



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

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

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 25000-23-15-000-2022-00179-01
Demandante: CARMEN AMPARO FORERO
Demandados: JUZGADO 31 ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ Y OTROS

Temas: Tutela contra providencia judicial – subsidiariedad – indebida notificación – incidente de nulidad

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve la impugnación presentada por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (en adelante DADEP) contra el fallo del 3 de marzo de 2022, a través del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D amparó el derecho fundamental al debido proceso de la señora Carmen Amparo Forero¹.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

1. La señora Carmen Amparo Forero, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el i) Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá; ii) Juzgado Veintisiete (27) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple y el iii) DADEP. En el escrito de amparo solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, vivienda digna y el principio de confianza legítima.

2. En criterio de la parte actora, tales garantías constitucionales resultaron vulneradas con ocasión de la providencia de 28 de octubre de 2019 proferida por el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, al interior del proceso de radicado No. 11001-33-36-031-2015-00428-00 y el Despacho Comisorio N° 001 del 3 de febrero de 2020.

¹ No obstante negó respecto de los derechos a la vivienda digna y la confianza legítima.



1.2 Pretensiones

3. Con base en lo anterior, solicitó en su escrito de tutela:

- “1. Se protejan mis derechos fundamentales consagrados en los artículos 29, 51, 83 superiores de la Constitución Política de Colombia.
2. Dejar sin efecto el despacho comisorio No. 001 del JUZGADO VEINTISIETE DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MULTIPLE DE BOGOTÁ.
3. Que se suspenda el Despacho Comisorio por tratarse de personas que quedarían en situación de vulnerabilidad, en tratándose que son personas vendedoras ambulantes de escasos recursos y, aunado a que un miembro de la familia padece una grave enfermedad.
4. Que se deje sin efectos la sentencia emitida por el juzgado 31 administrativo oral de Bogotá, por vicios de procedimiento y se decrete la nulidad de lo actuado.
5. La tutela es procedente porque se está ante un riesgo inminente de una familia, por tal razón se solita medida cautelar para los que habitan el predio en cuestión, quienes quedarían en la calle sin un techo donde habitar.
6. Por estas razones se solicita la suspensión provisional del Despacho Comisorio ya descrito, dentro del cual me condenan a mí y mi núcleo familiar al despojo.” (Sic para toda la cita).

1.3. Hechos

4. La Sala encontró demostrados los hechos que a continuación se relacionan, los cuales son relevantes para la decisión que se adoptará en la presente sentencia:
5. La Secretaría de Obras Públicas del Distrito Capital de Bogotá celebró un contrato de arrendamiento con la señora María Aracely Forero (madre de la accionante), respecto del bien inmueble señalado en la nomenclatura urbana con el No. 1-70 de la Calle 23 de Bogotá.
6. El DADEP promovió demanda de restitución y lanzamiento del inmueble contra la señora María Aracely Forero, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá.
7. Mediante auto del 7 de octubre de 2015, dicho despacho judicial avocó conocimiento y admitió la demanda de restitución de bien inmueble arrendado previsto en el artículo 384 del Código General del Proceso -CGP- aplicando la remisión que hace el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-.
8. Para efectos de proceder con la notificación personal de que trata el artículo 291 del CGP, se envió comunicación a la señora María Aracely Forero a la dirección Calle 23 N° 1-70 de Bogotá. Al respecto, la empresa A&V EXPRESS S.A. certificó que “la dirección no existe”.



9. De manera posterior, se envió comunicación a la Calle 23 N° 1-70 de Bogotá, mediante la empresa Interrapidísimo, no obstante, en el certificado de entrega se indicó con letra manuscrita que fue en la Calle 23A # 1- 12E.
10. Mediante auto del 6 de abril de 2016, el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá ordenó elaborar aviso para la notificación, a la “CALLE 23 NO 1-70 Y/O CALLE 23A NO1-12 ESTE DE BOGOTA D.C”. No obstante, no se pudo efectuar la diligencia, pues en las distintas visitas no se encontró quien recibiera la correspondencia².
11. Luego, a través de auto de 5 de junio de 2016, se ordenó la elaboración de un edicto de conformidad con lo previsto en el artículo 293 del CGP, el cual se efectuó el 23 de junio del mismo año y se publicó en el periódico “El Espectador” el 16 de julio siguiente.
12. Con providencia del 4 de mayo de 2018, el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá nombró a una profesional del derecho para fungir como curadora *ad litem* de la señora María Aracely Forero.
13. Mediante certificado de la Registraduría Nacional del Estado Civil, aportado el 11 de enero de 2019 por el DADEP, se indicó que la señora María Aracely Forero había fallecido el 21 de noviembre de 2018.
14. Por lo anterior, a través de auto del 30 de enero de 2019, el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá ordenó la suspensión del proceso y la vinculación del cónyuge o compañero permanente y herederos de la señora María Aracely Forero, así como la respectiva notificación.
15. Dicho auto pretendió notificarse en la dirección Calle 23A No 1 -16 Este. Frente al particular, la empresa Ltd. Express informó que no se pudo realizar la diligencia en la medida que no se encontró quien recibiera la correspondencia.
16. En consecuencia, el 14 de marzo de 2019, el despacho judicial ordenó la elaboración de edicto emplazatorio del cónyuge o compañero permanente y los herederos indeterminados de la señora María Aracely Forero, el cual fue publicado el 24 de marzo del mismo mes y año en el periódico “El Tiempo”.
17. El 28 de octubre de 2019, el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá celebró audiencia inicial de conformidad al artículo 372 del C.G.P. y dictó sentencia en el sentido de i) declarar terminado el contrato de arrendamiento suscrito entre María Aracely Forero Moreno y el DADEP, respecto del inmueble ubicado en la calle 23 Nro. 1-70 de Bogotá; ii) ordenarle a la demandada y/o a quien correspondiera fuese cónyuge y/o herederos o quien residiera en el

² Los días 29.04.2016, 02.05.2016, 03.05.2016 y 05.05.2016.



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

inmueble restituirlo en un término máximo de diez días calendario siguientes a la ejecutoria de la providencia.

18. El 3 de febrero de 2020 se libró Despacho Comisorio N° 001, a efectos de dar cumplimiento a la sentencia y lograr la restitución del bien inmueble arrendado.

19. Con providencia del 26 de octubre de 2021, el Juzgado Veintisiete (27) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá avocó conocimiento del Despacho Comisorio, y ordenó la realización de primera, segunda y última comunicación para efectos de proceder con la entrega del inmueble.

20. La primera comunicación se realizó el 17 de noviembre de 2021, la cual fue recibida por la señora María Luisa Forero, hermana de la accionante.

1.4. Fundamentos de la vulneración

21. La señora Carmen Amparo Forero estimó vulnerado su derecho fundamental al debido proceso por la indebida notificación surtida en el proceso radicado bajo el N° 11001-33-36031-2015-00428-00, la cual le imposibilitó que, como heredera de la señora María Aracely Forero, se vinculara al proceso que ordenó la restitución del inmueble objeto de arriendo, lo cual también aparejó una afectación a su derecho a la vivienda digna y al principio de confianza legítima, al no poder ejercer su defensa y contradicción.

1.5. Actuaciones relevantes

1.5.1. Admisión de la acción de tutela

22. Mediante auto del 21 de febrero de 2022, la magistrada ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D negó la medida provisional solicitada y admitió la solicitud de amparo, ordenando notificar al Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, al Juzgado Veintisiete (27) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple y al DADEP.

1.5.2. Intervenciones

Realizadas las notificaciones ordenadas, se presentaron las siguientes intervenciones:

1.5.2.1. Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá

23. Mediante oficio del 23 de febrero de 2022³ solicitó declarar improcedente la acción de tutela en atención al principio de residualidad, toda vez que la accionante

³ Con radicado 20211323886071.



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

tuvo la oportunidad procesal de hacerse parte dentro del proceso de restitución de inmueble arrendado y así poder controvertir las decisiones judiciales que fueron notificadas mediante estados electrónicos y en audiencia pública.

1.5.2.2. Juzgado Veintisiete (27) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple

24. Mediante oficio del 21 de febrero de 2022 sostuvo que ningún derecho fundamental ha sido vulnerado y menos se incurrió en causal específica de procedibilidad de la acción de tutela.

25. Manifestó que con el propósito de cumplir con la diligencia de lanzamiento encargada mediante el despacho comisorio y que recayó sobre el inmueble ubicado en la calle 23 A # 1-70 de Bogotá, ordenó enviar formato de primera, segunda y última comunicación, para que por intermedio de la parte actora y/o interesada en la diligencia, se remitiera las mismas con destino a los ocupantes del predio por correo certificado o como lo considerara pertinente, o en su defecto suministrara al Despacho en el menor tiempo posible el correo electrónico de la parte demandada, para poder efectuar las comunicaciones y notificaciones a que hubiere lugar por parte del Juzgado.

26. Asimismo, expuso que impartió a la comisión el trámite establecido por la ley para esa clase de asuntos, de manera que no podía aseverarse la vulneración de algún derecho fundamental.

1.5.2.3. DADEP

27. A través de oficio del 23 de febrero de 2022, y luego de exponer el vínculo contractual que sostuvo con la señora María Aracely Forero Moreno respecto del predio ubicado en la ciudad de Bogotá *“en la calle 23A Nro. 1-70 y con nomenclatura actual calle 23 A Nro. 1-12 este”*, que culminó por orden judicial de 28 de octubre de 2019, sostuvo que la accionante no logró demostrar la efectiva vulneración del derecho fundamental invocado y con ello la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

1.5.3. Sentencia de primera instancia

28. Con providencia del 3 de marzo de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D amparó el derecho fundamental al debido proceso, y negó respecto al derecho a la vivienda digna y a la confianza legítima deprecados por la accionante.

29. Una vez realizadas algunas precisiones jurisprudenciales en torno al derecho al debido proceso y a la vivienda digna, y de considerar acreditados los requisitos de procedibilidad adjetiva de la tutela contra providencia judicial, el juez de primera instancia constitucional abordó el estudio del caso a partir de la óptica del defecto



procedimental absoluto.

30. Así, luego de referirse a los artículos 291 y 292 del CGP relacionados con la práctica de la notificación personal y por aviso respectivamente, expuso que las personas que no están obligadas a tener correo electrónico deben ser notificadas de conformidad con lo previsto en tales disposiciones⁴.

31. Con tales precisiones, analizó si la señora María Aracely Forero o sus herederos fueron notificados de conformidad con lo previsto en la ley, para lo cual consideró imprescindible advertir que el bien inmueble, objeto del contrato de arrendamiento, y sobre el cual se pretendía su restitución, ha sido identificado con tres direcciones que son: 35 i) Calle 23A N° 1-12 ESTE, ii) Calle 23A N° 1-24 y iii) Calle 23A N° 1-70, de conformidad con el Certificado expedido por la Oficina de Registros e Instrumentos Públicos de Bogotá, siendo confirmado por registro fotográfico que la vivienda tiene la nomenclatura Calle 23A N° 1-12 ESTE.

32. A partir de lo anterior, en el análisis efectuado por el *a quo* constitucional se estableció lo siguiente:

i) La comunicación por medio de la cual se ponía en conocimiento la existencia de un proceso ordinario, fue enviada a la dirección Calle 23 N° 1-70 y certificada por la empresa postal como “no existe”.

ii) Luego, se envió aviso a la dirección “CALLE 23 NO 1-70 Y/O CALLE 23A NO 1-12 ESTE DE BOGOTA D.C.” pero una vez más se hizo la anotación de no haberse podido entregar. Posteriormente, se volvió a remitir a esa misma dirección, pero se hizo una anotación escrita a mano según la cual la comunicación fue entregada en la dirección Calle 23A N° 1-12 ESTE al señor José Miguel Brand⁵.

iii) Más adelante, se envió aviso a la dirección “CALLE 23 NO 1-70 Y/O CALLE 23A NO 1-12 ESTE DE BOGOTA D.C.” dejándose una vez más la anotación de no haberse podido entregar, razón por la que el juez de instancia ordenó realizar el emplazamiento.

iv) Luego de que se informara acerca del deceso de la señora Forero Moreno, el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo del Circuito de Bogotá ordenó la notificación del cónyuge o compañero permanente y herederos, para lo cual dirigió

⁴ En específico, expuso que la autoridad judicial deberá proceder i) enviando a través de correo certificado una comunicación con la cual se informe sobre la existencia del proceso, su naturaleza y la fecha de la providencia que debe ser notificada, previniendo para que se comparezca al juzgado a recibir notificación personal, ii) si la comunicación es devuelta con la anotación de que la dirección no existe o que la persona no reside o no trabaja en el lugar, se procederá a su emplazamiento, iii) sin embargo, en los casos que sea recibida la comunicación y la persona no comparezca esta se notificará por aviso, haciéndole saber que se entenderá realizada la notificación al finalizar el día siguiente de la entrega del aviso.

⁵ Esposo de la accionante.



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

comunicación a la calle 23A No 1 -16, la cual no pudo ser entregada según lo manifestado por la empresa de correos.

33. Por lo anterior, la Sala arribó a la conclusión que los herederos de la señora Forero Moreno no fueron notificados en debida forma, si se tenía en cuenta que la comunicación tendiente a que los mismos se vincularan al proceso se envió a una dirección diferente a la que se habían dirigido con anterioridad, y que no aparece siquiera en el certificado de la Oficina de Registros e Instrumentos Públicos de Bogotá o en la demanda.

34. De igual forma, con relación al aviso dirigido a la señora Forero Moreno, sostuvo que también hubo indebida notificación del mismo, puesto que la empresa postal, al señalar que no pudo entregar la comunicación, no precisó si asistió a la calle 23 # 1-70 o a la calle 23 A #1-12 este.

35. Para efectos de ilustración, realizó el siguiente cuadro contentivo de las notificaciones y dirección de envío:

<u>DIRECCIÓN CORRECTA</u>	<u>DIRECCIÓN ENVIADO</u>	<u>TRÁMITE ENVIADO</u>	<u>ANOTACIÓN EMPRESA POSTAL</u>
Calle 23A N° 1-12 ESTE	Calle 23 N° 1-70	Comunicación (Art. 291 CGP)	No existe
	Calle 23 N° 1-70	Comunicación (Art. 291 CGP)	Recibida en Calle 23A N° 1-12 Este, por José Miguel Brand
	"CALLE 23 NO 1-70 Y/O CALLE 23A NO1-12 ESTE"	Aviso (Art. 292 CGP)	No se encontró quien recibiera la correspondencia
	Calle 23A N° 1-16	Comunicación (Art. 291 CGP)	No se encontró quien recibiera la correspondencia

36. Luego, al referirse al trámite impartido por el Juzgado Veintiséis (26) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá en razón al despacho comisorio, arribó a la conclusión que con relación a las comunicaciones ordenadas para efectos de que se efectuara la entrega voluntaria del bien inmueble arrendado previo a la práctica del desalojo y allanamiento de morada, se presentaban una serie de irregularidades.

37. En específico, advirtió que la primera comunicación fue enviada dos veces y recibida por personas distintas, además que una de ellas no estaba diligenciada y no tenía fecha de recibido.

38. Por lo expuesto, encontró vulnerado el debido proceso de la accionante por



considerar que el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá dirigió las comunicaciones con el propósito de poner en conocimiento de la demanda a direcciones que no correspondían, con lo cual se le privó de la posibilidad de contestar oportunamente la demanda y ejercer su derecho a la defensa frente a los argumentos y pruebas que presentó el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, como extremo demandante al interior del proceso de restitución de inmueble arrendado promovido.

39. Finalmente, señaló que al estudiar las notificaciones de la actuación procesal, advirtió que el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá le dio trámite al proceso radicado N°. 11001-33-36-031-2015-00428-00, a través de un medio de control que no está previsto en la Ley 1437 de 2011 -restitución de bien inmueble arrendado-, y lo presidió únicamente con las reglas del Código General del Proceso, siendo lo procedente el medio de control de controversias contractuales previsto en el artículo 141 del CPACA, en atención a las pretensiones del DADEP.

40. Así las cosas, el *a quo* dispuso en su resolutive negar el amparo solicitado respecto al derecho a la vivienda digna y a la confianza legítima, concediendo la protección únicamente frente al debido proceso, y por lo expuesto, dejó sin efectos el trámite impartido al proceso 11001-33-36-031-2015-00428-00 desde el auto admisorio.

41. Finalmente, con ocasión a la indebida escogencia del medio de control advertida y en aplicación del principio *iura novit curia*, el juez constitucional de primer grado dispuso dejar sin efectos las actuaciones surtidas al interior de proceso de restitución de inmueble arrendado incluso desde el auto admisorio proferido el 7 de octubre de 2015 con el propósito de que se corrigiera la actuación y se impartiera el trámite adecuado para garantizar el debido proceso, esto es, el correspondiente al medio de control de controversias contractuales.

1.5.4. Impugnación

42. Por escrito radicado oportunamente el 07 de marzo de 2022⁶, el DADEP, accionado dentro del proceso de tutela, impugnó el proveído de primera instancia.

43. En síntesis, sostuvo que los herederos de la demandada, esto es, la señora María Aracely Forero, sí fueron debidamente enterados de la acción judicial que adelantaba en el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá dentro del proceso 2015-00428, con lo cual se garantizó el derecho de defensa. Ello, en la medida que tal y como se sostuvo en el fallo impugnado, al referirse a la notificación de que trata el artículo 291 CGP, “se hizo una anotación escrita a mano de que fue entregada en la dirección calle 23A Nro 1-12 Este y recibida por el

⁶ El fallo de primera instancia fue notificado el 4 de marzo de 2022 y mediante auto del 14 del mismo mes y año fue concedida la impugnación.



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

señor José Miguel Brand”, quien es el esposo de la accionante.

44. En este sentido, expuso que la notificación realizada en la calle 23A Nro 1-12 Este y recibida por el esposo de la accionante, fue el medio eficaz que, en aplicación del principio de la buena fe, garantizó que los herederos de la demandada tuvieran conocimiento del inicio del proceso promovido, y ante la no comparecencia, el juez de conocimiento les designó un curador *ad litem*.

45. De conformidad con lo expuesto, la impugnante concluyó que los derechos deprecados por la actora no fueron vulnerados por parte del DADEP, razón por la cual solicitó revocar la sentencia de primera instancia del 3 de marzo del 2022.

1.6. Actuación procesal en segunda instancia

46. Estando el expediente al despacho para resolver la impugnación presentada por el DADEP se advirtió que no se dispuso la vinculación de las personas que la accionante manifestó conformaban su núcleo familiar y que residen en el inmueble objeto del proceso ordinario.

47. En específico, la actora se refirió a i) María Luisa y Luis Eduardo Forero⁷, ii) María Fernanda Pinilla Brand⁸; iii) John Alejandro Fonnegra⁹ y iv) José Miguel Brand Pérez¹⁰.

48. Asimismo, se les solicitó la remisión de todos los elementos probatorios que se consideren pertinentes para corroborar lo informado por la accionante en la respuesta al requerimiento del auto admisorio del 21 de febrero de 2022. Oportunidad en la que se indagó sobre los siguientes asuntos: “(i) la conformación de su núcleo familiar discriminando nombres completos, identificación, edad, escolaridad, profesión u oficio, ocupación o trabajo actual, ingresos económicos de cada uno si tienen, valor de cada uno de los gastos familiares y cómo se suplen, (ii) asimismo, deberán allegar la historia clínica de los familiares que viven en el bien inmueble objeto de la acción y que tienen padecimientos graves, tal y como lo afirmó en los hechos de la tutela”.

49. Es así como mediante auto de 7 de abril de 2022 se ordenó vincular a las aludidas personas en su calidad de terceros con eventual interés en las resultas de la presente acción de tutela, concediendo a su vez el término de tres (3) días, contados a partir del día siguiente a la notificación de tal proveído, para presentar los informes, argumentos o pruebas que se considerara pertinentes.

50. Dicha actuación se surtió y mientras que los sujetos vinculados guardaron

⁷ Quienes manifestó son sus hermanos.

⁸ Quien expuso es su nieta.

⁹ Quien comentó es su nieto.

¹⁰ Quien señaló se trata de su esposo.



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

silencio, la accionante mediante comunicación del 22 de abril hogaño, reiteró lo informado respecto del requerimiento hecho mediante el auto admisorio del 21 de febrero de 2022¹¹.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

51. La Sala es competente para conocer de la impugnación presentada en contra de la sentencia de primera instancia proferida el 3 de marzo de 2022 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D. Lo anterior de conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, modificado por el Decreto 333 de 2021 y con el Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2. Legitimación en la causa

52. Frente a este punto, la Sala advierte que la señora Carmen Amparo Forero está legitimada en la causa por activa, a la luz de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1, 10, 46 y 49 del Decreto Ley 2591 de 1991.

53. Lo anterior por cuanto fue vinculada al proceso de restitución de inmueble arrendado promovido por el DADEP, luego del deceso de su madre –la señora María Aracely Forero- quien fungía como parte demandada en el mismo, en el que se pretendía la declaratoria del incumplimiento y la terminación del contrato de arrendamiento 049 del 10 de Mayo de 1994 respecto del inmueble ubicado en la calle 23 No. 1-70 a causa del impago de los cánones de arrendamiento, y como consecuencia de ello, su restitución y entrega.

54. Por otro lado, esta Sala de Decisión observa que el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C, está legitimado en la causa por pasiva, por ser la autoridad judicial que profirió la decisión cuya resolutive censura la accionante. Igualmente, respecto del Juzgado Veintisiete (27) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple por ser la autoridad judicial encargada de dar trámite a lo dispuesto en el Despacho comisorio N° 001 del 3 de febrero de 2020, así como respecto del DADEP como entidad demandante al interior del proceso identificado con el número de radicado 11001-33-36-031-2015-00428-00.

¹¹ Al respecto reiteró: “Mi núcleo familiar está conformado por las siguientes personas:

a- María Luisa Forero, hermana, C.C. No. 51.635.463, 61 años, oficio ventas ambulantes (bosas para la basura y limpienes), ingresos diarios \$20.000, escolaridad quinta de primaria.

b- Luis Eduardo Forero, hermano, C.C. No.19.340.423, 64 años, desempleado, sin escolaridad.

c- María Fernanda Pinilla Brand, quince años, cursa bachillerato. mi nieta,

d- y John Alejandro Fon negra, dos años. mi nieto,

e- José Miguel Brand Pérez, Mi esposo, 62 años, desempleado, quinto de primaria.

La historia clínica de mi esposo figura dentro del expediente de la Tutela. Historia clínica”.



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

2.3. Problema jurídico

55. Corresponde en este caso determinar si de conformidad con lo expuesto en la tutela, la situación fáctica, el material probatorio recaudado y los argumentos planteados en el escrito de impugnación hay lugar a confirmar, modificar o revocar el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D que amparó el derecho al debido proceso de la señora Carmen Amparo Forero. Para este fin, se deberán resolver los siguientes interrogantes:

- ¿Se superan en el caso concreto los requisitos de procedibilidad adjetiva de la acción de tutela contra providencia judicial por los argumentos propuestos?

De ser positiva la respuesta a la pregunta anterior, la Sala analizará lo siguiente:

56. ¿Los Juzgados Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá y Veintisiete (27) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple vulneraron el derecho fundamental al debido proceso de la señora Carmen Amparo Forero, como heredera de la señora María Aracely Forero Moreno, con ocasión de las actuaciones surtidas al interior del proceso de restitución de inmueble arrendado radicado bajo el número 11001-33-36-031-2015-00428-00?

57. Para resolver este problema, se analizarán los siguientes aspectos: (i) procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, (ii) estudio de los requisitos adjetivos de procedibilidad de cara al *sub-lite* y de superarse, (iii) caso concreto.

2.4. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

58. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificó la diversidad de criterios que esta Corporación tenía sobre la acción de tutela contra providencias judiciales, en fallo de 31 de julio de 2012¹². Lo anterior, porque hasta ese momento, las distintas Secciones y la misma Sala Plena tenían diferentes posturas sobre este tema¹³. En la referida sentencia se estableció que la tutela contra providencias judiciales sí es procedente si se cumplen ciertos requisitos especiales y excepcionales¹⁴.

59. A su vez, los requisitos especiales y excepcionales para que proceda una acción de tutela contra providencia judicial fueron unificados por la Sala Plena de

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 31 de julio de 2012, M.P. María Elizabeth García González, Rad. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01.

¹³ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

¹⁴ Se dijo en la mencionada sentencia “DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expresado a folios 2 a 50 de esta providencia.”



esta Corporación en la sentencia del 5 de agosto del 2014¹⁵. En esta providencia se establecieron seis requisitos adjetivos de procedencia¹⁶ y ocho defectos especiales en los que puede incurrir una providencia judicial¹⁷.

60. Es importante resaltar que esta Sección, en aras de una metodología más clara para las personas que acceden a la administración de justicia vía amparo constitucional, determinó que los requisitos generales de procedencia cuarto y quinto de la sentencia de unificación del 2014 serán estudiados de manera conjunta con los requisitos especiales.

61. Por tanto, de manera reiterada se han estudiado los siguientes requisitos generales de procedencia *i)* relevancia constitucional; *ii)* que no se trate de tutela contra tutela; *iii)* inmediatez y *iv)* subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado. De modo que, de no observarse el cumplimiento de uno de estos presupuestos, se declara improcedente la acción de amparo, sin que se analice el fondo del asunto.

62. Cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala estudiar si se configura uno o más de los defectos materiales o especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. Justamente en este estudio la Sección analizará la carga argumental alegada por la parte actora. A su vez, cuando se invoca el defecto

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 05 de agosto de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez, Rad. No. 11001-03-15-000-2012-02201-01.

¹⁶ Los seis criterios adjetivos establecidos en la sentencia de unificación del 05 de agosto del 2014 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 el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. *iv)* Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta 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 vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y *vi)* Que no se trate de sentencias de tutela.

¹⁷ Los ocho defectos materiales son los siguientes: *i)* Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; *ii)* Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido; *iii)* 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; *iv)* Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; *v)* Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales; *vi)* Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional; *vii)* Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado y *viii)* Violación directa de la Constitución.



procedimental absoluto se estudiará que la irregularidad procesal tenga un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna. En este mismo sentido, la sala ha establecido que para la prosperidad o negación del amparo impetrado, se requerirá: *i)* que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y *ii)* que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

63. Es importante recalcar que la acción de tutela no puede ser considerada como una “tercera instancia” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural. Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

2.5. Análisis sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva

2.5.1. Relevancia constitucional

64. Como se ha puesto de presente, la parte actora estimó vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, por parte del Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, con ocasión de la notificación indebida del proceso adelantado por el DADEP a fin de, entre otras, lograr la restitución del inmueble arrendado a la señora Forero Moreno. Para la accionante, ello le impidió vincularse al litigio en el cual se accedió a las pretensiones de la demanda, con lo cual no pudo ejercer su derecho a la defensa y contradicción de manera que también se transgredieron sus derechos a la vivienda digna y el principio de confianza legítima.

65. En este sentido, se observa que no se trata de un debate de orden exclusivamente legal, el cual basado en la tutela judicial efectiva no admite que el titular del derecho o el interesado legítimo quede en un estado de indefensión

66. Teniendo en cuenta lo anterior, las garantías constitucionales mencionadas que subyacen en el *sub lite*, por ser aquellas cuya protección pretende la accionante, tienen rango constitucional al tenor de lo dispuesto en el artículo 29 de la Carta, lo que implica que las mismas trasciendan el ámbito meramente legal. En virtud de lo expuesto, el asunto es de relevancia constitucional cuando prima facie resulta necesario verificar si subsiste violación o amenaza a los derechos fundamentales, después de haber agotado el procedimiento judicial establecido por la ley para su protección.

2.5.2. Tutela contra tutela

67. La Sala no encuentra reparo alguno frente a este requisito, pues a través de la presente acción constitucional se cuestiona la decisión adoptada por el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá en la providencia de 28 de octubre de 2019 y el Despacho Comisorio N° 001 del 3 de febrero de 2020, al



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

interior del proceso de radicado No. 2015-00428 promovido por el DADEP para que se decretara la terminación del contrato de arrendamiento respecto del inmueble al que se ha hecho alusión en líneas anteriores y la consecuente restitución del mismo por parte de la demandada.

2.5.3. Inmediatez

68. Frente al particular, la Sala coincide con lo señalado por el *a quo* en el sentido de considerar que la acción de tutela de la referencia fue interpuesta en un término razonable¹⁸, si se tiene en cuenta que se reprochan las notificaciones realizadas en el trámite procesal impartido al proceso ordinario de radicado No. 2015-00428- 00 y el Despacho comisorio. Siendo efectuada la comunicación de entrega de bien inmueble el 17 de noviembre de 2021, por cuanto el resto de actuaciones no tienen fecha de recibido, y la acción de amparo fue presentada el 18 de febrero de 2022.

69. Lo anterior, a la luz de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014¹⁹, en la que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado adoptó los criterios fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005²⁰, para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que seis (6) meses es el término razonable para acudir y solicitar el amparo de los derechos fundamentales que se estimen vulnerados con ocasión de providencias judiciales.

2.5.4. Subsidiariedad

70. De la redacción del artículo 86 de la Constitución Política y de las normas que lo desarrollan consagradas en el Decreto Ley 2591 de 1991, se desprende el carácter subsidiario de la acción de tutela, en cuanto procede únicamente cuando el afectado no haya dispuesto o disponga de otros medios de defensa judicial, en ese segundo evento, esto es, que aun cuente con ellos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

71. El carácter residual o supletorio obedece a la necesidad de preservar las competencias atribuidas a las diferentes autoridades judiciales en desarrollo de la independencia y autonomía de la actividad judicial, en los que igualmente se deben salvaguardar derechos de rango convencional y constitucional, sin que esta acción

¹⁸ Fue interpuesta el 18 de febrero de 2022.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Rad: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. M. P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

²⁰ c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

pueda convertirse en un mecanismo alternativo, paralelo o complementario de los procedimientos judiciales “diluyéndose esta exigencia únicamente cuando el juez constitucional encuentre que se configura un perjuicio irremediable que exige para el restablecimiento de los derechos involucrados la adopción de medidas inmediatas, imponiéndose en este evento la tutela como mecanismo transitorio mientras la autoridad judicial competente decide de fondo la acción correspondiente”²¹.

72. Descendiendo al caso concreto, se tiene que al Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá se le atribuyó haber notificado de forma indebida el auto del 30 de enero de 2019, mediante el cual, al ser informado del deceso de la señora María Aracely Forero, ordenó la suspensión del proceso y la vinculación de su cónyuge o compañero permanente, así como de sus herederos.

73. Frente al particular, la Sala considera que contrario a lo dispuesto por el *a quo*, la accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para lograr la protección de sus derechos fundamentales. En concreto, el incidente de nulidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133, numeral 8 del Código General del Proceso²², norma según la cual el proceso es nulo cuando:

“8. [n]o 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”.

74. En aplicación de la norma transcrita, la demandante, como heredera de la señora María Aracely Forero, tiene a su alcance el incidente de nulidad para que sea discutida la presunta indebida notificación de la providencia a la que alude en su escrito de tutela a fin de lograr la protección de su derecho fundamental al debido proceso.

75. Debe ponerse de presente que según la remisión normativa de que trata el artículo 306 del CPACA, en los aspectos no contemplados en este Código, se aplicarán las disposiciones del estatuto procesal general.

76. Bajo tal orientación, se reitera que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo resolver las inconformidades respecto de la presunta

²¹ Ver, Corte Constitucional, sentencias T-336 de 2009, T-130 de 2010, T-318 de 2017, entre otras.

²² La aplicación del CGP en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de acuerdo con la norma de integración contenida en el Artículo 306 del CPACA, prescribe cuáles disposiciones del estatuto procesal general se aplican a los asuntos no regulados en el CPACA. Por consiguiente, en atención a la regla sobre la vigencia del Código General del Proceso contenida en el auto de unificación, la remisión normativa que determina el Artículo 306 del CPACA, desde el 1.º de enero de 2014, corresponde a las normas del estatuto general procesal y no a las del Código de Procedimiento Civil.



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

indebida notificación de la actora, pues es el proceso ordinario el escenario indicado para debatir los argumentos expuestos en el escrito de tutela.

77. Así las cosas, la acción constitucional no puede desplazar al juez ordinario y solo de manera subsidiaria, en eventos excepcionales, la misma puede invocarse para solicitar una protección transitoria, o una protección definitiva.

78. Si bien desde la tutela la parte actora señaló el perjuicio irremediable que podría flexibilizar el requisito de subsidiariedad, lo cierto es que tal y como manifestó el juez que admitió el mecanismo de amparo y conforme se desprende de la información aportada por la señora Carmen Amparo Forero de manera posterior, no aparece acreditado que a la fecha se haya efectuado la segunda comunicación ordenada por el Juzgado Veintisiete (27) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá antes de proceder con la práctica del desalojo y allanamiento de morada. Ello, fuerza concluir que aún resta dicho trámite procesal, para realizar el aludido desahucio del inmueble.

79. En este orden de ideas, al contar con el incidente de nulidad al que se ha aludido para ventilar la presunta indebida notificación en el proceso ordinario y no advertirse circunstancias que, al momento, flexibilicen el requisito adjetivo de subsidiariedad, no habría lugar a emitir pronunciamiento de fondo y, por tanto, la acción de tutela estaría llamada a su improcedencia.

80. Sin embargo, esta Sala de Decisión no puede pasar por alto que el *a quo* constitucional al estudiar las notificaciones de la actuación procesal al interior del ordinario, advirtió que el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, le dio trámite al proceso radicado N°. 11001-33-36-031-2015-00428-00, a través de un medio de control que no está previsto en la Ley 1437 de 2011 - restitución de bien inmueble arrendado-, y lo presidió únicamente con las reglas del Código General del Proceso, siendo lo procedente el medio de control de controversias contractuales previsto en el artículo 141 del CPACA, en atención a las pretensiones del DADEP:

“[...] Que se decrete el incumplimiento y la terminación del contrato de arrendamiento 049 del 10 de Mayo de 1.994 celebrado entre la entidad BOGOTA D.C., DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORIA DEL ESPACIO PUBLICO y la demandada MARIA ARACELY FORERO DE MORENO, respecto al inmueble ubicado en la calle 23 No. 1-70 en virtud del incumplimiento en el pago de los canon de arrendamiento (...) En consecuencia de la anterior pretensión, se ordene la restitución y entrega del inmueble por parte de la arrendataria [...]”. (Énfasis de la Sala)

81. En este sentido, la Sala considera que dada la eventual configuración de la irregularidad advertida por el *a quo*, el incidente de nulidad como medio de defensa judicial para conjurar la posible amenaza al derecho fundamental al debido proceso y



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

de defensa de la actora y su núcleo familiar frente a la presunta indebida notificación a la que se ha aludido con antelación, perdería idoneidad. Ello, toda vez que se promovería para estudiar las actuaciones al interior de un proceso en el que, desde el inicio, se presentó una escogencia indebida del medio de control y ello no fue advertido por el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá.

82. Con este panorama, y aun cuando dicha situación no fue mencionada por la parte actora en su tutela toda vez que su reproche se centró en la presunta indebida notificación del proceso de restitución de inmueble arrendado²³ que se adelantó contra su fallecida madre y que derivó en la decisión judicial que dispuso la terminación del contrato de arrendamiento y la entrega, la Sala realizará el análisis de lo advertido por el *a quo* con ocasión al principio de la tutela judicial efectiva y de oficiosidad.

83. Sobre la tutela judicial efectiva debe recordarse que el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia dispuesto en el artículo 229 de la Constitución, establece que las autoridades judiciales deben garantizar la plenitud de las garantías procesales de los involucrados velando por mantener vigentes los principios, derechos y deberes constitucionales, orientando sus actuaciones hacia el logro de impartir justicia respetando el ordenamiento jurídico.

84. Por ello, el acceso a la administración de justicia comprende la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección y el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley, que presente sus pretensiones en las respectivas instancias judiciales, que los órganos que administran justicia tramiten el proceso con las debidas garantías procesales y sean efectivos en la actuación procesal, debiendo por consiguiente el juez independiente y autónomo dar un trato igualitario a las partes, analizar las pruebas, evitar dilaciones injustificadas, llegar a un libre convencimiento, aplicar la Constitución y la ley, y, si resulta pertinente en el caso particular y concreto, proclamar la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados dentro de los marcos legales respectivos²⁴.

85. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado la necesidad de no extremar el estudio de los requisitos formales dentro del trámite de la demanda,

²³ Sentencia del 28 de octubre de 2019 del Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá que i) declaró terminado el contrato de arrendamiento suscrito entre María Aracely Forero Moreno y el DADEP, respecto del inmueble ubicado en la calle 23 Nro. 1-70 de Bogotá y ii) ordenó a la demandada y/o a quien correspondiera fuese cónyuge y/o herederos o quien residiera en el inmueble restituirlo. Asimismo, respecto de la providencia del 26 de octubre de 2021 del Juzgado Veintiséis (26) de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá en la que avocó conocimiento del Despacho Comisorio proferido a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto, y ordenó la realización de primera, segunda y última comunicación para efectos de proceder con la entrega del inmueble donde habita la actora y su núcleo familiar.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-173 de 1993.



pues, una postura muy rigorista podría llegar a quebrantar dicha garantía constitucional. Dicha Corporación al explicar el “concepto de violación” indicó:

*“(…) No obstante lo anterior, debe advertir la Corte que en virtud del principio de prevalencia del derecho sustancial, no se debe extremar la aplicación de la norma acusada, al punto tal que se aplique un rigorismo procesal que atente contra dicho principio. En tal virtud, defectos tales como la cita errónea de una disposición legal que por su contenido es fácilmente identificable por el juez, o el concepto de violación insuficiente pero comprensible, no pueden conducir a desestimar un cargo de nulidad”.*²⁵

86. En la misma línea, esta Corporación, en distintos fallos de tutela como en procesos ordinarios, ha destacado “la necesidad de que la jurisdicción de lo contencioso-administrativo encamine sus actuaciones a la garantía y el respeto de los derechos constitucionales y legales que le asisten a los interesados y no se apegue en forma engegueda a las ritualidades procedimentales en detrimento del derecho sustancial”²⁶.

87. Asimismo, el principio de oficiosidad también concreta la labor del juez como director del proceso y garante de la tutela judicial efectiva en el sentido que resulta razonable que el juez constitucional, al analizar el asunto, varíe el objeto de la acción de tutela con el fin de brindar la protección más eficaz posible de sus derechos fundamentales. En ese análisis, “el juez puede encontrar circunstancias no indicadas en el escrito de tutela sobre las que se hace necesario su pronunciamiento”²⁷.

88. Adicional a lo comentado, debe ponerse de presente que según lo manifestado por la señora Carmen Amparo Forero su núcleo familiar, esto es, quienes actualmente viven en el inmueble objeto del proceso ordinario, se conforma de personas en estado de vulnerabilidad en razón de su i) condición socioeconómica que no les permite tener ingresos estables dado que son vendedores ambulantes y su grado de formación académica no sobrepasa la primaria, por iii) su estado de salud o iii) por tratarse de menores de edad de 2 y 15 años²⁸.

89. Frente al particular se tiene que el inmueble es habitado por personas

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-197 de 1999 del 7 de abril de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²⁶ Auto del once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019), MP Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2014-00230-01; véase además las sentencias del 3 de febrero de dos mil once (2011), MP Gerardo Arenas Monsalve, Rad. 2000-02997-01 y del 17 de mayo de 2012, MP Luis Rafael Vergara Quintero, Rad. 2005-02502-01.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-018 de 2018.

²⁸ María Luisa Forero, hermana, C.C. No. 51.635.463, 61 años, oficio ventas ambulantes (bosas para la basura y limpiadores), ingresos diarios \$20.000, escolaridad quinta de primaria.

b- Luis Eduardo Forero, hermano, C.C. No.19.340.423, 64 años, desempleado, sin escolaridad.

c- María Fernanda Pinilla Brand, quince años, cursa bachillerato. mi nieta,

d- y John Alejandro Fon negra, dos años. mi nieto,

e- José Miguel Brand Pérez, Mi esposo, 62 años, desempleado, quinto de primaria.

La historia clínica de mi esposo figura dentro del expediente de la Tutela. Historia clínica”



destinatarias de especial protección constitucional como niños²⁹, vendedores informales³⁰ y personas con afecciones de salud que por sus particulares condiciones se sitúan en un escenario de vulnerabilidad o debilidad manifiesta³¹ que no puede pretermitir el juez constitucional.

90. Por lo expuesto, la Sala analizará la presunta vulneración del derecho al debido proceso de la parte actora pero no a partir de la presunta indebida notificación comentada, sino respecto de lo advertido por el juez de primera instancia respecto a la posible indebida escogencia del medio de control respecto del cual, de manera posterior, se dictaron las providencias censuradas en la tutela. Lo anterior, con el propósito de constatar si se materializó o no tal irregularidad. En consecuencia, se abordará el análisis bajo la perspectiva del defecto procedimental absoluto.

2.6. De las generalidades del defecto procedimental absoluto

91. La Corte Constitucional³² precisó que se incurre defecto procedimental cuando la autoridad judicial se aparta por completo del procedimiento establecido legalmente para el trámite de un asunto específico, y establece las siguientes posibilidades para la configuración del cargo en mención: i) el juez se ciñe a un trámite completamente ajeno al pertinente, esto es, desvía el cauce del asunto; ii) omite etapas sustanciales del procedimiento establecido legalmente, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso; (iii) pasa por alto realizar el debate probatorio, natural en todo proceso, vulnerando el derecho de defensa y contradicción de los sujetos procesales al no permitirles sustentar o comprobar los hechos de la demanda o su contestación.

92. Para que resulte procedente el amparo en sede de tutela de este defecto, la jurisprudencia constitucional³³ ha precisado que deberán concurrir los siguientes elementos: (i) que no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela; (ii) que el defecto procesal tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales; (iii) que la irregularidad haya sido alegada al interior del proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las

²⁹ De conformidad con nuestra Carta Política los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás (Art. 44, par. 3°, Superior), contenido normativo que incluye a los niños y niñas en un lugar primordial en el que deben ser especialmente protegidos, dada su particular vulnerabilidad al ser sujetos que empiezan la vida, que se encuentran en situación de indefensión y que requieren de especial atención por parte de la familia, la sociedad y el Estado y sin cuya asistencia no podrían alcanzar el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad. Corte Constitucional, sentencia T-468 de 2018.

³⁰ Cuya protección obedece principalmente a que se encuentran en situación de **especial vulnerabilidad** y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica". Corte Constitucional. Sentencia T-293 de 2019.

³¹ Corte Constitucional, sentencia T-286 de 2019.

³² Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, Sentencia del 09.09.13., M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³³ *Ibidem*.



circunstancias del caso específico; y (iv) que como consecuencia de lo anterior se presente una vulneración a los derechos fundamentales.

2.7. Caso concreto

93. Tal y como puso de presente el *a quo*, las pretensiones del DADEP al interior del proceso ordinario adelantado fueron que con ocasión al impago de los cánones mensuales, se decretara el incumplimiento y la terminación del contrato de arrendamiento celebrado en el año 1994 con la señora María Aracely Forero de Moreno (madre de la accionante) respecto del inmueble al que se ha hecho referencia en líneas anteriores, y que como consecuencia de lo anterior, se ordenara su restitución y entrega.

94. Pese a evidenciarse que lo pretendido en la demanda era que se decretara el incumplimiento de un contrato celebrado entre la entidad territorial y un particular, situación que debía tramitarse por el medio de control de controversias contractuales de que trata el artículo 141 del CPACA, el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, avocó conocimiento y admitió la demanda de restitución de bien inmueble arrendado³⁴.

95. Tal y como advirtió el juez constitucional de primer grado, la escogencia indebida del medio de control por parte del DADEP para la defensa de sus intereses, fue inadvertida por el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, en protuberante desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 141 del CPACA que dispone:

ARTÍCULO 141. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, **que se declare su incumplimiento**, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, **y que se hagan otras declaraciones y condenas**. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

(...)

96. Con relación a este aspecto la Corporación ha puesto de presente que los conflictos que surgen en los contratos estatales y en la ejecución y cumplimiento de los mismos deben tramitarse a través de los medios de control establecidos en el CPACA, siendo para el caso de los contratos de arrendamiento entre la

³⁴ Mediante auto del 7 de octubre de 2015. Ello, conforme lo previsto en el artículo 384 del Código General del Proceso -CGP- aplicando la remisión que hace el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-.



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

administración y los administrados el de controversias contractuales y no el proceso de restitución de inmueble arrendado, como aconteció en el caso concreto.

97. En efecto, la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado ha señalado respecto a este punto lo siguiente:

“[...] Con relación al juez competente para conocer de las controversias que surjan en los contratos estatales, el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 prevé que es la jurisdicción de lo contencioso administrativo la encargada de conocer esos procesos y los de “ejecución o cumplimiento”. (...)

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que si bien los contratos estatales de arrendamiento se rigen por el régimen de derecho privado civil y/o comercial, no les son aplicables las disposiciones sobre prórroga del contrato prevista en el artículo 2014 del Código Civil ni la renovación automática dispuesta en el artículo 518 del Código de Comercio dado que tales prerrogativas se oponen a los principios de la contratación estatal, a los de la función pública, a los propios del servicio público y a los fines del Estado.

En relación con el trámite procesal aplicable a las controversias contractuales surgidas en contratos estatales de arrendamiento solo se cuenta con la previsión del artículo 75 de la Ley 80 de 1993, según el cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la encargada de conocer de las controversias que surjan en los contratos estatales.

Al ser la jurisdicción de lo contencioso administrativo la encargada de atender los conflictos que surgen en los contratos estatales y en la ejecución y cumplimiento de los mismos, es necesario acudir a las acciones previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y, en la actualidad, **a los medios de control establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para resolver asuntos relacionados con “la existencia o nulidad” del contrato, “su incumplimiento”, “la nulidad de los actos administrativos contractuales”, “indemnización de perjuicios actuaciones”, “otras declaraciones o condenas”, “liquidación judicial” o la nulidad de “actos proferidos antes de la celebración del contrato”³⁵ (...)**

Bajo el marco legal y jurisprudencial referido, resulta claro i) que los contratos estatales de arrendamiento de bienes inmuebles están sometidos al régimen de derecho privado previsto en los Códigos Civil y/o de Comercio por expresa remisión del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, excepto en los aspectos específicamente reguladas por en esa norma y ii) que es la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competente para resolver las controversias contractuales producidas en los contratos estatales [...].”

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas, siete (7) de marzo de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 54001-23-33-000-2018-00343-01(AC).



98. En sentencia de 5 de marzo de 2021³⁶, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado se refirió a la procedencia del medio de control de controversias contractuales para dirimir un conflicto surgido en virtud de un contrato de arrendamiento celebrado entre la Diócesis de Yopal y el Departamento del Casanare, en el cual se presentó un incumplimiento por parte de la entidad territorial de manera que la parte arrendadora promovió una demanda de reparación directa por la ocupación de los predios arrendados.

99. En tal oportunidad, la Sala abordó el estudio en lo relacionado con la procedencia o no del medio de control ejercido, a pesar de que dicho aspecto no fue objeto de estudio en la sentencia dictada por el tribunal *a quo* y de que tampoco fue mencionado en el recurso de apelación interpuesto. Lo anterior, por cuanto en virtud del artículo 171 del CPACA y el principio *iura novit curia* corresponde al juez, al momento de admitir la demanda, impartir la vía procesal que corresponda, aun cuando en la demanda se haya indicado una inadecuada.

100. Con fundamento en ello, indicó la Sección Tercera:

“[d]e acuerdo con una lectura integral de las pretensiones de condena y de los hechos de la demanda, la conclusión sobre el medio de control precedente sería distinta, en tanto la discusión en este caso tiene relación con **el contrato de arrendamiento No. 0695** suscrito por las partes en contienda, tal como pasa a explicarse a continuación.

[...] Como se observa, la parte actora pretende que cese la supuesta ocupación de hecho por parte del departamento de Casanare con la entrega o la respectiva restitución de los predios que le había dado en arriendo.

[...]

[E]sta Subsección advierte que la tenencia de los inmuebles por parte del departamento de Casanare luego de la terminación del plazo del contrato de arrendamiento no supone la configuración de una ocupación de hecho, como se alegó en la demanda, en tanto mediaba un negocio jurídico del que, con su finalización, surgía la obligación del arrendatario, en este caso de la entidad territorial, de restituir los inmuebles arrendados a la Diócesis, **cuyo supuesto incumplimiento no podía reclamarse por una vía distinta al medio de control de controversias contractuales.**

[...]

Como en la demanda se pretende la restitución de los predios arrendados, cuya exigibilidad tenía origen en el aludido negocio jurídico, la Sala concluye que el

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, cinco (5) de marzo de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 85001-23-33-000-2014-00245-02(63300).



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

medio de control idóneo que debió ejercer la Diócesis era el de controversias contractuales, criterio que encuentra sustento en lo dicho por la Sección Tercera de esta Corporación en oportunidades anteriores. **En ese orden ideas, la Sala advierte la improcedencia del medio de control de reparación directa ejercido por la parte actora (...)** (Énfasis de la Sala)

101. Teniendo en cuenta lo expuesto, esta Sala de decisión considera que en el *sub judice* el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá incurrió en un defecto procedimental absoluto cuando menos porque i) al conocer del asunto se ciñó a un trámite completamente ajeno al pertinente; ii) no hay posibilidad de corregir la irregularidad por vía distinta al mecanismo constitucional y (iii) la irregularidad no pudo ser alegada al interior del proceso ordinario de acuerdo con las circunstancias comentadas del caso específico.

102. En consecuencia, en este preciso aspecto la Sala coincide con lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección D, investido como juez constitucional de primer grado, en el sentido de dejar sin efectos el proceso de radicado No. 11001-33-36-031-2015-00428-00 desde el auto admisorio proferido el 7 de octubre de 2015 inclusive, por haber impartido un trámite a través de un medio de control inexistente en la Ley 1437 de 2011 como la restitución de inmueble arrendado, con el fin de que se corrija la actuación y con ello se garantice el debido proceso.

2.8 Conclusión

103. La Sala confirmará la decisión proferida el 3 de marzo de 2022 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, pero por las razones expuestas en la presente providencia.

III. DECISIÓN

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 3 de marzo de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, únicamente en lo relacionado con **DEJAR SIN EFECTOS** el trámite impartido al proceso 11001-33-36-031-2015-00428-00, incluso desde el auto admisorio, por los motivos contenidos en la presente providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.



Demandante: Carmen Amparo Forero
Demandados: Juzgado 31 Administrativo Oral de Bogotá y otros
Radicado: 25000-2315-000-2022-00179-01

TERCERO: REMITIR dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de aquella al Despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.