CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia:	ACCIÓN DE TUTELA
Radicación:	66001-23-33-000-2020-00011-01
Demandante:	PAULA ANDREA GONZÁLEZ ACEVEDO
Demandado:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE PEREIRA
Temas:	Contra providencia judicial que impuso multa por inasistencia a audiencia inicial. Confirma sentencia que denegó amparo.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por la señora Paula Andrea González contra la sentencia del 4 de febrero de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo de Risaralda, Sala Primera de Decisión, que denegó el amparo solicitado.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

1.1. En ejercicio de la acción de tutela, la señora Paula Andrea González Acevedo pidió la protección el derecho fundamental al debido proceso, que estimó vulnerado por el Juzgado Sexto Administrativo de Pereira. En consecuencia, solicitó que se dejara «*sin efecto la decisión adoptada por la señora Juez Sexto Administrativo de Pereira, de fecha 19 de noviembre de 2019, por medio de la cual ME IMPUSO MULTA DE 2 S.M.L.M.V. al no haber concurrido a la audiencia inicial programada radicado 66001333300620190001100*»[1].

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

2.1. La señora Amparo Palacio Muñoz presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag).

2.2. La demanda correspondió al Juzgado Sexto Administrativo de Pereira, que, por auto del 12 de febrero de 2019 la admitió y ordenó las notificaciones correspondientes.

2.3. La entidad demandada contestó por conducto de la apoderada Paula Andrea González Acevedo.

[1] Folio 2 del expediente de tutela.

2.4. Por auto del 8 de octubre de 2019, fijó como fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial, el día 16 de octubre de 2019 a partir de las 2 p.m.

2.5. El día 16 de octubre de 2019, se llevó a cabo la audiencia inicial. La apoderada del Fomag no asistió a dicha audiencia y, en consecuencia, el Juzgado Sexto Administrativo de Pereira ordenó a la abogada Paula Andrea González Acevedo que aportara, dentro del término legal, la excusa por inasistencia, so pena de hacerse acreedora de la sanción correspondiente.

2.6. Mediante auto del 19 de noviembre de 2019, el Juzgado Sexto Administrativo de Pereira impuso multa por inasistencia a la abogada González Acevedo, por valor de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Consejo Superior de la Judicatura.

2.7. El 21 de noviembre de 2019, la apoderada sancionada interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión, con fundamento en que no tuvo conocimiento de la citación a la audiencia inicial, porque para el 9 de octubre de 2019, el correo electrónico que suministró para notificaciones judiciales presentó una carga excesiva de elementos recibidos en la bandeja de entrada, situación que provocó que se extraviara la citación.

2.8. Por auto del 16 de diciembre de 2019, el Juzgado Sexto Administrativo de Pereira resolvió no reponer el auto del 19 de noviembre de 2019, En concreto, la autoridad judicial consideró que la abogada Paula Andrea González Acevedo debió presentar la excusa en el término legal, esto es, en los tres días siguientes a la celebración de la diligencia y que, en todo caso, la sobrecarga de trabajo no era una justificación para incumplir con las obligaciones procedimentales.

3. Argumentos de la acción de tutela

3.1. La señora Paula Andrea González Acevedo, de manera preliminar, afirmó que la tutela cumple con los requisitos de procedencia contra providencia judicial.

3.2. En cuanto al fondo del asunto, dijo que la autoridad judicial demandada incurrió en **defectos procedimental y fáctico**, porque no tuvo en cuenta la prueba sumaria que aportó (certificación de la empresa Litigando.com), que demostraba que la inasistencia a la audiencia se debió a causas externas.

3.3. Dijo que, en efecto, justificó la inasistencia en que debido a que Fomag tiene más de 50.000 procesos activos, contrató a la empresa Litigando.com, para que ejerciera el control y vigilancia y que, para el caso concreto, esa empresa no reportó el estado 039 del 8 de octubre de 2019, en el que si fijó la fecha para la audiencia inicial. Que, además, entre el 15 y el 18 de octubre de 2019, Fomag la asignó para desarrollar funciones en la sede principal de esa entidad en Bogotá y que, en ese mismo periodo, asignó a la abogada Diana Cristina Bobadilla para que asumiera las responsabilidades de la entidad en Pereira.

4. Intervenciones

4.1. La juez sexta administrativa de Pereira solicitó que se denegara el amparo pedido, por las razones que pasan a exponerse:

4.2. Después de referirse al trámite que se surtió en el proceso que dio lugar a las providencias objeto de tutela, explicó que no se vulneró el debido proceso de la señora Paula Andrea González Acevedo, pues no era cierto que se hubiese incurrido en un defecto procedimental, debido a que no existió omisión de las etapas procesales o la aplicación de procedimientos distintos a los previstos por el legislador.

4.3. Que tampoco se incurrió en defecto fáctico, porque en la providencia que desató el recurso de reposición que interpuso la actora, se valoraron cada uno de los argumentos y las pruebas que allegó, a partir de los que concluyó que no eran suficientes para revocar la decisión que impuso la multa.

5. Sentencia impugnada

5.1. El Tribunal Administrativo de Risaralda, Sala Primera de Decisión, por sentencia del 4 de febrero de 2020[2], denegó la solicitud de amparo. En concreto, el *a quo* advirtió que la excusa que presentó, por fuera de término, la abogada González Acevedo, no hacía referencia a fuerza mayor o caso fortuito, pues aunque advirtió que el correo electrónico para notificaciones sufrió una carga excesiva, lo cierto era que el auto que fijó fecha para audiencia inicial, únicamente es susceptible de notificación por estado y, por ende, correspondía a la actora, como apoderada de la parte demandada del proceso ordinario, estar en constante revisión de los estados electrónicos publicados por el Juzgado Sexto Administrativo de Pereira *«sin que sea carga del despacho la remisión del auto al respectivo correo»*[3].

5.2. Que, siendo así, la autoridad judicial demandada no vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la actora, pues en el trámite procesal permitió que ejerciera el derecho de defensa, mediante la notificación de las actuaciones, así como la interposición de recursos contra las decisiones que fueron contrarias a sus intereses.

6. Impugnación

6.1. La actora impugnó[4] la sentencia de primera instancia. En concreto, reiteró que la autoridad judicial demandada no valoró la prueba sumaria que presentó para demostrar que existieron causales externas que impidieron que se enterara acerca de la audiencia inicial del 16 de octubre de 2019, como tampoco tuvo en cuenta la estructura de la entidad que representaba en el proceso ordinario.

CONSIDERACIONES

1. De la acción de tutela contra providencias judiciales

1.1. A partir del año 2012[5], la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De hecho, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014[6], se precisó que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86

[2] Folios 24 a 32 del expediente de tutela.
[3] Folio 31 (vuelto) del expediente de tutela.
[4] Folios 35 a 38 ibídem.
[5] Ver sentencia del 31 de julio de 2012.
[6] Expediente (IJ) 11001-03-15-000-2012-02201-01.

de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública.

1.2. Para tal efecto, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005. Esto es, la relevancia constitucional, el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, la inmediatez y que no se esté cuestionando una sentencia de tutela.

1.3. Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo, que miran más hacia la prosperidad de la tutela: **(i)** defecto sustantivo, **(ii)** defecto fáctico, **(iii)** defecto procedimental absoluto, **(iv)** defecto orgánico, **(v)** error inducido, **(vi)** decisión sin motivación, **(vii)** desconocimiento del precedente y **(viii)** violación directa de la Constitución.

1.4. Las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones jurídicas que son propias de los procesos ordinarios o expongan los argumentos que, por negligencia o decisión propia, dejaron de proponer oportunamente.

1.5. Ahora, tratándose de tutela contra providencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado o por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercen funciones de órganos de cierre en las respectivas jurisdicciones, la Corte Constitucional ha establecido un requisito adicional, consistente en «*la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional*»[7].

2. Problema jurídico

2.1. Verificado el cumplimiento de los requisitos generales, la Sala pasa a estudiar los requisitos específicos para la prosperidad de la tutela contra providencias judiciales.

2.2. En los términos de la impugnación, corresponde a la Sala decidir si la sentencia de primera instancia acertó al concluir que el trámite de la imposición de multa a la abogada Paula Andrea González Acevedo no vulneró el derecho al debido proceso.

3. Solución al problema jurídico

3.1. De conformidad con numeral 3º[8] del artículo 180 del CPACA, la inasistencia a la audiencia inicial podrá excusarse mediante prueba siquiera sumaria de una justa

[7] SU-573 de 2017.
[8] Artículo 180. Audiencia inicial. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:
(…).
3. **Aplazamiento.** La inasistencia a esta audiencia solo podrá excusarse mediante prueba siquiera sumaria de una justa causa.

Cuando se presente la excusa con anterioridad a la audiencia y el juez la acepte, fijará nueva fecha y hora para su celebración dentro de los diez (10) días siguientes, por auto que no tendrá recursos. En ningún caso podrá haber otro aplazamiento.

El juez podrá admitir aquellas justificaciones que se presenten dentro de los tres (3) días siguientes a la realización de la audiencia siempre que se fundamenten en fuerza mayor o caso fortuito y solo tendrán el efecto de exonerar de las consecuencias pecuniarias adversas que se hubieren derivado de la inasistencia.

causa y que el juez podrá admitir aquellas justificaciones que se presenten en los tres días siguientes a la realización de la audiencia siempre que se fundamenten en fuerza mayor o caso fortuito y solo tendrán efecto de exonerar de las consecuencias pecuniarias adversas que se hubiesen derivado de la inasistencia. La norma prevé que el auto mediante el que el juez resuelva sobre la justificación será susceptible del recurso de reposición.

3.2. Como quedó expuesto en los antecedentes, el 16 de octubre de 2019, el Juzgado Sexto Administrativo de Pereira llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, a la cual no asistió la abogada Paula Andrea González, apoderada del Fomag, parte demandada en el proceso ordinario. En consecuencia, el juzgado ordenó que, en el término legal, se aportara la justificación, so pena de imponer las sanciones correspondientes.

3.3. Los tres días para presentar la excusa por inasistencia corrieron del 17 al 21 de octubre de 2019[9], sin que existiera pronunciamiento por parte de la abogada González Acevedo —situación que no discute la demandante—.

3.4. En razón de lo anterior, mediante providencia del 19 de noviembre de 2019, el Juzgado Sexto Administrativo de Pereira, en los términos del numeral 4º[10] del artículo 180 del CPACA, impuso multa de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la abogada Paula Andrea González Acevedo, como consecuencia de la inasistencia a la audiencia inicial.

3.5. En contra del anterior auto, la señora González Acevedo interpuso recurso de reposición y el Juzgado Sexto Administrativo de Pereira, por auto del 16 de diciembre de 2019, decidió no reponerlo. La autoridad judicial justificó su decisión, en lo siguiente:

> Tal como se expresó en precedencia, la apoderada del ente demandado pretende sea revocado el auto del 19 de noviembre pasado, por medio del cual se le impuso multa en los términos de lo preceptuado en el numeral 4º del artículo 180 del CPACA por su inasistencia a la audiencia inicial celebrada el 16 de octubre de 2019.
>
> En tal marco y de forma inicial, debe decirse que cualquier tipo de excusa frente a dicha inasistencia debió haberse allegado en el término legal para hacerlo, esto es, dentro de los tres (03) días siguientes a la celebración de la diligencia, situación que no se presentó en el sub judice, por lo que se impuso la multa respectiva.
>
> Ahora bien, la Dra. Paula Andrea González Acevedo para sustentar la interposición del recurso de reposición, se apoya en los siguientes puntos que desde la óptica de esta Juzgadora no tienen la virtualidad de hacer revocar la decisión que impuso la respectiva multa.
> (…)
> Como se expuso en el párrafo anterior, los argumentos traídos a colación no resultan suficientes por las siguientes razones:
>
> - Si bien es cierto la sobrecarga de trabajo es un factor de difícil manejo en cualquier tipo de empleos, ello no puede ser una justificación para incumplir las obligaciones procedimentales en el marco de un proceso judicial y mucho menos para inaplicar las

En este caso, el juez resolverá sobre la justificación mediante auto que se dictará dentro de los tres (3) días siguientes a su presentación y que será susceptible del recurso de reposición. Si la acepta, adoptará las medidas pertinentes. (…) Subraya la Sala.

[9] Según registra la sentencia de primera instancia de la acción de tutela, en que relacionó que la constancia secretarial del folio 117 y siguientes del proceso ordinario.
[10] Artículo 180. (…) 4. **Consecuencias de la inasistencia.** Al apoderado que no concurra a la audiencia sin justa causa se le impondrá multa de dos (2) salarios mínimos legales mensual.

consecuencias jurídicas de tales incumplimientos, como en el *sub* lite lo es, la imposición de una multa.

- Frente al hecho de la responsabilidad de LITIGANDO.COM como empresa contratista en la vigilancia de procesos, así como el problema técnico con el correo electrónico procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co para el día 09 de octubre de 2019 (fecha de notificación del auto que programó fecha de audiencia inicial), que extravió la comunicación hecha por el Despacho; tampoco pueden tenerse en cuenta para Justificar la inasistencia (…)
  Como si no fuera suficiente lo anterior, en la dirección electrónica del Juzgado en el ítem de cronograma de audiencia desde el mismo 09 de octubre de 2019 se encuentra fijado el día y la hora de audiencia inicial, esto es, el 16 de octubre a las 2 de la tarde (…); razón por la cual la misma togada o la empresa contratista pudo haber consultado en la mencionada dirección electrónica para haberse percatado de tal situación.
- Finalmente, en cuanto a que era otra abogada dispuesta para atender las diligencias del FOMAG el día 16 de octubre de 2019, quien al tener programada una audiencia concentrada en el Juzgado 4 administrativo no puso asistir a este Juzgado; debe decirse que la obligación del apoderado judicial es personal (…). Destaca la Sala.

3.6. A partir de lo anterior, la Sala encuentra que, en primer término, la abogada González Acevedo no presentó la justificación por inasistencia, en el término previsto por la ley. De modo que bien pudo el Juzgado Sexto Administrativo de Pereira imponer la sanción prevista en la ley, sin que esa circunstancia, *per se,* vulnere derechos fundamentales.

3.7. También se advierte que la demandante trató de justificar la inasistencia solo cuando interpuso el recurso de reposición contra la sanción, es decir, de manera extemporánea, como bien lo concluyó la autoridad judicial demandada. Aun así, el Juzgado Sexto Administrativo de Pereira optó por valorar la prueba sumaria que se presentó como justificación de la inasistencia (certificación de la empresa Litigando.com) e, incluso, se refirió a la situación estructural de Fomag. Otra cosa es que razonablemente el juzgado hubiese estimado que esas dos circunstancias no eximían de responsabilidad a la abogada, pues no constituyen fuerza mayor o caso fortuito.

3.8. Entonces, no es cierto que el juzgado demandado hubiese vulnerado el derecho al debido proceso. Todo lo contrario, se garantizaron los tres grandes elementos que lo constituyen: i) el derecho al juez natural, por cuanto la decisión fue adoptada por un juez competente para el efecto; ii) el derecho a ser juzgado según las formas de cada procedimiento, si se tiene en cuenta que la autoridad judicial demandada siguió el trámite previsto en la Ley 1437 de 2011 para este tipo de sanciones, y iii) las garantías de audiencia y defensa, en cuanto se permitió impugnar la decisión e incluso aportar pruebas sobre las razones de la inasistencia a la audiencia inicial.

3.9. Como no se advierte ninguna irregularidad que afecte el núcleo esencial del debido proceso, se impone confirmar la providencia impugnada, que denegó el amparo solicitado y se resuelve, así, el problema jurídico propuesto.

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

FALLA

1. Confirmar la sentencia impugnada, pero por las razones expuestas en esta providencia.

2. Notificar la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

3. Publicar la presente providencia en la página web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y de la autoridad demandada.

4. Enviar el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo y devolver el expediente en préstamo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta de la Sección

MILTON CHAVES GARCÍA
Magistrado

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Magistrado