# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

## SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, catorce (14) de noviembre de dos mil catorce (2014)

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

**Sentencia No. 197**

| | |
|---|---|
| **TEMAS:** | REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES – CAUSALES ESPECIALES DE PROCEDIBILIDAD DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES – DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO – FALTA DE VINCULACIÓN AL PROCESO A LA PERSONA DIRECTAMENTE AFECTADA CON LAS RESULTA DE LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO PRETENDIDA |
| **INSTANCIA:** | PRIMERA |

## 1. OBJETO DEL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO:

Decide la Sala, la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por la JUAN ANTONIO BUELVAS DÍAZ en contra del JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO DE DESCONGESTIÓN, con vinculación

oficiosa del señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA y el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER, en calidad de terceros posiblemente afectados con las decisiones de fondo que aquí se adopten.

## 2. COMPETENCIA

Le correspondió a esta Corporación conocer del presente trámite, al tenor de lo dispuesto por el Decreto 1382 de 2000, que reglamentó el reparto en materia de tutelas, en atención a que se atacan providencias emanadas de un JUZGADO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, siendo esta Corporación la superior funcional de los mismos.

## 3. ANTECEDENTES

El accionante solicita el amparo Constitucional de Tutela previsto en el artículo 86 superior, en contra del JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO DE DESCONGESTIÓN, por la presunta violación a sus derechos fundamentales al debido proceso.

La presente acción se fundamenta en los hechos que la Sala resume e interpreta, dada la falta de claridad de los mismos, así:

Asegura que, en el Juzgado accionado, cursó un proceso de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, demandante GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA contra el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER, radicación 70001333100420110017100, en donde se solicitaba la nulidad de la Resolución Nº 0882 del 7 de octubre de 2010, acto administrativo a través del cual se le adjudicó un lote de terreno.

Expone que el acto demandado, en su parte resolutiva, reza:

*"ARTICULO (sic) PRIMERO: Aclárese la resolución número 00384 de fecha 12 de abril del año 1999, la cual tiene como beneficiario al señor GUILLERMO MOISES (sic) BUELVAS MEZA, identificado con la cédula de ciudadanía número 3913376 de los lotes de terrenos número 47 y 78, ubicados en el municipio de Morroa, departamento de Sucre, parcelación El Recreo y San Miguel.*

*ARTICULO (sic) SEGUNDO: Excluir del acto administrativo anunciado en el artículo Primero, el lote de terreno número 78, por las razones expuestas en los considerando de esta resolución y en tal sentido darlo en adjudicación al señor JUAN ANTONIO BUELVAS DIAZ (sic), o en su defecto a los peticionarios Ubaldo Pérez Florillo, Rafael Anaya Ávila, Wilson Buelvas Méndez, Eduardo Buelvas Méndez, Juan Buelvas Díaz y Rosmery Buelvas Méndez, proporcional a las aéreas que vienen ocupando.*

*ARTICULO (sic) TERCERO: Dejar en firme las demás cláusulas que le adjudicaron al señor GUILLERMO MOISES (sic) BUELVAS MEZA, el lote de terreno número 47, contempladas en la resolución número 00384 de fecha 12 de abril del año 1999.*

*ARTICULO (sic) CUARTO: Inscribir esta resolución en el folio de Matricula Inmobiliaria número 342-27290 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Coroza-Sucre.*

*ARTICULO (sic) QUINTO: Notificar el presente acto administrativo personalmente a los interesados o en su defecto de conformidad con las normas del Código Contencioso Administrativo y advirtiéndole a las partes que contra esta decisión no procede recurso alguno por la vía Gubernativa."*

Argumenta que, desde hace más de 30 años es poseedor quieto y pacífico del mencionado lote de terreno, junto con su núcleo familiar campesino, compuesto por su señora, sus hijos, yernos y otros familiares.

Expone que, la Resolución Nº 00384 del 12 de abril de 1999, consagra en su artículo 4 parágrafo 1, que la adjudicación se da por terminada, cuando el adjudicatario abandona el predio por más de 30 días sin autorización del Instituto, o no lo explota con su trabajo personal o familiar.

Manifiesta que, sobre el lote adjudicado, ha construido las edificaciones artesanales, en las cuales ha vivido sin perturbación de persona alguna como

reclamante del derecho de dominio del terreno.

## 4. PRETENSIÓN

Solicita la parte actora, que se tutele su derecho fundamental al debido proceso, declarando la nulidad del fallo de 30 de mayo 2014, expedido por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO DE DESCONGESTIÓN, mediante el cual se anuló la Resolución Nº 0882 de 7 de octubre del 2010, expedida por el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL- INCODER, Dirección Territorial de Sucre.

## 5. LA ACTUACIÓN

La presente acción de tutela fue admitida mediante auto del 6 de noviembre de 2014, providencia en la que igualmente se dispuso la vinculación al presente trámite, del señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA y el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER, en calidad de terceros con interés en las resultas del proceso.

La anterior providencia, fue notificada, por el medio más expedito, mediante oficios que obran a fol. 117 a 132.

Igualmente, se ordenó oficiar al JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO DE DESCONGESTIÓN, para que remitiera a esta Corporación el expediente radicado con el Nº 70001333100420110017100, en calidad de préstamo, a fin de verificar el trámite seguido en el mismo.

## 6. RESPUESTAS

El INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER,

dentro del término legal y a través de memorial visible a fol. 133 a 144, expresa que se opone a las pretensiones elevadas por el actor, por carecer al momento de la contestación de la tutela de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan demostrar la violación de algún derecho constitucional por parte del INCODER, solicitando por lo tanto, desvincular a ese Instituto de la controversia citada, y desestimar en su totalidad las pretensiones.

El JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO DE DESCONGESTIÓN, dentro del término para ello, presentó el informe requerido visible a fol. 145 a 148.

Frente a los hechos de la demanda, acepta que el INCODER expidió la Resolución N° 0882 de 7 de octubre de 2010, y que mediante fallo proferido por ese Juzgado, el 30 de mayo de 2014, dentro de radicado N° 2011-00171-00, se declaró la nulidad de la misma. Aclara que, el accionante no ha interpuesto recurso alguno directamente, ni a través de apoderado judicial, contra ninguna de las providencias que se profirieron dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ya referenciado.

Con relación a las pretensiones, se opone a las mismas, afirmando que el proceso identificado se adelantó y se surtieron en debida forma todas las etapas procesales, respetando el derecho al debido proceso y el derecho de defensa de las partes, que no eran otras que el señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA en calidad de demandante, y el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER, en calidad de demandado, por lo que expresa que el accionante de la presente tutela no era sujeto procesal dentro de la acción contenciosa en comento, y por ello no estaba legitimado para actuar dentro de la misma, y que en ningún momento ha interpuesto recursos de reposición, apelación o queja contra la sentencia de 30 de mayo de 2014, o contra ninguna otra providencia proferida dentro del proceso contencioso administrativo en referencia.

Argumenta que, el juzgado declaró la nulidad de la Resolución N° 0882 de 7 de octubre de 2010, por los vicios procedimentales que afectaron su expedición, con los que se desconocieron los derechos al debido proceso y derecho de defensa del señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA.

## 7. PROBLEMA JURÍDICO

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, se formula el siguiente:

¿Procede la Acción de tutela contra providencias judiciales, en caso de violación evidente del debido proceso, al anularse un acto administrativo que de forma directa concretaba un derecho en cabeza de una persona, la que nunca fue citada al interior del proceso donde se dictó?

## 8. CONSIDERACIONES

Tal como se deprende de la lectura misma del escrito introductorio de la presente acción, el accionante pretende que se deje sin efectos la decisión de fondo proferida por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO DE DESCONGESTIÓN de fecha 30 de mayo de 2014, proferida dentro de la ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO de GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA y el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER, proceso radicado 70001333100420110017100, providencia que declaró la nulidad del acto administrativo demandado, la Resolución Nº 0882 del 7 de octubre de 2010, y ordenó el restablecimiento del derecho que consideró, se le vulneraba al demandante.

Por lo tanto, la Sala abordará los siguientes temas: **i)** la tutela contra providencias judiciales, **ii)** el defecto procedimental absoluto, el proceso contencioso

administrativo y la citación al mismo de los terceros con interés directo – integración de contradictorio, **iii)** el caso concreto.

## 8.1. LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA DECISIONES JUDICIALES

El debate jurisprudencial sobre la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales tiene origen en la sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional, que declaró la inexequibilidad del artículo 40 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Más adelante, mediante sentencias de tutela de la misma Corte, se permitió de forma excepcional y frente a la amenaza de derechos fundamentales, analizar nuevamente la decisión judicial en sede de tutela, con la finalidad de establecer si el fallo judicial que se adoptó en realidad, envuelve una vía de hecho, entendida esta como una manifestación burda, flagrante y desprovista de todo vestigio de legalidad.

Igualmente, al interior del máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se ha planteado el debate de la procedencia de la acción de tutela contra providencia judiciales, existiendo al interior de la mencionada Corporación decisiones no uniformes sobre el tema, siendo cerrado dicho debate con la sentencia de la Sala Plena, en donde la Alta Corporación concluyó:

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

*resolutiva, se declarará la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales."*[1]

Para la Sala, esta última es la posición que debe predominar al interior de un Estado Social de Derecho, en donde se debe dar prevalencia a los derechos fundamentales y en el cual no puede existir ninguna autoridad, dentro de las cuales está claramente la judicial, sin control en relación a la posible violación de estos derechos de especial jerarquía, por lo que si bien procede la tutela en contra de sus decisiones, ello es claramente excepcional, en tanto que las decisiones judiciales comportan la materialización de la seguridad jurídica y el respeto al debido proceso, por lo que no puede permitirse el carácter temporal de tales decisiones, ni la existencia de la tutela como última instancia de todos los procesos y acciones.

La evolución de la jurisprudencia sobre la materia ha llevado a desarrollar un test para determinar: a) la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales y b) los defectos de fondo de la providencia judicial acusada; esto con la finalidad de destacar los eventos excepcionales de su aplicación, los cuales deben satisfacerse plenamente en la tarea de identificar cuándo una providencia judicial puede someterse al examen de orden estrictamente constitucional.

Así las cosas, la línea jurisprudencial trazada por la Corte Constitucional ha evolucionado y bajo el nombre de causales de procedibilidad, ha rediseñado el ámbito de competencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, siendo pues la acción en estudio procedente en contra de decisiones de los jueces si cumple los siguientes requisitos: a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional, b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada,

---

[1] CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia del 31 de julio de 2012. CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO.

c) Que se dé cumplimiento al requisito de la inmediatez, d) Que cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo o determinante en la providencia que se impugna y afecte los derechos fundamentales de la parte actora, e) Que se identifiquen de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración, como los derechos vulnerados y que haya alegado tal vulneración en el proceso judicial, siempre que hubiere sido posible, f) Que no se trate de una sentencia de tutela[2].

Adicionalmente, si la tutela contra la providencia judicial puesta en conocimiento del Juez Constitucional, supera las causales anteriores, este, para poder revocar la decisión del juez natural, deberá establecer la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo[3]: a) Defecto orgánico, b) Defecto procedimental absoluto, c) Defecto fáctico, d) Defecto material o sustantivo, e) Error inducido, f) Decisión sin motivación, g) Desconocimiento del precedente, h) Violación directa de la Constitución.

Por lo anterior, para el estudio de la acción de tutela contra providencias judiciales, el Juez de conocimiento de ella deberá realizar un análisis escalonado de los anteriores requisitos de procedibilidad y de fondo, y solo ante la presencia inicial de los requisitos de procedibilidad, pasará al examen de fondo, por lo que de no llenarse con los primeros requisitos, se declarará improcedente el amparo sin estudiar el fondo de la situación planteada por la actora; y en caso de ser

---

[2] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-590 de 2005.

[3] a) *Defecto orgánico:* Que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece absolutamente de competencia. b) *Defecto procedimental absoluto*: Que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. c) *Defecto fáctico*: Que surge cuando el Juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. d) *Defecto material o sustantivo*: Cuando se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. e) *Error inducido*: Se presenta cuando el Juez fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. f) *Decisión sin motivación:* Que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones. g) *Desconocimiento del precedente:* Según la Corte Constitucional, en estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. h) *Violación directa de la Constitución: C*uando la decisión judicial supera el concepto de vía de hecho, es decir, en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.

procedente, entrará en el mérito del asunto, y sí se materializan uno de los defectos de fondo se concederá el amparo y en caso contrario se denegará el mismo.

Por lo anterior, entra la Sala a estudiar los requisitos de procedibilidad ya enunciados:

**a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional.** Para la Sala, en el presente caso se supera este requisito, dado que de acuerdo a lo expuesto por la parte actora se pretende definir si en la providencia de fondo dictada por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO DE DESCONGESTIÓN y dentro del proceso que dio lugar a la misma, se vulneró el derecho al debido proceso del accionante.

El debido proceso posee varias dimensiones, es decir, es una realidad jurídica compleja. Es un derecho fundamental, es un derecho de garantía reforzada, de textura abierta en condición de principio[4], por lo que de él puede pregonarse que posee un contenido esencial, es decir, un núcleo intangible e innegociable a los vaivenes del legislador que debe ser respetado por todas las autoridades del Estado y cuya vulneración hace procedente su protección a través de los medios sumarios e idóneos correspondientes, como la acción de tutela.

---

[4] Robert Alexy plantea, por una parte el concepto de norma como genérico y, la regla y el principio como especies de normas, todas ellas como expresiones deónticas que manifiestan el deber ser (Mandato, permisión y prohibición).

Dentro del estudio de dicha clasificación, se encuentran dos posiciones para fijar la diferencia existente entre reglas y principios; una de ellas basada en la idea de los principios y la optimización, es decir, plantea la existencia de principios que se caracterizan por ser mandatos de optimización, llamada la TEORÍA DE LOS PRINCIPIOS, que pregona la existencia de los principios, plantean varios criterios para la diferenciación. Uno de los criterios es el de la generalidad, es decir, se basan en el aspecto cuantitativo de la norma para plantear su diferenciación. Así, si la *norma* consagra premisas generales y abstractas es un principio y si consagra premisas particulares y concretas en una regla. Sobre el tema ver: ALZATE RÍOS, Luis Carlos. EXPLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS PRINCIPIOS EN ROBERT ALEXY. En: REVISTA INCISO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS Universidad La Gran Colombia. Año 2007, no. 09. p. 69 a 82.

Para hallar ese núcleo intangible del derecho fundamental al debido proceso, es importante partir de las normas mismas que lo consagran y desarrollan como derecho fundamental y garantía judicial[5].

Así pues, de las normas transcritas en el anterior pie de página, infiere la Sala que la jurisprudencia ha sostenido que este derecho está previsto en el ordenamiento jurídico con el objeto de obtener una protección de los derechos fundamentales de los sujetos procesales frente a las autoridades judiciales y las partes, y dentro de su contenido se encuentra el derecho de contradicción y el respeto a las formas procesales concretas que regulan los trámites, por lo que al anularse un acto administrativo del que era beneficiario el accionante, sin su citación al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho[6], por lo que el planteamiento del actora posee relevancia constitucional, dado que se podría ver afectado su derecho fundamental al debido proceso, razón para que la Sala tiene por superado este requisito y pase al análisis del siguiente.

**b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios-**

---

[5] Sobre este punto, se tomarán esencialmente el artículo 29 de la C.P. y los artículos 8 párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, en referencia al sistema Americano de derechos humanos, y 14 párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), con relación al sistema Universal de derechos humanos, normas estas últimas que hacen parte del bloque de constitucionalidad *stricto sensu*, a la luz del artículo 93 superior. Dichas normas son transcritas para su mejor entendimiento:

*"ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*
*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*
*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*
*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*
*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso."*

*"ARTÍCULO 8.- GARANTÍAS JUDICIALES.*
*1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier carácter."*

[6] Este hecho se puede verificar de la simple observación del expediente radicado 70001333100420110017100 y es un hecho aceptado por la Juez accionada en su informe.

**de defensa judicial al alcance de la persona afectada.** Analizado lo anterior, conforme se puede observar en el expediente en donde se materializaron las decisiones judiciales que hoy se impugnan en tutela (Sentencia y auto denegando por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión de fondo, presentado por el INCODER), encontramos este requisito no le es oponible al accionante, pues el mismo no hizo parte del proceso que ahora se ataca en tutela, por lo que claramente no se encontraba legitimado para impugnar la sentencia de fondo o cualquier decisión adoptada en su interior, por lo que se pasa al análisis del siguiente requisito.

**c) Que se dé cumplimiento al requisito de la inmediatez.** Es importante resaltar, que no puede pretenderse que alguien que no es citado dentro de un proceso, con interés directo en las resultas del mismo, tenga la carga de interponer una acción de tutela en su contra, dentro de un término razonable, dado que la decisión que en el mismo se adopte no le seria oponible. Sin embargo, en el caso concreto, observamos que el accionante ataca la sentencia del 30 de mayo de 2014, a través de la presente acción, presentada el 5 de noviembre de 2014 (fol. 114) es decir, dentro de los 5 meses, 6 días siguiente a su expedición, por lo que claramente hay un término razonable entre la decisión que se ataca y la tutela intentada, por lo que se entiende superado este requisito, acorde con el plazo razonable de inmediación que ha sido interpretado por la CORTE CONSTITUCIONAL, como de 6 meses.

**d) Que cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo o determinante en la providencia que se impugna y afecte los derechos fundamentales de la parte actora.** Este requisito, tiene clara relación con uno de los defectos de fondo, el procesal absoluto, por lo que se desarrollará coetáneamente con este como causal de procedencia de tutela contra decisión judicial.

**e) Que se identifiquen de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración, como los derechos vulnerados y que haya alegado tal vulneración en el proceso judicial, siempre que hubiere sido posible.** El actor identifica los hechos que generan la violación a su debido proceso, en el sentido del trámite dado al proceso atacado, afirmando la existencia de violación de su derecho fundamental, y por último, no le es oponible el haber alegado la vulneración al interior del proceso de nulidad y restablecimeinto del derecho, pues como ya se mencionó y ahora se reitera, al no haber sido parte dentro del proceso que ahora se ataca, mal podría entenderse que el actor se encontraba legitimado para actuar al interior del mismo.

**f) Que no se trate de una sentencia de tutela.** Claramente, estamos en presencia de un proceso en ejercicio de la ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

Por lo expuesto, concluye la Corporación que en el presente caso se están cumpliendo con los requisitos de procedibilidad en estudio, por lo que se abre paso el análisis de los defectos de fondo, dentro de los que encontramos el defecto procesal absoluto.

## 8.2. EL DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO, EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LA CITACIÓN AL MISMO DE LOS TERCEROS CON INTERÉS DIRECTO – INTEGRACIÓN DE CONTRADICTORIO:

Como ya se mencionó, el defecto procedimental absoluto, consiste en que el funcionario judicial se aparta del procedimiento legalmente establecido, en desmedro de alguna de las partes del proceso o de los terceros con interés en el mismo. En palabras de la CORTE CONSTITUCIONAL, se configura cuando "*el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento establecido legalmente para el trámite de un asunto específico, ya sea porque: i) se ciñe a un trámite completamente ajeno al pertinente -desvía el cauce del asunto-, o ii) omite etapas sustanciales del procedimiento*

*establecido legalmente afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso*"[7].

Por lo expuesto, es menester analizar las normas que regulan el trámite del proceso contencioso administrativo, en el entendido de que se citaran en el presente, las contenidas en el CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Decreto 01 de 1984) dado que el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en donde se adoptaron las decisiones que hoy se ataca, empezó en su vigencia. En otras palabras, antes del 2 de julio de 2012, fecha de vigencia del nuevo CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Ley 1437 de 2011).

Consagra el artículo 207 del C.C.A.:

> *"ARTÍCULO 207. Recibida la demanda y efectuado el reparto, si aquélla reúne los requisitos legales, el ponente debe admitirla y además disponer lo siguiente:*
>
> *1. Que se notifique al representante legal de la entidad demandada, o a su delegado, conforme a lo dispuesto por el artículo 150 del Código Contencioso Administrativo.*
>
> *2. Que se notifique personalmente al Ministerio Público.*
>
> *3. Que se notifique personalmente a la persona o personas que, según la demanda* ***o los actos acusados, tengan interés directo en el resultado del proceso****. Si no fuere posible hacerles la notificación personal en el término de cinco (5) días, contados desde el siguiente a aquél en que el interesado haga el depósito que prescribe esta disposición, sin necesidad de orden especial, se las emplazará por edicto para que en el término de cinco (5) días se presenten a notificarse del auto admisorio de la demanda. El edicto determinará, con toda claridad, el asunto de que se trate, se fijará en la secretaría durante el término indicado y se publicará dos (2) veces en días distintos dentro del mismo lapso en un periódico de amplia circulación nacional o local, según el caso. El edicto y las publicaciones se agregarán al expediente. Copia del edicto se enviará por correo certificado a la dirección indicada en la demanda y a la que figure en el directorio telefónico del lugar, de lo cual se dejará constancia en el expediente.*

[7] Sentencia T-327 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

> *Si la persona emplazada no compareciere al proceso, se le designará curador ad litem para que la represente en él.*
> …" (Negrillas de la Sala, para resaltar)

De la claridad de la norma mencionada y en especial, del aparte resaltado en negrita, se infiere que en los procesos donde se persiga la nulidad de un acto administrativo, es menester que se cite a su interior, a la persona que tenga interés directo, según se infiera de la demanda o del texto mismo del acto.

Por lo dicho, la norma le impone al juez un deber de estudiar de manera concienzuda, tanto la demanda como el acto administrativo demandado al momento de admitirlo, y si advierte que además de las partes del proceso existen terceros que poseen interés directo en las resultas del proceso, tiene que ordenar su citación, notificándoles personalmente la demanda, a fin de que ejerzan todas las garantías que involucra el debido proceso, y de no ser así, vulneraría este derecho al adoptar una decisión judicial que lo afecta de forma directa, a sus espaldas.

En concordancia con lo anterior, consagra el artículo 83 del C.P.C.[8], aplicable al proceso contencioso administrativo por remisión del artículo 267 del C.C.A.:

> *"ARTÍCULO 83. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN*

[8] Se aclara en este punto, que la normativa aplicable es el C.P.C., dado que la entrada en vigencia del C.G.P. se debe entender diferida a partir de que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificó el criterio en torno al tema, a través del Auto de 25 de junio de 2014. Radicación: 25000233600020120039501 (IJ). Número interno: 49.299. Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A. Demandado: Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social. Referencia:Recurso de Queja.

Igualmente, el mencionado tránsito legislativo, lo aclara la siguiente providencia: *"Por ello, durante el interregno comprendido entre el 1° de enero de 2014, fecha en la cual empezaron a regir en su totalidad las disposiciones del CGP para esta Jurisdicción- y el 25 de junio de la presente anualidad, cuando se profirió el auto de unificación que estableció la anterior regla, se profirieron decisiones teniendo como normas subsidiarias las consagradas en el Código de Procedimiento Civil."* CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Auto del 6 de agosto de 2014. Radicación: 88001233300020140000301 (50408). Demandante: Sociedad Bemor S.A.S. Demandado: Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

> *DEL CONTRADICTORIO. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales,* ***por su naturaleza o por disposición legal, no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez en el auto que admite la demanda ordenará dar traslado de ésta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.***
>
> *En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda,* ***el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan.*** *El proceso se suspenderá durante el término para comparecer los citados.*
>
> *Si alguno de los citados solicitare pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas; si las decretare, concederá para practicarlas un término que no podrá exceder del previsto para el proceso, o señalará día y hora para audiencia, según el caso.*
>
> *Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su citación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio, efectuada la cual, quedará vinculado al proceso."* (Negrillas y subrayas por fuera del texto original).

En igual sentido establece el artículo 51 *ibídem:*

> *"ARTÍCULO 51. LITISCONSORTES NECESARIOS.* ***Cuando la cuestión litigiosa haya de resolverse de manera uniforme para todos los litisconsortes****, los recursos y en general las actuaciones de cada cual favorecerá a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio sólo tendrán eficacia si emanan de todos*" (Negrillas de la Sala).

Así las cosas, en caso donde el acto administrativo cuya nulidad se pretende, afecta de manera directa el derecho de un tercero, este se constituye en un LITIS CONSORCIO NECESARIO, y el mismo debe comparecer de forma obligatoria al proceso, por lo que en caso de que la demanda no se dirija también en su contra, el juez posee la obligación, desde que admita la demanda, y aun con

posterioridad, antes de dictar sentencia, de citarlo para que ejerza su derecho de defensa. De lo contrario, la decisión que se adopte se encuentra viciada por un defecto procedimental absoluto, por no aplicación de estas normas imperativas que pretende proteger el debido proceso del integrante de la parte pasiva.

Sobre la figura procesal del litisconsorcio necesario ha sostenido la H. Corte Suprema de Justicia:

> *"Como es sabido, la figura procesal del litisconsorcio necesario surge cuando la relación del derecho sustancial sobre la cual ha de pronunciarse el juez, está integrada por una pluralidad de sujetos, bien sean activos o pasivos, en forma tal que no es susceptible de escindirse en tantas relaciones aisladas como sujetos activos o pasivos individualmente considerados existan, sino que presenta como una única e indivisible frente al conjunto de tales sujetos. En tal hipótesis, por consiguiente, un pronunciamiento del juez con alcances referidos a la totalidad de la relación no puede proceder con la intervención única de alguno o algunos de los ligados por aquella, sino necesariamente con la de todos. Solo estando presente en el respectivo proceso la totalidad de los sujetos activos y pasivos de la relación sustancial, queda debida e integralmente constituida desde el punto de vista subjetivo la relación jurídico procesal y por lo mismo solo cuando las cosas son así podrá el juez hacer el pronunciamiento de fondo demandado. En caso contrario deberá limitarse a proferir fallo inhibitorio."*[9]

Al respecto y sobre el tema en mención el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha manifestado:

> *"Desde el punto de vista normativo, ante el silencio del Código Contencioso Administrativo frente al tratamiento de la figura del litisconsorcio necesario, el ordenamiento de Procedimiento Civil es el aplicable por remisión del artículo 267 del C. C. A.. El artículo 83 del C. P. C determina que se está frente al litis consorcio necesario, como ya se vio, cuando la cuestión litigiosa haya de resolverse de* ***manera uniforme*** *para todos los litisconsortes, es decir, cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales o por su naturaleza o por disposición legal, no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que* ***sean sujetos de tales relaciones*** *o que* ***intervinieron*** *en dichos actos (arts. 51 y 83 C. P. C.)."*[10]

---

[9] Cfr. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia del 4 de junio de 1970.

[10] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 10 de agosto de 2005. CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ.: Expediente. 11001-03-26-000-1997-03753-01(13753 .ACTOR: DANIEL

(Negrillas y subrayas del texto original).

Como corolario de lo expuesto, se concluye que la sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo que afecte de manera directa el derecho o los intereses de una persona no citado al proceso, afecta claramente el debido proceso de este, dado que se han dejado de aplicar las normas procesales ya estudiadas, como deber procesal del Juez y de las partes, y las decisiones que se adopten sin su presencia, obviamente se encontraría viciadas de un defecto procesal absoluto, pues se dicta una decisión que anula un acto administrativo que crea un derecho o genera un interés directo a su favor, sin que haya podido ejercer el debido proceso al interior del mismo.

Teniendo en cuenta lo expuesto, pasa la Sala a estudiar:

## 8.3. EL CASO CONCRETO:

Como ya se advirtió, la providencia atacada a través de la presente acción de tutela[11], decidió anular el acto administrativo expedido por INCODER contenido en la Resolución Nº 0882 del 7 de octubre de 2010, en donde se aclara la resolución 00384 del 12 de abril de 1999[12], excluyendo de la misma el lote 78, y adjudicando este en cabeza del señor JUAN ANTONIO BUELVAS DÍAZ (fol. 10 C. Ppal., 30, 57 y 207 C. del expediente de nulidad y restablecimiento).

Así las cosas y como ya se estudió en el acápite anterior, el juez poseía el deber, desde el momento mismo de admisión de la demanda, de integrar el contradictorio y ordenar en dicha providencia de iniciación del proceso, la

---

BRADFORD HERRERA, MIGUEL ANTONIO AREVALO WIESNER, ADRIANA MARÍA ARDILA MONTOYA Y CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ.DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE.

[11] Ver fol. 39 a 48 C. Ppal. y 374 a 392 C. NyR.

[12] Se aclara que a través de esta resolución, se adjudicó al señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA, los lotes 47 y 78. Fol. 12 a 14 C. Ppal.)

notificación personal de JUAN ANTONIO BUELVAS DÍAZ (artículo 207 del C.C.A.), lo que no ocurrió, como puede observarse a fol. 38 del C. Ppal. y 42 del C. de NyR, en donde obra el auto admisorio de la demanda, pues de la simple lectura del acto administrativo demandado se infería de forma evidente que la nulidad pretendida afectaba de manera directa el derecho a la propiedad del hoy tutelante, que nace con la adjudicación realizada en el mismo acto en su artículo 2.

Igualmente, como ya se señaló, en caso de que no se hubiere ordenado dicha citación junto con la admisión, hasta antes de dictar sentencia, el juez posee el deber de integrar el contradictorio (artículo 83 del C.P.C.) lo que en el trámite estudiado no ocurrió, pues la decisión de fondo de adoptó sin citar al hoy actor.

Así las cosas, para la Sala es claro que la sentencia dictada por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO DE DESCONGESTIÓN el 30 de mayo de 2014, dentro del proceso que en ejercicio de la ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO inició el demandante GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA contra del INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER, radicación 70001333100420110017100, se dictó materializando un defecto fáctico absoluto, pues desconoció el derecho al debido proceso del accionante JUAN ANTONIO BUELVAS DÍAZ, al anular, sin su presencia, el acto administrativo que le adjudicaba la propiedad del lote de terreno identificado como Nº 78, en desmedro de todas las garantías procesales que se desprenden del debido proceso.

Por lo expuesto, su decisión vulneró el derecho fundamental del accionante, razón por la que se dejará sin efecto la sentencia de primera instancia, dictada por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO DE DESCONGESTIÓN dentro del proceso que en ejercicio de la ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO inició el señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA contra el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER, radicación

70001333100420110017100, de fecha 30 de mayo de 2014, y se ordenará a la Jueza accionada que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente decisión, aplique el artículo 61 del C.G.P., citando al accionante JUAN ANTONIO BUELVAS DÍAZ dentro del proceso ya identificado y ordenando el trámite previsto en la mencionada norma, antes de adoptar la nueva decisión de fondo pertinente.

Por último, en atención a la intervención del tercero vinculado INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER, quien argumenta no estar legitimado en el presente proceso y no estar vulnerado los derechos fundamentales del aquí accionante, se aclara que su citación se hace como tercero con interés en esta acción de tutela, pues él es parte del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en donde se le vulneró el derecho fundamental al actor, por lo que no es posible acceder a la solicitud de desvinculación, pues tiene interés directo en el presente trámite.

## 9. CONCLUSIÓN

Así las cosas, el Tribunal concluye que en el presente caso, la decisión adoptada por el juzgado de instancia dentro del proceso ordinario referenciado, vulneró el debido proceso de JUAN ANTONIO BUELVAS DÍAZ, al incurrir en un DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO, razones suficientes para dejar sin efectos la sentencia mencionada, ordenando a la Jueza accionada, rehacer el trámite procesal, dando aplicación previa al artículo 61 del C.G.P.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE,** administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO: TUTÉLESE** el derecho fundamental al debido proceso de JUAN ANTONIO BUELVAS DÍAZ, vulnerado por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO DE DESCONGESTIÓN, teniendo como vinculado a GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA y el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER.

**SEGUNDO:** Conforme con lo anterior, **DÉJESE** sin efectos la sentencia de primera instancia, dictada por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO DE DESCONGESTIÓN dentro del proceso que en ejercicio de la ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO inició el señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA contra el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER, radicación 70001333100420110017100, de fecha 30 de mayo de 2014, y consecuente con ello, **ORDÉNESE** a la Jueza accionada que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente decisión, aplique el artículo 61 del C.G.P., citando al accionante JUAN ANTONIO BUELVAS DÍAZ dentro del proceso ya identificado y ordenando el trámite previsto en la mencionada norma, antes de adoptar la nueva decisión de fondo pertinente.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** por el medio más expedito esta decisión a la entidad accionante JUAN ANTONIO BUELVAS DÍAZ, al JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO DE DESCONGESTIÓN, al señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA, al INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER y al agente delegado del Ministerio Público.

**CUARTO:** Si el presente fallo no es impugnado, **ENVÍESE** el expediente a la

Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión. En firme el fallo, ordénese su archivo definitivo, previas las anotaciones en el sistema de información judicial.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta Nº 171.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**