



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01921-00
Demandante: Doris Muñoz Ruano

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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá D.C., primero (1) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2021-01921-00
Demandante: DORIS MUÑOZ RUANO
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

AUTO DECLARA NULIDAD

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a resolver la solicitud de nulidad formulada por el señor Gilberto Flor, a través de apoderada judicial, sustentada en la indebida notificación del auto admisorio de la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

La señora Doris Muñoz Ruano promovió acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Huila, con el objeto de que se amparen los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a la defensa, a la igualdad, a la reparación integral y *“al Reconocimiento y Cumplimiento del Precedente Jurisprudencial”*, los cuales consideró vulnerados con la sentencia de 14 de agosto de 2020 que modificó el fallo de 23 de agosto de 2018, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva, en lo relativo al monto de la indemnización de los perjuicios materiales y la inclusión de dos familiares en el grupo de beneficiarios del reconocimiento de los perjuicios morales y materiales. En lo demás, confirmó la decisión apelada.

Reprochó que se negara la pretensión dirigida a que se elevara el monto de la indemnización de los perjuicios morales a la suma equivalente a 300 SMLMV, por lo que alegó la configuración (i) del defecto fáctico por la indebida valoración de los elementos probatorios que demostraban que el señor Ángel María Petevi Satiaca había sido víctima de ejecución extrajudicial, (ii) desconocimiento del precedente judicial en relación con la forma en que se debe determinar el monto de la indemnización de los perjuicios derivados de los delitos de lesa humanidad y (iii) defecto sustantivo por el desconocimiento del ordenamiento jurídico que ha definido las características de los casos relacionados con ejecuciones extrajudiciales.

Por auto de 29 de abril de 2021, la Magistrada Sustanciadora admitió la acción de tutela y ordenó notificar a la accionante, a la autoridad judicial accionada, así como



al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva, al Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional y a las señores Yuri Paola Petevi Muñoz, Caren Lisbeth Petevi Muñoz, Patricia Yohana Petevi Muñoz, Luz Denni Gallardo Agatón, Maryury Alejandra Ortiz Astaiza y Luxora Flor Ortiz y a los señores William Andrés Bolaños Petevi, Diego Alejandro Gallardo Agatón, Gilberto Flor, Rodrigo Flor Ortiz, Huber Flor Ortiz, Yoeiver Ortiz Astaiza, como terceros interesados en el resultado del proceso.

La Secretaría General de esta Corporación libró las notificaciones electrónicas N° 36246 a 36251, todas de 4 de mayo de 2021, con el fin de darle cumplimiento a la referida decisión.

De igual forma, mediante oficio No 36246 de 14 de mayo de 2021 la Secretaría General del Consejo de Estado requirió a quien en el proceso de reparación directa fungía como apoderado judicial de la parte demandante, y a la accionante para que suministraran las direcciones electrónicas de las personas vinculadas como terceros con interés, los señores Yuri Paola Petevi Muñoz, Caren Lisbeth, Petevi Muñoz, Patricia Yohana Petevi Muñoz, William Andrés Bolaños Petevi, Luz Denni Gallardo Agatón, Diego Alejandro Gallardo Agatón, Gilberto Flor, Rodrigo Flor Ortiz, Huber Flor Ortiz, Yoeiver Ortiz Astaiza, Maryury Alejandra Ortiz Astaiza y Luxora Flor Ortiz, para efectos de notificar el auto admisorio de la demanda.

Posteriormente, la Secretaría General de esta Corporación en constancia secretarial de 27 de mayo de 2021, advirtió la imposibilidad de realizar la notificación del auto admisorio de 29 de abril de 2021 a las personas vinculadas como terceros con interés, en tanto, aseveró, no obran las direcciones para tal efecto. En consecuencia, ese mismo día fijó un aviso publicado en la página web del Consejo de Estado y en lugar visible del Tribunal Administrativo del Huila, con la precisión de que así quedaba surtida la notificación del auto de 29 de abril de 2021 que admitió la acción de tutela.

El proceso culminó con sentencia de 1 de julio de 2021 que declaró improcedente la acción de tutela, en consideración a que no se cumplió el presupuesto de la inmediatez dado que transcurrieron seis (6) meses y cuatro (4) días entre el momento de la notificación de la providencia cuestionada -19 de octubre de 2020- y el de la interposición de la acción constitucional -23 de abril de 2020-. Esta providencia fue notificada a través de correo electrónico enviado el 12 de julio de 2021 y a los terceros interesados por aviso en esa misma fecha, el cual fue publicado en la página web del Consejo de Estado y en un lugar visible del Tribunal Administrativo del Huila.

Teniendo en cuenta que la decisión no fue impugnada, el 2 de agosto de 2021 el expediente fue remitido a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

El 3 de agosto de 2021 el señor Gilberto Flor, a través de apoderada judicial, formuló solicitud de nulidad de todo lo actuado, bajo el argumento de que se omitió la notificación del auto admisorio de la acción de tutela que dispuso la vinculación de aquél como tercero interesado. Afirmó que en el escrito de tutela se expresó la dirección de correo electrónico al cual se podría notificar.



Manifestó que se enteró del trámite de la acción de tutela el 31 de julio de 2021, cuando su hija se encontró con la señora Doris Muñoz Ruano, quien le informó que había formulado la solicitud de amparo y le advirtió que tenían que haber notificado al señor Gilberto Flor de las actuaciones adelantadas en el proceso.

Por auto de 28 de septiembre de 2021, la Sala de Selección N° 9 de la Corte Constitucional ordenó la devolución del expediente T-8.347.505 correspondiente a la acción de tutela promovida por la señora Doris Muñoz Ruano contra el Tribunal Administrativo del Huila a la Sección Cuarta del Consejo de Estado, con el objeto de que se resolviera la solicitud de nulidad formulada por el señor Gilberto Flor el 3 de agosto de 2021.

De conformidad con la constancia del Secretario General de esta Corporación con data de 13 de julio de 2022, el expediente de tutela pasó al despacho con el fin de resolver la solicitud de nulidad formulada por el señor Gilberto Flor, quien actúa por intermedio de apoderada judicial.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política y 134 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 4 del Decreto 306 de 1992, la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir el asunto objeto de estudio.

2. El trámite de nulidad en la acción de tutela

El Decreto 2591 de 1991 no regula las nulidades procesales, por lo que debe tenerse en cuenta lo establecido al respecto en el artículo 4° del Decreto 306 de 1992 que señala lo siguiente:

“ARTICULO 4o. DE LOS PRINCIPIOS APLICABLES PARA INTERPRETAR EL PROCEDIMIENTO PREVISTO POR EL DECRETO 2591 DE 1991. Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código de Procedimiento Civil, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho Decreto”.

Conforme a lo expuesto, advierte la Sala que para interpretar las disposiciones sobre el trámite de la acción de tutela previstas en el Decreto 2591 de 1991, y en lo que no sea contrario a éste, se aplicarán los principios generales del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

El Código General del Proceso, señala en el artículo 133, de forma taxativa, las causales de nulidad que se pueden presentar en el trámite de un proceso judicial. De manera específica la causal octava dispone:

“ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

(...)

8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código. [...]”.

Es decir, están viciadas de nulidad las actuaciones en las cuales no se integre en debida forma el contradictorio, pues la indebida composición del extremo pasivo en el proceso de tutela conlleva la nulidad de la actuación, precisamente, por no haberse practicado en legal forma la notificación de la demanda a una de las partes con interés legítimo en el proceso.

En efecto, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia se ha referido al tema de la indebida integración del contradictorio en la acción de tutela. En Auto 077 de 2012, sostuvo:

“(...) En diversas ocasiones la jurisprudencia de esta Corporación ha estimado que la informalidad que caracteriza el trámite de tutela no puede implicar el quebrantamiento del debido proceso a que por expreso mandato constitucional están sometidas las actuaciones administrativas y judiciales (art. 29 C.P.), y en cuyo contenido constitucionalmente protegido se incorporan los derechos de defensa y contradicción. Así mismo, ha sido enfática en sostener que el juez de tutela está revestido de amplias facultades oficiosas que debe asumir de manera activa para brindar una adecuada protección a los derechos constitucionales presuntamente conculcados, dando las garantías del caso a las partes implicadas en la litis.

De ahí que el juez constitucional, como director del proceso, esté obligado a - entre otras cargas- integrar debidamente el contradictorio, vinculando al trámite a aquellas personas naturales o jurídicas que puedan estar comprometidas en la presunta afectación iusfundamental, en el cumplimiento de una eventual orden de amparo y/o resulten afectadas con la decisión, para que en ejercicio de la garantía consagrada en el artículo 29 superior, puedan intervenir en el trámite, pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, aportar y solicitar las pruebas que consideren pertinentes, y en fin, hacer uso de los recursos defensivos que ofrece el ordenamiento jurídico.

Sobre los referidos tópicos, en Auto 09 de 1994 la Corte puntualizó:

“La integración del contradictorio supone establecer los extremos de la relación procesal para asegurar que la acción se entabla frente a quienes puede deducirse la pretensión formulada y por quienes pueden válidamente reclamar la pretensión en sentencia de mérito, es decir, cuando la participación de quienes intervienen en el proceso se legitima en virtud de la causa jurídica que las vincula. Estar legitimado en la causa es tanto como tener derecho, por una de las partes, a que se resuelvan las pretensiones formuladas en la demanda y a que, por la otra parte, se le admita como legítimo contradictor de tales pretensiones.” (...)

1.2. Del mismo modo, la jurisprudencia constitucional ha estimado que la falta de notificación de las providencias proferidas en un proceso de tutela a una parte o a un tercero con interés legítimo, lo mismo que su falta de vinculación al proceso, generan



una irregularidad que vulnera el debido proceso. Al respecto, la Corte Constitucional señaló en auto 234 de 2006 lo siguiente: (...)

6.- Cuando la situación anotada se presenta, se dan los fundamentos suficientes para declarar la nulidad de lo actuado y retrotraer de tal manera la actuación que permita la configuración en debida forma del contradictorio, o se vincule al proceso al tercero con interés legítimo, pues sólo de esta manera se permite, de una parte el conocimiento de la demanda y la posibilidad del ejercicio del derecho al debido proceso y defensa, así como la emisión de un pronunciamiento de fondo sobre la protección o no de los derechos fundamentales invocados." (...)" (Subrayado fuera de texto)

De la jurisprudencia transcrita, se tiene que se debe integrar debidamente el contradictorio, vinculando al trámite a aquellas personas naturales o jurídicas que puedan estar comprometidas en la presunta afectación *ius fundamental*, en el cumplimiento de una eventual orden de amparo y/o que resulten afectadas con la decisión, para que puedan intervenir, pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, aportar y solicitar las pruebas que consideren pertinentes y hacer uso de los recursos judiciales que ofrece el ordenamiento jurídico. De no cumplirse con esta exigencia procesal, se vulnera el derecho al debido proceso y, por ende, se genera la nulidad insanable de toda la actuación.

3. Estudio y solución del caso concreto

3.1. En el presente caso, el señor Gilberto Flor, a través de apoderada judicial, solicitó que se declare la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la acción de tutela, teniendo en cuenta que no se notificó en debida forma dicha providencia, en tanto ese trámite se surtió por aviso bajo el argumento de que no fue posible obtener las direcciones de las personas vinculadas como terceros con interés, pese a que en la solicitud de amparo la accionante señaló el correo electrónico y la dirección de la residencia en donde podía ser notificado.

En efecto, se observa que por auto de 29 de abril de 2021, la Magistrada Sustanciadora admitió la acción de tutela y ordenó notificar a la accionante, a la autoridad judicial accionada, así como al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva, al Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional y a las señores Yuri Paola Petevi Muñoz, Caren Lisbeth Petevi Muñoz, Patricia Yohana Petevi Muñoz, Luz Denni Gallardo Agatón, Maryury Alejandra Ortiz Astaiza y Luxora Flor Ortiz y a los señores William Andrés Bolaños Petevi, Diego Alejandro Gallardo Agatón, Gilberto Flor, Rodrigo Flor Ortiz, Huber Flor Ortiz, Yoeiver Ortiz Astaiza, como terceros interesados en el resultado del proceso.

La Secretaría General de esta Corporación libró las notificaciones electrónicas N° 36246 a 36251, todas de 4 de mayo de 2021, con el fin de darle cumplimiento a la referida decisión.

De igual forma, mediante oficio No 36246 de 14 de mayo de 2021, la Secretaría General del Consejo de Estado requirió al apoderado judicial de la parte demandante en el proceso ordinario de reparación directa, y a la señora Doris Muñoz Ruano para que suministraran las direcciones electrónicas de las personas vinculadas como terceros con interés, Yuri Paola Petevi Muñoz, Caren Lisbeth, Petevi Muñoz, Patricia Yohana Petevi Muñoz, William Andrés Bolaños Petevi, Luz Denni Gallardo Agatón, Diego Alejandro Gallardo Agatón, Gilberto Flor, Rodrigo



Flor Ortiz, Huber Flor Ortiz, Yoeiver Ortiz Astaiza, Maryury Alejandra Ortiz Astaiza y Luxora Flor Ortiz, para efectos de notificar el auto admisorio de la demanda.

Posteriormente, a través de constancia secretarial de 27 de mayo de 2021 se advirtió sobre la imposibilidad de realizar la notificación del auto admisorio de la demanda a las personas vinculadas como terceros con interés porque no obran las direcciones para tal efecto. En consecuencia, ese mismo día se fijó un aviso publicado en la página web del Consejo de Estado y en lugar visible del Tribunal Administrativo del Huila, en el que se precisó que de esa forma quedaba surtida la notificación del auto de 29 de abril de 2021, que admitió la acción de tutela.

3.2. En relación con la notificación de la providencia que dispone la vinculación de terceros con interés al trámite de tutela, el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991 establece que “[l]as providencias que se dicten se notificarán a las partes o intervinientes, por el medio que el juez considere más expedito y eficaz”.

Al respecto, la Corte Constitucional en el Auto 016A de 2010¹ reiteró que la notificación de la admisión de la acción de tutela tanto a las partes como a los terceros interesados tiene como finalidad garantizar el debido proceso. En ese sentido, expresó lo siguiente:

“En abundante jurisprudencia, diversas Salas de Revisión de la Corte Constitucional han precisado que el trámite de la acción de tutela debe ceñirse, en todo, al debido proceso, de donde resulta que es obligatorio notificar, tanto la iniciación como las providencias que se dicten, a las partes y a los terceros que pudieran resultar afectados por la decisión que en sede de tutela pudiera llegar a adoptarse.

Mediante las notificaciones exigidas se busca garantizar el debido proceso y, sobre todo, dos de sus destacados componentes, como son el derecho de defensa y el derecho de contradicción dentro del respectivo procedimiento, cuyo ejercicio sería imposible si se deja de atender el principio de publicidad procesal que el juez debe asegurar procurando la eficacia de las notificaciones”.

De igual modo, en Auto A-252 de 2021² expresó lo siguiente:

28. La necesidad de notificar a las partes y a los terceros interesados -tanto del inicio del trámite de la acción de tutela como la decisión que se adopte al cabo del mismo- es un acto que constituye un requisito esencial del debido proceso, ya que pone en su conocimiento el contenido de las decisiones judiciales para que puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción. Además, en la medida en que la notificación se surta de manera efectiva, se garantiza el principio de la doble instancia. Por otra parte, la notificación es la forma como se garantiza la legalidad del proceso desde un punto de vista objetivo, pues permite que el juez pueda tener en cuenta todos los elementos de juicio pertinentes -tanto desde el punto de vista fáctico como jurídico -, especialmente cuando la parte o el tercero notificado se pronuncia o aporta información.

29. En particular, la admisión de la demanda es de vital importancia, ya que a través de este acto se establece el contacto inicial que tienen el juez, las partes y los demás intervinientes con el material que obra en el proceso. Por ello, su notificación es fundamental para permitir a las partes ejercer todas las actuaciones procesales pertinentes, contradecir los argumentos de los demás vinculados a la actuación y solicitar las pruebas que consideren necesarias”.

¹ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

² M.P. Diana Fajardo Rivera.



3.3. Descendiendo al caso concreto, la Sala evidencia que en el ítem “*direcciones y notificaciones*” del escrito de tutela, la accionante expresó que el señor Gilberto Flor podía ser notificado en la “*Finca el Cedro de Saladoblanco Huila, email fernandavalencia924@gmail.com*”. Adicionalmente, se observa que indicaron las direcciones a las que podían ser notificados las siguientes personas vinculadas como terceros interesados en el resultado del proceso:

- Luz Denny Gallardo Agatón al e-mail lizgallardo1992@gmail.com.
- Huber Herney y Rodrigo Flor Ortiz en la calle 15B No 11ª-18 Barrio Porvenir, Pitalito Huila.

No obstante, la Secretaría General de esta Corporación por un error inadvertido desatendió las direcciones de correo electrónico expresadas en la demanda respecto del señor Gilberto Flor y la señora Luz Denny Gallardo Agatón, así como la dirección física de los señores Huber Herney y Rodrigo Flor Ortiz, y procedió a requerir a la parte demandante, así como a quien fungió como apoderado judicial en el trámite del medio de control de reparación directa para que las aportaran. Sin embargo, no hubo respuesta por lo que procedió a notificar por aviso advirtiendo que no había sido posible obtener las direcciones de los terceros con interés vinculados al trámite constitucional.

Es preciso indicar que la notificación por aviso, en los términos del artículo 16 del Decreto 2591 de 1991, respecto de los precitados terceros con interés, desatendió el carácter expedito y eficaz como parámetros orientadores de las notificaciones en la acción de tutela, pues para ello se debió poner en conocimiento el auto admisorio a través del envío de las comunicaciones respectivas a los correos electrónicos expresados en la solicitud de los señores Gilberto Flor y de la señora Luz Denny Gallardo Agatón y a la dirección física de los señores Huber Herney y Rodrigo Flor Ortiz, lo que hubiera garantizado el derecho fundamental al debido proceso, en concreto sus componentes de defensa y contradicción.

En este orden de ideas, se accederá a la solicitud de nulidad formulada por el señor Gilberto Flor, por conducto de apoderada judicial, razón por la cual se dejará sin efectos la sentencia de 1 de julio de 2021, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la que se declaró la improcedencia de la acción de tutela, y se ordenará a la Secretaría General de esta Corporación que efectúe en debida forma la notificación del auto admisorio de la acción de tutela promovida por la señora Doris Muñoz Ruano a los señores Gilberto Flor, Luz Denny Gallardo Agatón, Huber Herney y Rodrigo Flor Ortiz, con el fin de que se garantice el derecho al debido proceso en este trámite constitucional.

Lo anterior, sin perjuicio de la validez y eficacia de las pruebas practicadas respecto de quienes tuvieron oportunidad de contradecirlas, conforme con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 138 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el Despacho



RESUELVE:

Primero.- DECLÁRASE la nulidad de la sentencia de 1 de julio de 2021, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en el marco de la acción de tutela promovida por la señora Doris Muñoz Ruano contra el Tribunal Administrativo del Huila (rad. 11001-03-15-000-2021-01921-00), sin perjuicio de la validez y eficacia de las pruebas practicadas respecto de quienes tuvieron oportunidad de contradecirlas, conforme con lo previsto en el inciso segundo del artículo 138 del Código General del Proceso.

Segundo.- Por la Secretaría General del Consejo de Estado, **NOTIFÍQUESE** en debida forma el auto admisorio de la acción de tutela promovida por la señora Doris Muñoz Ruano, a los señores Gilberto Flor, Luz Denny Gallardo Agatón, Huber Herney y Rodrigo Flor Ortiz, con el fin de que se garantice el derecho al debido proceso en este trámite constitucional, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

Tercero.- NOTIFÍQUESE esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Cuarto.- Surtido el trámite de notificación del auto admisorio de la acción de tutela en los términos precisados, **DEVUÉLVASE** el expediente de tutela al despacho con el fin de que se profiera la sentencia de primera instancia.

Notifíquese y cúmplase.

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

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO