

DEBIDO PROCESO - Vulneración por falta de vinculación de terceros con interés directo en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho / DERECHO DE DEFENSA - Vulneración por falta de vinculación de terceros con interés directo en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho / DERECHO DE CONTRADICCIÓN - Vulneración por falta de vinculación de terceros con interés directo en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho / TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Procedencia por violación de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción

En el caso bajo estudio el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó la nulidad de la decisión proferida el 20 de octubre de 2004, por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Cúcuta, mediante la cual se revocó la orden de lanzamiento de los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICÓN, impartida el 26 de febrero de 2004. La decisión de revocatoria de la orden de lanzamiento fue declarada nula por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el 5 de febrero de 2010, de lo que se concluye que la orden de lanzamiento impartida el 26 de febrero de 2004, contra los accionantes debe ejecutarse. Por lo anterior, resulta evidente que a los actores les asiste un interés directo en las resultas del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que se adelantó ante el Tribunal accionado, y por tal razón, debieron ser vinculados al proceso a fin de ejercer su derecho de defensa y contradicción. Sin embargo, tal y como lo certificó el Tribunal Administrativo del Norte de Santander, "...dentro de las actuaciones surtidas, arriba indicadas, no obra en el expediente auto o providencia que vincule a los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICÓN dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho referenciada anteriormente". Así las cosas y comoquiera que los accionantes no fueron vinculados y mucho menos notificados de las decisiones proferidas dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho resulta evidente que se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y contradicción pues "...recae en las autoridades judiciales o administrativas, la obligación de notificar o comunicar sus decisiones no solo a las partes, sino también a los terceros que tengan un interés jurídico en ellas, pues unos y otros son titulares del derecho al debido proceso y, por tanto, a todos se les debe brindar la oportunidad de expresar sus opiniones, de presentar y controvertir las pruebas allegadas en su contra, y de recurrir, a través de los recursos previamente instituidos, las decisiones adoptas que le sean contrarias". En consecuencia, se declarará la nulidad del fallo del cinco (5) de febrero de dos mil diez (2010), proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander y se ordenará a esa Corporación que vincule al proceso ordinario a los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICÓN, como terceros con interés directo en las resultas del proceso, para que ejerzan su derecho de defensa y de contradicción.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de marzo de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00090-00(AC)

Actor: ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO Y OTRO

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Decide la Sala la acción de tutela instaurada por los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICÓN, contra el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, de acuerdo con el numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000.

I. ANTECEDENTES

Los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICÓN, instauraron acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, para la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y de contradicción.

A. Hechos y fundamentos

Del expediente se advierten como hechos relevantes los siguientes:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el 26 de diciembre de 2003, promovió querrela de lanzamiento por ocupación de hecho contra personas indeterminadas, ante la Alcaldía Municipal de Cúcuta para recuperar el predio de la zona franca de Cúcuta.

La Alcaldía Municipal del Cúcuta, el 26 de febrero de 2004, ordenó el lanzamiento de los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICÓN, que se encontraban ocupando el predio en disputa. Esa decisión fue revocada mediante decisión del 20 de octubre de 2004.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó al Municipio de Cúcuta con el fin de obtener la nulidad de la anterior decisión.

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en sentencia del 5 de febrero de 2010, accedió a las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad de la decisión adoptada por el Alcalde de Cúcuta el 20 de octubre de 2004.

Los accionantes predicen que sus derechos fundamentales fueron vulnerados toda vez que no fueron vinculados como parte en ninguna etapa del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo del Norte de Santander.

B. Pretensiones.

Las pretensiones de la demanda de tutela son las siguientes:

“...tutelar nuestros derechos dejando sin efecto el fallo de fecha 5 de febrero de 2010 proferido por el honorable Tribunal Administrativo de Norte de Santander y en su defecto ordenarle notificarnos del auto admisorio de la demanda, entregarnos copia de la demanda y permitirnos ejercer nuestro derecho de defensa y contradicción de las pretensiones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, toda vez que somos los únicos interesados en los resultados del proceso.”

Una vez avocado el conocimiento de la presente acción, mediante auto del 28 de enero de 2011 se admitió la demanda y ordenó notificar a las partes (fls. 37-38).

C. Oposición

- **El Tribunal Administrativo de Norte de Santander** solicitó denegar las pretensiones de la demanda de tutela, por cuanto esa corporación no vulneró los derechos de la parte accionante.

Adujo que los actores fueron vinculados a la querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho que se adelantó ante la Alcaldía del Municipio de Cúcuta, y en virtud de ello se opusieron a la legalidad de la decisión tomada por esa entidad,

al presentar solicitud de revocatoria directa contra la decisión adoptada el 20 de octubre de 2004.

Manifestó que actualmente los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICÓN pueden intervenir dentro del proceso ordinario civil reivindicatorio promovido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ante la jurisdicción ordinaria.

- **El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**, manifestó que la presente acción es improcedente comoquiera que los accionantes cuentan con otros medios de defensa judiciales, como la interposición de los recursos ordinarios ante el juez civil que adelanta el proceso ordinario promovido por ese Ministerio contra los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICÓN.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, fue reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1° establece: "**Toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, **la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto", **la cual, en principio, procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial.**

En el evento de existir esa otra herramienta de defensa, la tutela será procedente si se alega que se propone como mecanismo transitorio con el que se busca evitar un perjuicio irremediable.

Mediante el ejercicio de la presente acción los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICÓN, pretenden que se deje sin valor ni efectos jurídicos el fallo del 5 de febrero de 2010, proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, por medio del cual se accedió a las

pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo contra el Municipio de Cúcuta.

La procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales ha sido reconocida de manera expresa por la Honorable Corte Constitucional. En la sentencia **C-590 de 2005**, con ponencia del doctor JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, recogió los requisitos generales y especiales (eventos determinantes), de procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias judiciales.

Como requisitos generales estableció los siguientes:

“a. Que la cuestión que se discute tenga relevancia constitucional.”

“b. 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”.¹

“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.²

“d. 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.³

“e. 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.⁴

“f. que no se trate de sentencias de tutela.⁵

En esa providencia la Corte determinó que luego de verificarse el cumplimiento de los anteriores requisitos generales de procedencia de la tutela, se debe proceder a establecer si ha ocurrido uno de los siguientes eventos determinantes para la prosperidad de la acción de tutela contra la providencia judicial cuestionada:

a. **Defecto orgánico**, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece, absolutamente, de competencia para ello.

1 Sentencia T-504 de 2000.

2 Sentencia T-315 de 2005.

3 Sentencias T-008 de 1998 y SU-159 de 2000.

4 Sentencia T.658 de 1998.

5 Sentencias T- 088 de 1999 y SU-1219 de 2001.

- b. **Defecto procedimental absoluto**, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.
- c. **Defecto fáctico**, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.
- d. **Defecto material o sustantivo**, sucede en los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales⁶ o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.
- e. **Error inducido**, que ocurre 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.
- f. **Decisión sin motivación**, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, en el entendido de que precisamente en la motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.
- g. **Desconocimiento del precedente**, fenómeno 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.
- h. **Violación directa de la Constitución.**

Esta posición unificada de la Corte Constitucional respecto de la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, ha sido gradualmente aceptada en el Consejo de Estado, la Sección Quinta hasta hace unos cuantos meses sostenía que la acción de tutela contra providencias judiciales era improcedente, sin excepción.

Para la Sección Cuarta la acción de tutela resulta procedente, de manera excepcional, contra providencias judiciales, excluyendo las providencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, máximos órganos de la respectiva jurisdicción; y por el Consejo Superior de la Judicatura - Sala Disciplinaria - como máximo órgano en materia disciplinaria, en razón a que cuando estos órganos judiciales se pronuncian, ponen fin a un largo recorrido judicial en el que los involucrados han contado con todos los medios legales para hacer valer sus derechos, amén de que la seguridad y estabilidad

⁶ Sentencia T-522 de 2001.

jurídicas ameritan necesarias definiciones que al más alto nivel pongan fin a debates que, de lo contrario, serían interminables.

Caso concreto

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial se cumplen en el caso propuesto, razón por la cual se debe proceder a verificar si se violaron los derechos al debido proceso, de defensa y de contradicción de los accionantes.

Los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICÓN, predicen que la vulneración de sus derechos fundamentales se deriva de la falta de vinculación como terceros interesados, al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del cual el Tribunal Administrativo del Norte de Santander profirió el fallo del 5 de febrero de 2010 en el sentido de revocar la decisión del 20 de octubre de 2004 proferida por el Alcalde de Cúcuta dentro del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de que trata el artículo 15 de la Ley 57 de 1905.

Respecto a la falta de vinculación y notificación de providencias judiciales a las personas que deben intervenir como partes en un proceso judicial, la H. Corte Constitucional ha establecido:

“(…)

Uno de los pilares del derecho fundamental al debido proceso - establecido en el artículo 29 de la Constitución Política- lo constituye el derecho de defensa, el cual se garantiza mediante la vinculación por parte de los funcionarios judiciales de las personas que deben intervenir como parte en un proceso, previo el cumplimiento de las formalidades propias para el efecto, y a través de la posibilidad que el ordenamiento jurídico les da de alegar y probar dentro del trámite procesal todos los hechos y circunstancias que consideren indispensables para su defensa.

En este contexto, el derecho de defensa implica, entre otras, la posibilidad de (i) presentar pruebas y controvertir aquellas que han sido alegadas en contra; (ii) solicitar que sean decretadas, practicadas y tenidas en cuenta las pruebas existentes a favor o las que desvirtúan lo acreditado por quien acusa; (iii) ejercer los recursos legales; (iv) ser técnicamente asistido en todo momento y, finalmente, (v) impugnar la sentencia condenatoria.

Como quiera que el ejercicio de este derecho sólo puede hacerse efectivo mediante el conocimiento real y oportuno de las providencias judiciales, la Constitución ha radicado en cabeza del legislador la competencia de regular la oportunidad y los diversos mecanismos procesales para llevar a cabo la vinculación de las personas al proceso. De manera general, dicha vinculación se lleva a cabo a través de la figura de la notificación, entendida “como el acto mediante el cual se pone en conocimiento de los sujetos procesales el contenido de las providencias que se produzcan dentro del proceso”. Así, bajo estos presupuestos, resulta evidente la relación de causalidad que existe entre el derecho de defensa y la institución jurídica de la notificación.

En ese orden de ideas, esta Corporación ha decantado una sólida doctrina constitucional en torno a la importancia del trámite de notificación en el desarrollo de los procesos judiciales, bajo la consideración de que el mismo constituye uno de los actos de comunicación procesal de mayor relevancia, en tanto permite la vinculación de los interesados, es un medio idóneo para asegurar el derecho de audiencia y de contradicción y garantiza el conocimiento real de las decisiones judiciales.

Pero, además, la Corte Constitucional ha establecido que los actos de comunicación procesal, como las notificaciones, son manifestaciones concretas del principio de publicidad que orienta el sistema procesal y que, a su vez, se constituye en una garantía esencial del derecho al debido proceso. En virtud de este principio, las decisiones del juez o del servidor público que ejerce funciones administrativas o judiciales deben ser comunicadas a las partes y conocidas por éstas, de manera que tengan la posibilidad de ejercer la defensa de sus derechos e intereses mediante la utilización oportuna de los recursos legales correspondientes.

(...)”7. (Negrilla fuera del texto)

En el caso bajo estudio el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó la nulidad de la decisión proferida el 20 de octubre de 2004, por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Cúcuta, mediante la cual se revocó la orden de lanzamiento de los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICÓN, impartida el 26 de febrero de 2004.

La decisión de revocatoria de la orden de lanzamiento fue declarada nula por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el 5 de febrero de 2010, de lo que

se concluye que la orden de lanzamiento impartida el 26 de febrero de 2004, contra los accionantes debe ejecutarse.

Por lo anterior, resulta evidente que a los actores les asiste un interés directo en las resultas del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que se adelantó ante el Tribunal accionado, y por tal razón, debieron ser vinculados al proceso a fin de ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Sin embargo, tal y como lo certificó el Tribunal Administrativo del Norte de Santander, *“...dentro de las actuaciones surtidas, arriba indicadas, no obra en el expediente auto o providencia que vincule a los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICÓN dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho referenciada anteriormente”*. (folio 83)

Así las cosas y comoquiera que los accionantes no fueron vinculados y mucho menos notificados de las decisiones proferidas dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho resulta evidente que se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y contradicción pues *“...recae en las autoridades judiciales o administrativas, la obligación de notificar o comunicar sus decisiones no solo a las partes, sino también a los terceros que tengan un interés jurídico en ellas, pues unos y otros son titulares del derecho al debido proceso y, por tanto, a todos se les debe brindar la oportunidad de expresar sus opiniones, de presentar y controvertir las pruebas allegadas en su contra, y de recurrir, a través de los recursos previamente instituidos, las decisiones adoptas que le sean contrarias”*⁸.

En consecuencia, se declarará la nulidad del fallo del cinco (5) de febrero de dos mil diez (2010), proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander y se ordenará a esa Corporación que vincule al proceso ordinario a los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICÓN, como terceros con interés directo en las resultas del proceso, para que ejerzan su derecho de defensa y de contradicción.

8 Auto 364/10.

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

F A L L A:

1. **TUTELÁNSE** los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y contradicción de los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICON.
2. **DECLÁRASE** la nulidad del fallo proferido el 5 de febrero de 2010, proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado No 54-001-23-31-000-2005-00270-00.
3. **ORDENAR** al Tribunal Administrativo de Norte de Santander vincular a los señores ROSA ALEJANDRINA URIBE GUERRERO y JESÚS ANTONIO URIBE PICON, como terceros interesados, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 54-001-23-31-000-2005-00270-00, para que puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción.
4. **NOTIFÍQUESE** por telegrama o por cualquier otro medio expedito.
5. De no ser impugnada la presente providencia, **ENVÍESE** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidenta de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

CARMEN TERESA ORTIZ RODRÍGUEZ

WILLIAM GIRALDO GIRALDO