



---

Radicado: 63001-2333-000-2022-00075-01  
Accionante: Paula Andrea Blandón Salazar  
Se revoca la sentencia de primera instancia

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B**

**Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** Acción de tutela  
**Radicación:** 63001-2333-000-2022-00075-01  
**Accionante:** Paula Andrea Blandón Salazar  
**Accionado:** Juzgado Primero Administrativo de Armenia

**Temas:** *Acción de tutela contra providencia judicial / Repetición / Término de traslado para contestar la demanda / Defecto procedimental / Se revoca la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la acción y en su lugar se concede el amparo porque se acreditó la vulneración de los derechos fundamentales del accionante.*

### **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

Procede la Sala a decidir el recurso de impugnación interpuesto por la accionante contra la sentencia de primera instancia del 4 de agosto proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío. El fallo de tutela impugnado negó las pretensiones de la solicitud de amparo presentada contra los autos proferidos por el Juzgado Primero Administrativo del Quindío el 30 de septiembre de 2020, que tuvo por no contestada la demanda de repetición adelantada por el Municipio de Armenia contra la accionante bajo el radicado No. 63001-33-33-001-2019-00098-00, y contra el auto del 24 de enero de 2022, que resolvió desfavorablemente el recurso de reposición contra aquel.

La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado es la competente para conocer el asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, en los Decretos 2591 de 1991, 1382 de 2000, 1069 de 2015, 333 de 2021 y en el Acuerdo 80 de 2019 de esta Corporación.



## I. ANTECEDENTES

### A. Solicitud de amparo

1.- El 25 de julio de 2022 Paula Andrea Blandón Salazar interpuso acción de tutela para obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa, igualdad, supremacía de los derechos sustanciales sobre los formales, seguridad jurídica y justicia, confianza legítima y acceso a la administración de justicia, vulnerados, en su concepto, por el juzgado accionado al tener por no contestada la demanda de repetición adelantada en contra de la accionante.

2.- En la acción de tutela se formularon las siguientes pretensiones, que se transcriben textualmente:

*<<Con fundamento en los hechos y pruebas adosadas a la presente acción constitucional, con el debido respeto, solicitó lo siguiente:*

*1. Tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, defensa, igualdad, supremacía de los derechos sustanciales sobre los formales, seguridad jurídica y justicia, confianza legítima y de acceso a la administración de justicia.*

*2. Dejar, en consecuencia, sin efectos los Autos de fecha 30 de septiembre de 2020 que tuvo por no contestada la demanda y el auto de fecha 24 de enero de 2022, a través del cual se niega la reposición presentada, proferidos por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL QUINDÍO, y adicional a ello se sirva tener por contestada la demanda.*

*3. Declarar la nulidad de todo lo actuado en forma posterior>>.*

### B. Hechos

3.- La accionante basó su solicitud de amparo en las siguientes afirmaciones:

3.1.- El 25 de julio de 2019 el Juzgado Primero Administrativo de Armenia admitió la demanda de repetición con radicado No. 63001-33-33-001-2019-00098-00, adelantada por el Municipio de Armenia contra la accionante y contra la señora Silvia Lucía Velásquez Grajales. En esa providencia se ordenó:



<<TERCERO: POR SECRETARÍA, practíquese la notificación a las demandadas en los términos del artículo 200 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 291 del Código General del Proceso, informándoles que las copias de la demanda y sus anexos quedan a su disposición en la secretaria de esta corporación; y que el término de traslado de TREINTA (30) DIAS para ejercitar el derecho a la defensa, de que trata el artículo 172 ibídem, comenzará a correr el vencimiento del término común de VEINTICINCO (25) DIAS después de surtida la última notificación, conforme lo señala aquella norma>>.

3.2.- La anterior decisión se le notificó personalmente a la accionante el 6 de diciembre de 2019.

3.3.- El 10 de julio de 2020 la accionante allegó contestación de la demanda.

3.4.- El 19 de diciembre de 2019 se notificó personalmente el auto admisorio a la otra codemandada, señora Silvia Lucía Velásquez Grajales. Por lo tanto, la accionante afirma que el término común de veinticinco días señalado en el auto admisorio corrió entre el 19 de diciembre de 2019 y el 14 de febrero de 2020, teniendo en cuenta la vacancia judicial. Sostiene que el traslado de treinta días corrió una vez vencido el anterior plazo, es decir, entre el 17 de febrero de 2020 y el 14 de julio de 2020, considerando la suspensión de términos entre el 16 de marzo y el 1° de julio de 2020, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

3.5.- El 30 de septiembre de 2020 el juzgado profirió auto en el cual tuvo por no contestada la demanda por parte de la accionante. Sostuvo que el término de treinta días corrió hasta el 19 de febrero de 2020, por lo que la contestación del 10 de julio de 2020 fue extemporánea. En cambio, la contestación allegada por la otra demandada, señora Velásquez Grajales, sí fue oportuna y se corrió traslado de las excepciones a la autoridad demandante.

3.6.- El 6 de octubre de 2020 la accionante interpuso recurso de reposición contra el auto del 30 de septiembre de 2020. Alegó que lo dispuesto en esa providencia era violatorio del principio de legalidad y contradictorio con lo señalado en el auto admisorio de la demanda que concedió un plazo de veinticinco días previo al traslado de treinta días, por lo que la decisión de no tener por contestada la demanda no era razonable.



3.7.- El recurso de reposición fue resuelto de forma negativa mediante auto del 24 de enero de 2022. El juzgado consideró que el término de veinticinco días está previsto para que la parte demandada obtenga copias de la demanda y sus anexos, por lo que el expediente se deja a su disposición en la secretaría del despacho. No obstante, en este caso la accionante fue notificada personalmente y se le hizo entrega de la demanda y sus anexos, por lo que desde ese momento inició el término de traslado de treinta días.

### **C. Fundamentos de la vulneración**

4.- La accionante alega que el tribunal accionado vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa, igualdad, supremacía de los derechos sustanciales sobre los formales, seguridad jurídica y justicia, confianza legítima y acceso a la administración de justicia porque incurrió en un *defecto procedimental*.

5.- Sostiene que el juzgado accionado contabilizó indebidamente los términos para contestar la demanda, en contravía de lo indicado en el auto que él mismo profirió el 15 de julio de 2019. En ese sentido, el auto que tuvo por no contestada la demanda (y el que resolvió el recurso de reposición) se apartó ostensiblemente del procedimiento fijado por la normativa vigente, y afectó la seguridad jurídica, la confianza legítima, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

### **D. Oposiciones e intervenciones**

6.- El Juzgado Primero Administrativo de Armenia (accionado) solicita que se nieguen las pretensiones de la acción de tutela. Señala que en el auto que resolvió el recurso de reposición contra la providencia que dispuso tener por no contestada la demanda se encuentran explicadas suficientemente las razones de la decisión. En todo caso reitera que el 6 de diciembre de 2019 se le notificó personalmente la admisión de la demanda de repetición, se le hizo entrega de la misma y sus anexos, y se le hizo saber que contaba con un término de 30 días para contestar la demanda, según el artículo 172 del CPACA.

7.- La señora Isabel Cristina Lezama Velásquez presentó informe en nombre de Silvia Lucía Velásquez Grajales (tercero con interés). Sin embargo, la señora Lezama Velásquez no allegó poder otorgado por Velásquez Grajales ni acreditó los requisitos para obrar en calidad de agente oficioso, según lo dispuesto en el artículo



10 del Decreto 2591 de 1991. Por este motivo, no se tendrá en cuenta la intervención.

8.- El Municipio de Armenia (tercero con interés) fue debidamente notificado; no obstante, guardó silencio.

### **E. Sentencia impugnada**

9.- Mediante sentencia del 4 de agosto de 2022 el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Primera de Decisión negó las pretensiones de la solicitud de amparo. Consideró que en virtud de los artículos 172 y 200 del CPACA (según la redacción vigente al momento de notificarse personalmente la demanda) la notificación del auto admisorio y el traslado para contestar, tratándose de particulares no sujetos al registro mercantil, debía surtirse según los artículos 315 y 318 del Código de Procedimiento Civil (artículos 291, 292 y 293 del CGP).

9.1.- En cambio, advirtió que el término común de veinticinco días previo al traslado de treinta días, según el artículo 199 del CPACA (en la redacción vigente en ese momento) solo le era aplicable: (i) a las autoridades públicas; (ii) a los particulares que ejercen funciones públicas; (iii) al Ministerio Público; (iv) a los particulares inscritos en el registro mercantil y (v) a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

9.2.- La primera instancia constitucional concluyó que en este caso cabía aplicar las reglas del CGP para la notificación personal, por aviso o por emplazamiento a particulares sin canales digitales conocidos y no inscritos en el registro mercantil, motivo por el cual no cabía aplicar el término de veinticinco días previos al traslado de treinta días, lo que conlleva a que no se configurara un defecto procedimental. Agregó que en el auto admisorio se incurrió en un error al señalarse que el término de traslado iniciaría una vez cumplido el plazo de veinticinco días, lo cual no constituye una vulneración al principio de confianza legítima pues no se sorprendió a la accionante, toda vez que los procedimientos para surtir la notificación están previstos en la ley y dado que la actora fue representada por un abogado, se presume que este tiene conocimiento en la materia.



## F. Impugnación

10.- La accionante impugna la anterior providencia. Reclama que el despacho accionado la indujo a un error en el auto admisorio, que se presume legal, en el que dispuso que el término del traslado iniciaría una vez cumplido el plazo común de veinticinco días; confusión que no podía resolverse en contra de la demandada, acá accionante.

11.- También reprocha que, posteriormente y a través de la secretaria (funcionaria de menor rango que la jueza), el despacho accionado variara su postura aplicando un criterio restrictivo que implicaba otorgar un plazo menor. Sostiene que a pesar de que fue representada por un abogado, este último no tiene la facultad de modificar las decisiones judiciales y, en todo caso, agotó los mecanismos ordinarios de defensa, en particular, recurriendo la decisión que tuvo por no contestada la demanda. Por lo demás, reiteró los argumentos de la solicitud de amparo.

## II. CONSIDERACIONES

12.- La Sala revocará la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la solicitud de amparo. En su lugar, se concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, puesto que se acreditó su vulneración por parte de la autoridad judicial accionada. En consecuencia, se dejará sin efectos la providencia tutelada y se ordenará proferir una sentencia de reemplazo en un término de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta decisión.

## G. Se encuentran satisfechos los requisitos generales que habilitan la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

13.- Los requisitos generales se cumplen pues: **(i)** la accionante indicó de manera clara los hechos y las razones en que se fundamenta la acción; **(ii)** el asunto es constitucionalmente relevante porque se alega la vulneración, entre otros, del derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia por un defecto procedimental y se evidencia un error de bulto que lesiona los derechos fundamentales de la parte actora; **(iii)** se encuentra cumplido el requisito de subsidiariedad porque la accionante utilizó todos los mecanismos judiciales a su





alcance para la protección de sus derechos fundamentales y contra la providencia atacada no procede ningún recurso; **(iv)** la solicitud se presentó en un término prudencial (inmediatez), puesto que la providencia tutelada se notificó el 24 de enero de 2022 y la tutela se presentó el 25 de julio de 2022, es decir, dentro del término de los 6 meses precisado tanto por esta Corporación <sup>1</sup> como por la Corte Constitucional <sup>2</sup>; y **(v)** no se trata de una decisión proferida en sede de tutela.

#### **H. La autoridad judicial accionada incurrió en un defecto procedimental e indujo en error a la parte actora, porque inicialmente le otorgó un término judicial que posteriormente fue inaplicado**

14.- En el auto admisorio de la demanda de repetición, el juzgado accionado precisó que:

*<<TERCERO: POR SECRETARÍA, practíquese la notificación a las demandadas en los términos del artículo 200 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 291 del Código General del Proceso, informándoles que las copias de la demanda y sus anexos quedan a su disposición en la secretaria de esta corporación; y **que el término de traslado de TREINTA (30) DIAS para ejercitar el derecho a la defensa, de que trata el artículo 172 ibídem, comenzará a correr el vencimiento del término común de VEINTICINCO (25) DIAS después de surtida la última notificación, conforme lo señala aquella norma>>** (subraya la Sala).*

14.1.- Como se observa, en la providencia tutelada el juzgado accionado otorgó un término común de veinticinco (25) días previo al traslado de treinta (30) días para contestar la demanda. Lo anterior se hizo de forma generalizada y sin distinguir entre las accionadas, por lo que era razonable concluir que también era aplicable a la acá accionante. Es más, el inicio del término de traslado *quedó condicionado* al transcurso de los veinticinco (25) días, los cuales, a su vez, iniciarían después de surtida la última notificación.

14.2.- Esta decisión fue proferida por el juez a través de una providencia judicial que es de obligatorio cumplimiento para las partes. Por lo tanto, era razonable que la accionante estimara que contaba con un término de veinticinco (25) días, previo al

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, radicado 11001-03-15-000-2012-02201-01(IJ), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-031 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



traslado de treinta (30) días, y el cual solo iniciaría una vez surtida la última notificación.

14.3.- Se considera que el anterior entendimiento no se desvirtúa por el hecho de que en la constancia de notificación personal se le hiciera saber a la accionante que contaba con un término de treinta (30) días para contestar la demanda. En efecto, en la referida constancia se anotó que la accionante *<< cuenta con un término de treinta (30) días hábiles, de conformidad con el artículo 172 de la ley 1437 de 2011, para que la accionada si a bien lo tiene conteste, allegue y pida las pruebas que pretensa hacer valer en defensa de sus intereses >>*.

14.4.- Según se advierte, en la constancia de notificación no se precisó cuándo iniciaría el traslado de treinta (30) días, sino que se refirió al artículo 172 del CPACA, también mencionado en el auto admisorio y que remite a los artículos 199 y 200 de esa misma ley. Cabe aclarar que el artículo 199 del CPACA (según la redacción vigente en ese momento) disponía el término común de veinticinco (25) días previo al traslado, que fue el otorgado por el juez accionado en el auto admisorio. Luego, cabía pensar que el término de traslado iniciaría según lo señalado en el artículo 199 del CPACA, pues ello sería concordante con lo indicado por el juzgado accionado en el auto admisorio.

14.5.- Así las cosas, el juzgado accionado indujo a un error a la parte actora, el cual no fue controvertido mediante la constancia de notificación personal, pues esta realmente no rectificó lo indicado en el auto admisorio. Bajo ese error era razonable esperar que el término de traslado iniciara una vez cumplidos los veinticinco (25) días desde la última notificación del auto admisorio, lo cual sucedió el 19 de diciembre de 2019, según lo señalado por la parte actora y no controvertido por la autoridad accionada.

14.6.- En ese sentido, el término de veinticinco (25) días habría transcurrido entre el 13 de enero de 2020 y el 14 de febrero del mismo año (considerando la vacancia judicial), tras lo cual corrió el traslado de treinta (30) días para contestar la demanda, entre el 17 de febrero de 2020 y el 14 de julio del mismo año (teniendo en cuenta la suspensión de términos ordenada con ocasión de la pandemia del COVID-19). Bajo ese entendido, la contestación de la demanda allegada el 10 de julio de 2020 sí sería oportuna.





14.7.- Por lo mismo se concluye que la decisión de tener por no contestada la demanda atentó contra el principio de seguridad jurídica y confianza legítima, y vulneró los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia: las partes no deben asumir la carga de las equivocaciones de las autoridades judiciales y debe velarse por una interpretación que garantice los derechos de las partes y el principio *pro actione*. En este caso, el juzgado originó el error con el auto, y la parte confió en que era así como se le ordenó y por eso presentó la contestación en la fecha que lo hizo.

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

## RESUELVE

**PRIMERO: REVÓCASE** la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la solicitud de amparo. En su lugar, **AMPÁRANSE** los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la accionante.

**SEGUNDO:** En consecuencia, **DÉJANSE SIN EFECTOS** los autos del 30 de septiembre de 2020, que tuvo por no contestada la demanda de repetición adelantada contra la accionante bajo el radicado No. 63001-33-33-001-2019-00098-00, y el auto del 24 de enero de 2022, que resolvió desfavorablemente el recurso de reposición contra aquel.

**TERCERO: ORDÉNASE** al Juzgado Primero Administrativo de Armenia para que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia profiera una nueva providencia en la que tenga en cuenta las consideraciones señaladas en esta decisión, sin que ello implique que las pretensiones deban resolverse en uno u otro sentido.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión a las partes por el medio más expedito y eficaz.

**QUINTO:** Una vez notificada, **ENVÍESE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.



---

Radicado: 63001-2333-000-2022-00075-01  
Accionante: Paula Andrea Blandón Salazar  
Se revoca la sentencia de primera instancia

**SEXTO: PUBLÍQUESE** la presente providencia en la página web de la Corporación.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

*Con firma electrónica*  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Presidente

*Con firma electrónica*  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado

*Con firma electrónica*  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado