecto, sino que, por el contrario, la decisión resultó razonable y acorde con el conteo del término de caducidad.

De acuerdo con lo anterior, corresponde a la Sala establecer si procede revocar o confirmar la decisión de primera instancia, para lo cual, deberá previamente hacer referencia a los supuestos de hecho que se encuentran acreditados en el caso objeto de estudio.

De los supuestos de hecho acreditados en el caso objeto de estudio⁴

- Mediante Resolución 92716 del 21 de diciembre de 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio impuso una sanción a Colombia Móvil S.A. ESP. Colombia Móvil S.A. ESP interpuso recurso de reposición y, en subsidio de apelación, los cuales fueron resueltos mediante las resoluciones 51016 del 30 de septiembre de 2019 y 73536 del 13 de diciembre de 2019, respectivamente.

- La Resolución 73536 del 13 de diciembre de 2019, que finalizó las actuaciones del expediente 13-34852 fue comunicada por aviso número 30660 del 24 de diciembre de 2019.

- El 27 de febrero de 2020 Colombia Móvil S.A ESP solicitó a la Superintendencia de Industria y Comercio las copias de la investigación administrativa 16-34852, frente a la que la entidad en respuesta del 24 de abril de 2020 indicó que la solicitud sería atendida una vez se superen las restricciones y aislamientos ordenados y en respuesta del 24 de junio de 2020 indicó que la información requerida aún se encontraba en proceso de ubicación y copiado y que el requerimiento sería atendido dentro de los 10 días siguientes. En oficio del 2 de julio de 2020 remitió las copias solicitadas “solicitud conciliación extrajudicial parte 2 expediente 15-34852”.

⁴ Ver el documentación en que obran los anexos de la demana ordinaria y que obra en el expediente magnético de la acción de tutela de la referencia en el Sistema de Información SAMAI.



- Obran correos electrónicos del **11 de mayo de 2020**, que fueron titulados “solicitud conciliación extrajudicial parte 1 expediente 15-34852” y “solicitud conciliación extrajudicial parte 2 expediente 15-34852” con archivos adjuntos titulados “solicitud conciliación 16-34852 procuraduría parte 2”, remitida por defensa@gyclaw.com dirigida a conciliacionadtvabogota@procuraduria.gov.co, a la que se le asignó número de radicación E-2020-259494 el 25 de mayo de 2020.
- En auto 326 del 19 de junio de 2020 la Procuraduría Sexta Judicial II Para Asuntos Administrativos requirió a la parte convocante para que manifestara si persistía la imposibilidad de allegar los documentos, *“para si es el caso de persistir la imposibilidad de adjuntar los documentos requeridos para la admisión, se sirva manifestarlo a fin de suspender los términos hasta el 1 de julio de 2020, de conformidad con (sic) manifestado por la Resolución 232 de 2020. Y una vez reanudados se dispone su subsanación”*.
- En auto 346 del 3 de julio de 2020 la Procuraduría Sexta Judicial II Para Asuntos Administrativos admitió la solicitud de conciliación extrajudicial.
- El **16 de septiembre de 2020**, se llevó a cabo audiencia de manera no presencial, la cual se declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio.
- Colombia Móvil S.A. ESP, el **28 de septiembre del 2020**, ejerció demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Superintendencia de Industria y Comercio con el fin de que se declarará la nulidad de las Resoluciones: (i) 92716 del 21 de diciembre de 2018; (ii) 51016 del 30 de septiembre de 2019 y, (iii) 73536 del 13 de diciembre de 2019, proferidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, según se advierte del acta individual de reparto el reparto de la demanda tuvo lugar el 30 de septiembre de 2020 y en la misma **“se deja constancia que se recibe demanda en línea 28/09/2020”**.
- El Juzgado Primero Administrativo de Bogotá, en auto del 21 de octubre de 2020, rechazó la demanda.
- La apoderada de Colombia Móvil S.A. ESP interpuso recurso de apelación.
- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, en sentencia del 24 de febrero de 2022, confirmó la decisión recurrida.

Caso concreto

Como se indicó, la parte actora cuestiona la decisión de tutela de primera instancia, por considerar que en el análisis del caso en concreto el *a quo* se limitó a señalar que los decretos expedidos durante la pandemia no ordenaron la suspensión de términos respecto de la atención de trámites en la Procuraduría General de la Nación, a pesar de que en el escrito de tutela se alegó un defecto sustantivo, bajo la premisa que, para la fecha de ocurrencia de los hechos, la aplicación del artículo 136 del CPACA no era procedente, en tanto el Gobierno Nacional había expedido una normatividad que alteraba la contabilización del término de la caducidad de los medios de control, esto es, el Decreto 385 de 2020, el Acuerdo PCSJA-11517 de 2020, el Decreto 417 de 2020, el Decreto 491 de 2020, el Decreto 564 de 2020 y el



Acuerdo PCSJA-11581 de 2020, normas vigentes entre marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020.

Con base en lo anterior, afirmó que *“desde el 26 de diciembre de 2019, fecha de ejecutoria de la citada Resolución 73536, hasta el 15 de marzo de 2020, previo a que se suspendieran los términos de caducidad de la acción judicial, habían transcurrido dos (2) meses y dieciocho (18) días. Al momento en que se restablecieron los términos, esto es, el 1° de julio de 2020, Colombia Móvil aún contaba con un (1) mes y once (11) días para iniciar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, siendo su deber haber agotado dentro de dicho periodo el requisito de procedibilidad de la acción. El referido término de un (1) mes y once (11) días feneció el 12 de agosto de 2020”*.

A fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala encuentra necesario hacer referencia a las motivaciones de la providencia del 24 de febrero de 2022, mediante la que el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B**, resolvió el recurso de apelación y confirmó la decisión de declarar la caducidad del medio de control, acá cuestionada, que, en lo pertinente sostuvo:

“(…)

6. Así las cosas, en el presente asunto se advierte que la Resolución No. 73536 del 13 de diciembre de 2019, “por medio la cual se resuelve un recurso de apelación”, fue notificada el día 24 de diciembre de 2019, (fl. 180, archivo demanda del expediente electrónico), por lo que el término de cuatro meses de que trata el artículo 164, numeral 2o, literal d) de la Ley 1437 de 2011, vencía el 25 de abril de 2020; y la demanda fue radicada ante la Oficina de apoyo de los Juzgados administrativos el 2 de octubre de 2020; no obstante, es importante anotar que, teniendo en cuenta las medidas adoptadas tendientes para la preservación de la vida y la mitigación de riesgos con ocasión de la situación epidemiológica generada por el nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) causante de la enfermedad (COVID-19), el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales desde el dieciséis (16) de marzo hasta el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020), dentro de los cuales se encontraba incluido el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, razón por lo que no se recibieron ni tramitaron demandas y actuaciones durante ese tiempo.

7. Adicional a lo anterior, es pertinente señalar que mediante el artículo 1 del Decreto 564 de 2020, se estableció que:

Artículo 1. Suspensión de términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales.

8. En cuanto al trámite de las solicitudes de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo ante la Procuraduría General de la Nación el Decreto Legislativo no. 491 de 28 de marzo de 2020 “por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica” previó lo siguiente:

“Artículo 9. Conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación. En la radicación de solicitudes de convocatoria y en el trámite de las conciliaciones que sean de competencia de la Procuraduría General de la Nación, se promoverán y privilegiarán los procedimientos no presenciales, de acuerdo con las instrucciones administrativas que imparta el Procurador General de la Nación, para lo cual se acudirá a las tecnologías de la comunicación y la información. Los acuerdos conciliatorios gestionados mediante audiencias no presenciales se perfeccionarán a través de los medios electrónicos utilizados o mediante el uso de correos electrónicos simultáneos o sucesivos. Con lo anterior, el procurador de conocimiento suscribirá el acta en la que certificará los acuerdos alcanzados o emitirá las constancias, según corresponda y cuando sea necesario las remitirá para aprobación a la autoridad judicial competente.

El Procurador General de la Nación de acuerdo con la valoración de las circunstancias específicas de salubridad y capacidad institucional podrá suspender la radicación y/o el trámite de solicitudes de convocatoria de conciliaciones en materia civil, de familia y comercial que se lleven a cabo en los centros de conciliación de la Procuraduría General de la Nación a nivel nacional, así como de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo adelantada por los agentes del Ministerio Público.



En el evento en que se suspenda la posibilidad de radicación de solicitudes de convocatoria de conciliaciones, no correrá el término de prescripción o caducidad de las acciones o de los medios control, respectivamente, hasta el momento en que se reanude la posibilidad de radicación o gestión de solicitudes. (...)" (Resaltado original)

9. En este aspecto es de anotar lo dispuesto por el Decreto 564 de 2020, el cual en la parte considerativa expuso que en relación con el inciso 3 del artículo 9 del Decreto 491 de 2020 antes citado, se aplicará lo que dispone aquel para la suspensión de la prescripción e inoperancia de la caducidad de las solicitudes de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, es decir, que dichas suspensiones aplican en el evento en que se suspenda la posibilidad de radicación de la solicitud de convocatoria de conciliaciones y por tanto, no correrá el término de prescripción o caducidad del medio de control.

10. Al respecto, se advierte que la suspensión de términos judiciales no era extensiva a la Procuraduría General de la Nación, lo anterior, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 2.2.4.3.1.1.7 del Decreto 1069 de 2015 y la Resolución 127 de marzo 16 del 2020, que dispone en su artículo 5°:

(...)

11. Conforme la anterior, se tiene que para el caso de las solicitudes de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación no operó la suspensión de los términos en tanto que dicho servicio al igual que la celebración de las audiencias de conciliación se continuó prestando en la modalidad virtual en consonancia con las instrucciones impartidas por el Procurador General de la Nación.

12. En este contexto en el caso objeto de estudio se tiene que, la actora radicó solicitud de conciliación extrajudicial el día 26 de mayo de 2020, es decir, 31 días después de los 4 meses que trata el artículo 164 del CPACA, pues la publicación del acto administrativo que agotó la vía gubernativa, esto es la resolución No. 73536 del 13 de diciembre de 2019, fue publicada el 24 de diciembre de 2019, por tanto, el actor tenía hasta el 25 de abril de 2020, para radicar la solicitud de conciliación, trayendo como consecuencia el fenómeno de caducidad que trata el artículo 169, numeral 1° de la ley 1437 de 2011, pues se advierte incluso que la radicación de la demanda ante la oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos fue el 2 de octubre de 2020.

(...)"

Establecido lo anterior, debe señalarse, tal como lo ha manifestado esta Sección⁶, «Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho⁷.

Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera *ipso iure* o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción o medio de control ante la jurisdicción, es decir, que es una figura que se analiza frente a la oportunidad que se tiene para radicar demandas ante los jueces. La caducidad ha sido entendida como la extinción de la posibilidad de formular una

⁶ Sobre el particular, ver: (i) sentencia de tutela del 10 de febrero de 2022, expediente con radicado número: 11001-03-15-000-2021-05281-01, M.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto; (ii) auto del 4 de noviembre de 2021, expediente con radicado número: 68001-23-33-000-2020-00851-01 (25603), medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, M.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto y, (iii) sentencia de tutela del 9 de junio de 2021, expediente con radicado número: 11001-03-15-000-2022-00923-01, M.P.: Myriam Stella Gutiérrez Argüello, Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda. Subsección "B", C.P.: Gustavo E. Gómez Aranguren (E), sentencia de 8 de mayo de 2014, radicación No.: 08001-23-31-000-2012-02445-01(2725-12). Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", C.P.: William Hernández Gómez, sentencia de 16 de agosto de 2018, radicado No.: 17001-23-33-000-2016-00149-01.



pretensión por el transcurso del tiempo previamente fijado por la ley en forma objetiva.

Pese a lo anterior, en el ordenamiento jurídico existe un evento establecido por el legislador en el que se permite la suspensión del término de caducidad, el cual es cuando se presenta la solicitud de conciliación prejudicial ante el Ministerio Público de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001⁸. Sin embargo, el Presidente de la República mediante **Decreto 417 de 2020**, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, declaratoria que tuvo lugar por segunda ocasión con el Decreto 637 de 2020.

En desarrollo de esa facultad temporal y excepcional, el Gobierno Nacional expidió, entre otros, el **Decreto Legislativo 564 de 2020**, mediante el cual incorporó reglas legislativas respecto de la suspensión de términos de prescripción y caducidad para fines judiciales. Así mismo, el Consejo Superior de la Judicatura mediante los Acuerdos PCSJA-11517, PCSJA20-11518, PCSJA-11519, PCSJA- 11521, PCSJA20-11526, PCSJA-11527, PCSJA-11528, PCSJA-11529, PCSJA- 11532, PCSJA-11546, PCSJA-11549, PCSJA-11556 y PCSJA-11567, suspendió los términos judiciales a partir del 16 de marzo de 2020, por motivos de salubridad pública y fuerza mayor con ocasión de la pandemia por el COVID-19 y, posteriormente, la referida Corporación en Acuerdo PCSJA-11581 de 27 de mayo de 2020, dispuso el levantamiento de los términos judiciales a partir del 1° de julio de ese mismo año. Es decir, que, respecto de la caducidad y la prescripción, los términos para su cómputo estuvieron suspendidos por 3 meses y 14 días.

Ahora bien, es necesario resaltar que la caducidad es una figura que se analiza a partir de la oportunidad con la que cuenta el interesado para acceder a la jurisdicción sin que fenezca esta posibilidad, con observancia a los términos establecidos previamente en la ley. Por consiguiente, cuando se presenta la suspensión de los términos de dicha figura esta debe estudiarse desde la oportunidad con la que cuenta la parte demandante para acceder a la administración de justicia, es decir, al momento en que debería radicar la demanda»⁹.

Justamente, el artículo 1 del Decreto Legislativo 564 del 2020 dispuso la suspensión de términos judiciales, en los siguientes términos:

“Artículo 1. Suspensión de términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales.

⁸ Artículo 21. Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.

⁹ Sentencia de tutela del 10 de febrero de 2022, expediente con radicado número: 11001-03-15-000-2021-05281-01, M.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto, Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.



El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanuda a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente.

Parágrafo. La suspensión de términos de prescripción y caducidad no es aplicable en materia penal.”.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-213 de 2020¹⁰ realizó la revisión constitucional y declaró ajustada a la Constitución Política esa disposición, salvo la expresión y “y caducidad”, contenido en el parágrafo, con sustento en que:

“Respecto a la ampliación del término para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad, una vez se levante la suspensión de términos judiciales, esta Sala considera que se trata de una medida anticipativa que responde a la necesidad de evitar la afluencia masiva de los usuarios en las sedes judiciales, una vez se levante la suspensión de términos, pues de acuerdo con la experiencia generada en otras oportunidades de suspensión de términos, por ejemplo en época de paro judicial, cuando se han cerrado los despachos judiciales, una vez fueron restablecidos los servicios, acudió a las sedes judiciales un gran número de personas que durante el cierre, no pudieron realizar actuaciones ante dichos despachos. Ahora bien, en caso de no adoptar medidas que prevengan tal situación, la afluencia masiva aumentaría el riesgo de contagio con el virus en cuestión, considerando que el mismo se encuentra aún en circulación en el territorio nacional y no existe, por el momento, una vacuna que lo prevenga. Por consiguiente, responde al criterio de necesidad fáctica la medida según la cual, cuando el plazo restante para interrumpir la prescripción o para hacer inoperante la caducidad, al momento de decretarse la suspensión de términos judiciales por parte del CSJ, sea inferior a 30 días, los usuarios no tendrán que concurrir precipitadamente en una única fecha, sino que podrán hacerlo en cualquier día del mes subsiguiente al levantamiento de términos judiciales, lo que favorece el distanciamiento social, que deberá practicarse para evitar el contagio del virus.

(...)

En cuanto levantamiento de los términos de suspensión del desistimiento tácito y de duración máxima de los procesos un mes después de que el CSJ reanude los términos judiciales, la Sala estima que se trata de una medida que también pretende evitar que se produzcan aglomeraciones generadas por los usuarios que pretendan reactivar sus procesos en curso y, al mismo tiempo, permite que los despachos judiciales se preparen para atender al público en las mejores condiciones de seguridad para proteger la salud, la vida e integridad de los usuarios.

(...)

66. En lo que respecta al juicio de no contradicción específica, la Sala encontró que de las medidas previstas en el decreto (i) no se puede predicar el desconocimiento de la confianza legítima de quienes tenían la expectativa de alegar el paso del tiempo en su favor (prescripción y caducidad), comoquiera que, no se dan las condiciones para predicar confianza legítima en el caso concreto y, en su lugar, el decreto garantiza adecuadamente los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso. Encontró igualmente la Corte que (ii) no se afecta el principio de seguridad jurídica, pues el decreto imprime certeza a los términos respecto de los cuales permite la suspensión.

(...)

67. En lo que concierne al juicio de incompatibilidad, la Corte Constitucional advirtió que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 564 de 2020 suspenden cuatro grupos de medidas de naturaleza legal y dicha suspensión se encuentra motivada: las (i) relativas a los términos de prescripción previstas en normas legales de cualquier rama del derecho; (ii) aquellas que aluden a los términos de caducidad en las acciones; (iii) las relativas al desistimiento tácito (artículos 315 del CGP y 178 del CPACA); y (iv) las de duración del proceso (artículo 121 del CGP) (...).”.

Así las cosas, la negativa de aplicar los términos de suspensión de caducidad y prescripción, entre el 16 de marzo al 30 de junio de 2020, constituye el desconocimiento del **artículo 1 del Decreto Legislativo 564 de 2020**, en la medida

¹⁰ M.P.: Alejandro Linares Cantillo.



en que, el objeto de la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Gobierno Nacional buscaba contrarrestar los efectos de la pandemia frente al acceso a la administración de justicia y, por ende, tiene incidencia, en el conteo del término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sin que lo anterior desconozca que la Procuraduría General de la Nación no dispuso la suspensión de los términos administrativos para la presentación de conciliaciones prejudiciales en materia de lo contencioso administrativo, posibilidad que le otorgó el artículo 9 del Decreto Legislativo 491 de 2020. Sin embargo, a juicio de esta Sala, *“dicha norma no resultaba aplicable en este caso para abordar el análisis de la caducidad de la acción”*¹¹.

Para la Sala «la circunstancia de que la Procuraduría General de la Nación no hubiera suspendido los términos para la recepción de las solicitudes de conciliación prejudicial, no puede entenderse como una autorización para no descontar el término de tres (3) meses y catorce (14) días de suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura, teniendo en cuenta que esa fue la premisa normativa de la referida disposición que, se reitera, es aplicable a este caso concreto y permite garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia de los demandantes»¹².

Conforme con lo anterior, por motivo de la pandemia, los términos judiciales y los plazos de prescripción (de derechos) y caducidad (de los medios de control) se suspendieron desde el 16 de marzo de 2020 y se reanudaron a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cesó la suspensión. De igual modo, en el Acuerdo PCSJA20-11567, los términos estuvieron suspendidos hasta el 30 de junio de 2020 y, por ende, **se reanudaron el 1 de julio siguiente**.

Luego, entiende esta Sala que, para efectos de reanudar el término de caducidad, deberá adicionarse el periodo de la suspensión de los términos judiciales. Si durante ese periodo que se adiciona, se presentó la solicitud de conciliación prejudicial, habrá que entenderse que se hizo en tiempo, habida cuenta de que se solicitó dentro del plazo previsto para demandar, conforme con la Ley 1437 de 2011 y el artículo 1 del Decreto Legislativo 564 de 2020.

Pues, una conclusión en sentido contrario, conllevaría a sacrificar el acceso efectivo a la administración de justicia, al pasar por alto la suspensión de los términos judiciales ordenada entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020.

En ese contexto, la Sala advierte que la conclusión de la autoridad judicial demandada, según la cual, la suspensión de términos judiciales dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura, desde el 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020, no operaba respecto de los trámites de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación en materia de lo Contencioso Administrativo, configura el defecto sustantivo alegado por la parte actora.

¹¹ Sentencia de tutela del 10 de febrero de 2022, expediente con radicado número: 11001-03-15-000-2021-05281-01, M.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto, Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

¹² *Ibidem*.



Lo anterior, si se tiene en cuenta que, a efecto de computar el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que dio lugar a las providencias objeto de reproche constitucional, la Resolución 73536 del 13 de diciembre de 2019 -que puso fin a la actuación administrativa del expediente 13-34852 - fue notificada en aviso número 30660 del 24 de diciembre de 2019, que, por lo que, de acuerdo con el literal d) del artículo 164 del CPACA, el término de los 4 meses contado a partir del día siguiente de la notificación¹³, empezó a contar el 25 de diciembre de 2019, el cual, en principio, culminaba el 25 de abril de 2020.

No obstante, en atención a la suspensión del término de caducidad establecido en el artículo 1 del Decreto Legislativo 564 de 2020 y que se extendió por tres (3) meses y catorce (14) días -entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020-, la oportunidad para radicar la demanda se trasladó al 11 de agosto de 2020.

Pero, en el caso objeto de estudio, para esa fecha, se encontraba en trámite la conciliación prejudicial -cuya solicitud se radicó el 11 de mayo de 2020-, de la cual solo obtuvo constancia de no acuerdo el 16 de septiembre de 2020¹⁴, luego, a partir del día siguiente -17 de septiembre de 2020- empezó a correr el (1) mes y diez (10) días con que aún contaba para ejercer el medio de control, es decir, hasta el 26 de octubre de 2020, como ello ocurrió el 28 de septiembre de 2020, el medio de control no se encontraba caducado.

En suma, en el presente caso, si se configuró el defecto sustantivo alegado por la parte actora y, en esa medida, corresponde revocar la decisión de primera instancia del 11 de agosto de 2022, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, objeto de impugnación, en su lugar, amparar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de Colombia Móvil S.A EPS, en consecuencia, dejar sin efecto la providencia del 24 de febrero de 2022 y ordenar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia dicte decisión de reemplazo, teniendo en cuenta las consideraciones aquí expuestas.

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

¹³ Esta Corporación, en providencia del 31 de agosto de 2015, Exp. 2015-00155-01, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Primera, reiterada en providencia del 4 de agosto de 2011, expediente con radicado número: 27001233100020090009301 y providencia del 9 de febrero de 2017, expediente número: 05001233300020160027401, ha definido que *“los términos expresados en meses, para su contabilización no se tienen en cuenta los días de vacancia judicial, o los que, por cualquier causa, el Despacho deba permanecer cerrado, como ocurre con el paro judicial, los cuales no suspenden ni interrumpen el término de caducidad, de suerte que si el vencimiento del mismo ocurre en aquellos días, el término se extenderá al primer día hábil siguiente”*.

¹⁴ Ello, porque el artículo 9 del Decreto 491 de 2020, dispuso: *“Modifíquese el plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia civil, de familia, comercial y de lo contencioso administrativo a cargo de la Procuraduría General de la Nación, el cual será de cinco (5) meses”*. Asimismo, el artículo 2 de la Resolución 193 del 30 abril de 2020, dispuso: *“En cuanto a los trámites de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, el agente del Ministerio Público podrá programar y realizar audiencias de conciliación extrajudicial de manera no presencial, respecto de las solicitudes radicadas y recibidas hasta el día 29 de mayo de 2020, diligencias que, en todo caso, deberán celebrarse dentro de los cinco (5) meses siguientes a la fecha de radicación de la solicitud”*.



FALLA

- 1. Revocar** la decisión de primera instancia del 11 de agosto de 2022, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, objeto de impugnación, en su lugar,
- 2. Amparar** el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de Colombia Móvil S.A EPS, en consecuencia,
- 3. Dejar** sin efecto la providencia del 24 de febrero de 2022 y ordenar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia dicte decisión de reemplazo, teniendo en cuenta las consideraciones aquí expuestas.
- 4. Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
- 5. Notificar** a las partes por el medio más expedito posible.
- 6.** Publicar la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

(Firmado Electrónicamente)

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sección

(Firmado Electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado Electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado Electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO