



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

Magistrado Ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 27 de julio de 2022

Radicación: 11001-03-15-000-2022-01621-01

Demandante: Sandra Matilde Contreras

Demandado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A y otro

Referencia: Acción de tutela. Sentencia de segunda instancia

Temas: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL/ Defecto procedimental absoluto/ Defecto sustantivo

Síntesis del caso: La parte actora enjuició las providencias por medio de las cuales (1) se rechazó la demanda, (2) se negó un recurso de apelación por extemporáneo, (3) se negó un recurso de reposición y se dio trámite al de queja y, (4) se resolvió el recurso de queja, en el marco de un proceso de reparación directa.

De acuerdo con la competencia asignada¹, procede la Sala a resolver la impugnación presentada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, en calidad de tercero², contra la Sentencia de 12 de mayo de 2022, mediante la cual la Sección Quinta del Consejo de Estado amparó los derechos invocados por la parte actora.

Contenido: 1. Antecedentes. 2. Consideraciones. 3. Decisión.

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante. 1.2. Sentencia de primera Instancia e impugnación.

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 14 de marzo de 2022, Sandra Matilde Contreras presentó acción de tutela contra el Juzgado 37 Administrativo de Bogotá y la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia, así como del principio de la seguridad jurídica, con ocasión de los Autos de 17 de marzo de 2021³ (rechazo de la demanda), 14 de julio de 2021 (rechazó el recurso de apelación)⁴, 13 de octubre de 2021 (negó recurso de reposición y dio

¹ Artículo 86 de la Constitución Política, los Decretos 2591 de 1991, 1382 de 2000, 1069 de 2015 y 1983 de 2017, 333 de 2021 y el Acuerdo 80 de 2019 de esta Corporación.

² Reconocido así mediante Auto de 1 de abril de 2022, dictado durante la primera instancia.

³ Notificado por estado el 18 de marzo de 2021.

⁴ Notificado por estado el 15 de julio de 2021.

trámite al recurso de queja)⁵ y 14 de diciembre de 2021 (estimó bien denegado recurso de apelación)⁶; proferidos en el marco del proceso No. 11-001-33-36037-2021-00023-00/01.

2. A título de amparo constitucional, la parte actora solicitó (se transcribe):

“Solicito a los Honorables Magistrados del CONSEJO DE ESTADO:

2.1 TUTELAR nuestros derechos fundamentales al correcto funcionamiento y acceso a la administración de justicia, el derecho al debido proceso, el derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica, vulnerados por las accionadas.

2.2 CONCEDER el amparo solicitado y en consecuencia DEJAR sin efectos.

i) Auto de 17 de marzo de 2021, por medio del cual el Juzgado 37 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá rechazó la demanda por caducidad de la acción.

ii) Auto del 14 de julio de 2021, por medio del cual el Juzgado 37 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá rechaza el recurso de apelación por considerarlo extemporáneo.

iii) Auto del 13 de octubre de 2021, por medio del cual el Juzgado 37 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá no repone el auto del 14 de julio de 2021 y ordena dar trámite al recurso de queja, y;

iv) Auto de 14 de diciembre de 2021, por medio del cual la Sección Tercera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, estimo bien denegado el recurso de apelación contra el auto que rechazó la demanda.

2.3 ORDENAR a JUZGADO TREINTA Y SIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ y TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, para que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la providencia que resulte de esta acción de tutela, adelante las diligencias necesarias para que para que profiera auto que admite demanda, dentro del medio de reparación directa radicado bajo el No. 11-001-33-36-037-2021-00023-00, conforme a los términos establecidos en el fallo que se profiera dentro de la presente tutela.

2.4 Las demás decisiones que el Honorable Consejo de Estado estime conducentes”.

3. Como hechos relevantes fueron narrados los siguientes:

4. 1) Wilson Parada Contreras fue sentenciado a cumplir una condena de 28 años y 9 meses, en la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad de Valledupar – CPAMS.

5. 2) El 6 de noviembre de 2018, el señor Parada Contreras fue encontrado suspendido de la reja de una celda, con un fragmento de tela atado al cuello. Según el informe de necropsia, el señor Parada Contreras

⁵ Notificado por estado el 14 de octubre de 2021.

⁶ Notificado por estado el 16 de diciembre de 2021

tenía antecedentes de enfermedad mental con tratamiento farmacológico.

6. 3) El 3 de febrero de 2021, Sandra Matilde Contreras y su grupo familiar presentaron demanda de reparación directa contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC.

7. 4) El Juzgado 37 Administrativo de Bogotá, por reparto, conoció de la demanda y, mediante Auto de 17 de marzo de 2021, la rechazó, tras considerar que había operado el fenómeno de la caducidad, pues el hecho generador del daño ocurrió el 6 de noviembre de 2018 y los demandantes presentaron la demanda el 3 de febrero de 2021, esto es, por fuera de la respectiva oportunidad legal. En su análisis, el juzgado advirtió que hubo una interrupción del término para presentar la demanda de 2 meses y 9 días, lo que extendió el aludido plazo hasta el 16 de enero de 2021. Así las cosas, al 3 de febrero de 2021, ya había operado el fenómeno de la caducidad.

8. 5) El 7 de abril de 2021, la parte actora presentó recurso de apelación contra dicha decisión, en el cual adujo que el juez de la responsabilidad de primer grado no tuvo en cuenta la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional tras la emergencia sanitaria del Covid-19. En ese sentido, consideró que al momento de presentar la demanda aún no había operado el fenómeno de la caducidad. Por otro lado, reprochó que el auto que rechazó la demanda no fue enviado por mensaje de datos a las partes procesales y, por tanto, no se cumplió con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021 (inciso 3 del artículo 201 del CPACA).

9. 6) Mediante Auto de 14 de julio de 2021, la autoridad judicial rechazó el recurso de apelación por extemporáneo⁷. Contra dicha decisión, la parte actora presentó recurso de reposición y, en subsidio, de queja⁸.

10. 7) El 12 de agosto de 2021, la parte actora presentó derecho de petición ante el juzgado, en los siguientes términos (se transcribe)

⁷ Según el juzgado, el término para presentar el recurso de apelación venció el 24 de marzo de 2022, razón por la cual, para el 6 de abril del mismo año, el recurso ya era extemporáneo.

⁸ "Teniendo en cuenta que el despacho en el auto del 14 de julio de 2021 abordó el trámite del recurso de apelación presentado contra el auto que rechazó la demanda por presunta "caducidad", simplemente con la manifestación escueta que el recurso se interpuso de manera extemporánea, sin siquiera hacer referencia a los argumentos expuestos en el escrito donde se argumenta que dicho auto nunca me fue notificado y que solo hasta el 6 de abril de 2021 que se consultó la página de la rama judicial (conducta concluyente) se evidencia que se rechazó la demanda por considerar que se había configurado el fenómeno jurídico de la caducidad (sin tener en cuenta suspensión total de los términos judiciales desde el 16 de marzo al 30 de junio de 2020).// Por todo lo anterior me permito solicitar se reponga en auto de fecha 14 de julio de 2021 mediante el cual se decidió "RECHAZAR. El recurso de apelación, por extemporáneo y según lo expresado en este auto." y en su lugar se conceda el mismo o en caso de ser confirmado se proceda conforme al artículo 253 del CGP y conceda el recurso de queja ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. "

“Solicito respetuosamente se me expida certificación o constancia de la notificación electrónica (mensaje de datos a los correos electrónicos) que se le realice a mi apoderado y demás intervinientes del proceso del estado No. 11 del 18 de Marzo de 2021, en el cual contenía auto que rechaza la demanda por caducidad”

11. 8) El 20 de agosto de 2021, el juzgado señaló (se transcribe)

“En respuesta a su petición en la que solicita la constancia de la notificación electrónica (mensaje de datos a los correos electrónicos) del auto del 17 de marzo de 2021 realizado a su apoderado dentro del proceso de reparación directa 2021 023, me permito informar que el auto mencionado se notificó por estado del 18 de marzo de 2021 debidamente publicado.

El auto fue publicado en el microsítio del juzgado y puede consultarse a través del siguiente enlace:

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2409662/59077208/AUTOS+ESTADO+N%C2%BA%2011.pdf/311cfade-5c88-443c-bc04-6ebb3feaae37>

Aunado, me permito informarle que el auto en cuestión no fue remitido al correo de notificaciones de su poderdante”

12. 9) Mediante Auto de 13 de octubre de 2021, el Juzgado 37 Administrativo de Bogotá decidió no reponer la decisión y dio trámite al recurso de queja.

13. 10) La Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca conoció del recurso de queja y, mediante Auto de 14 de diciembre de 2021, estimó bien denegado el recurso de apelación, pues consideró que la providencia con la cual se rechazó la demanda no era de aquellas que debían ser notificadas personalmente⁹.

14. El fundamento de la vulneración radicó en que el Juzgado 37 Administrativo de Bogotá no surtió la notificación del Auto de 17 de marzo de 2021. En esa medida, adujo que, de conformidad con el artículo 201 y 205 del CPACA, dicha decisión debió ser notificada mediante un mensaje de datos a las partes procesales, que hubieren suministrado su correo electrónico.

15. Además, manifestó que la autoridad judicial no tuvo en cuenta la suspensión de términos judiciales durante la emergencia sanitaria de 2020 (Decreto Legislativo 564 de 2020) y reprochó la decisión de declarar la caducidad del medio de control. Lo que finalmente le sirvió como argumento para indicar que, las autoridades judiciales demandadas incurrieron en un defecto procedimental y sustantivo.

⁹ “9. De conformidad con lo anterior, la providencia mediante la cual se rechaza la demanda no es de aquellas que deban ser notificadas personalmente, por lo que su notificación se debe realizar conforme el artículo 201 de dicha norma. Es decir, mediante “anotación en estados electrónicos”, como en efecto se notificó el auto que rechazó la demanda del caso.// 10. En consecuencia, la sala considera que la apelación fue presentada por fuera de la oportunidad, dado que el estado electrónico se fijó el 18 de marzo de 2021, y la parte demandante presentó la apelación solo hasta el 7 de abril siguiente”

1.2. Sentencia de primera instancia e impugnación.

16. Mediante Sentencia de 12 de mayo de 2022, la Sección Quinta del Consejo de Estado amparó los derechos invocados por la parte actora¹⁰. Ello, en razón a que las autoridades judiciales enjuiciadas desconocieron las reglas contenidas en los artículos 201 y 205 del CPACA, en cuanto a los requisitos y condiciones para la notificación por estado y medios electrónicos. Adujo que debieron privilegiar la interpretación del contenido de los mencionados artículos con el fin de no afectar las garantías constitucionales de los sujetos procesales.

17. Finalmente, ordenó al Juzgado 37 Administrativo de Bogotá notificar en debida forma el auto que rechazó la demanda, para que así, la parte actora tuviera la posibilidad de interponer recurso de apelación contra dicho auto en procura de sus derechos.

18. Contra esta decisión, el INPEC, en calidad de tercero, presentó escrito de impugnación en el que manifestó que la acción constitucional no satisfizo el requisito de subsidiariedad, ni el de inmediatez y que, por tanto, debía declararse improcedente el amparo de los derechos invocados como presuntamente vulnerados.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Contenido: 2.1 Identificación de derechos. 2.2 Objeto de estudio en segunda instancia 2.3. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. 2.4. Verificación de defectos alegados y/o afectación de derechos fundamentales. 2.5. Conclusión.

2.1. Identificación de derechos

19. Pese a que la parte actora señaló en su solicitud de amparo como vulnerados varios derechos fundamentales, esta Sala centrará su análisis en el derecho al debido proceso pues, ante una aparente vulneración de garantías constitucionales en el marco de una actuación judicial, cobra relevancia estudiar si este derecho fue lesionado durante el desarrollo del trámite judicial ordinario. La violación de los demás derechos y principios invocados, surgiría como consecuencia de la misma afrenta al debido proceso. Sólo la lesión de este derecho constituiría razón suficiente para conceder el amparo.

¹⁰ En el resuelve dispuso (se transcribe): "PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a la igualdad y a la seguridad jurídica de la señora Sandra Matilde Contreras, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.// SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS las decisiones adoptadas por el Juzgado 37 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá y la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con posterioridad a la indebida notificación que se surtió del auto del 17 de marzo de 2021 por medio del cual se rechazó la demanda de reparación directa.// TERCERO: ORDENAR al Juzgado 37 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, que en el término de tres (3) días, contado a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a realizar la notificación del Auto del 17 de marzo de 2021, de conformidad con lo establecido en los artículos 201 y 205 del CPACA y con observancia de las razones aquí contenidas"

2.2. Objeto de estudio en segunda instancia

20. Revisado el escrito de tutela, logró advertirse que la parte actora enjuició 2 “decisiones” adoptadas en el marco del proceso de reparación directa. De un lado, la relativa al rechazo de la demanda por haber operado la caducidad del medio de control, bajo el argumento según el cual el juez de la responsabilidad no consideró la suspensión de términos a causa de la emergencia sanitaria; y, por el otro, aquella concerniente al rechazo del recurso de apelación, ante el presunto desconocimiento del contenido de los artículos 201 y 205 del CPACA.

21. En ese orden, la Sala abordará el estudio de presente caso de manera escalonada: primero, analizará los reparos sobre la notificación del Auto de 17 de marzo de 2021 y la oportunidad para presentar el recurso de apelación, tal como lo hizo en su momento el juez de tutela de primer grado, y, solo en el evento en el que los mismos sean despachados de forma desfavorable, se estudiarán el tema de la caducidad del medio de control. Ello, claro está, una vez se superen los respectivos requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial.

2.3. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial¹¹

22. En el presente caso, se cumplieron los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, porque no existe recurso idóneo y eficaz, que permitiera a la parte demandante alegar los reparos planteados vía tutela y procurar la defensa de los derechos presuntamente vulnerados. Es preciso señalar que, contrario a lo afirmado por el INPEC en su escrito de impugnación, el requisito en comento se tiene por cumplido comoquiera que (1) contra la decisión que rechazó por extemporáneo el recurso de apelación se formularon los recursos de reposición y, en subsidio, de queja, los cuales fueron tramitados y decididos por las autoridades judiciales accionadas, y (2) en lo que respecta al rechazo de la demanda, se presentó recurso de apelación, cosa distinta es que parte del pleito gire en torno a la notificación por estado del auto de rechazo y, consecuentemente, a la oportunidad de presentación del recurso.

23. Hubo un plazo razonable entre la fecha en que se notificó la última providencia enjuiciada (16/12/2021) y la de interposición de la presente acción de tutela (14/3/2022). Debe aclararse, que dados los contornos fácticos y procesales del caso, la fecha de referencia para la verificación del requisito de inmediatez fue la del auto proferido por la Subsección A de

¹¹ El siguiente análisis se hace de conformidad con el orden establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-066 de 2019.

la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, comoquiera que a partir de este hubo certeza del hecho dañino pues durante el trámite del recurso de queja pudo haber cambiado la decisión de rechazo del recurso de apelación. En ese orden, tampoco resultan de recibo los reparos que sobre el particular hizo el INPEC en la impugnación contra el fallo de primera instancia.

24. No se enjuició un fallo de tutela, pues la controversia se relacionó con providencias judiciales proferidas en un proceso de reparación directa. Se identificaron de manera clara, detallada y comprensible los hechos y la presunta vulneración derivada de ellos. Por último, se advierte que la controversia tiene relevancia constitucional por tratarse de la presunta afectación de derechos fundamentales con ocasión de la presunta indebida notificación del auto por medio del cual se rechazó la demanda por caducidad, de cara al alcance de los artículos 201 y 205 del CPACA.

2.4. Verificación de defectos alegados y/o afectación de derechos fundamentales

25. Esta Sala confirmará la decisión de primer grado de amparar los derechos invocados por Sandra Matilde Contreras, pero por las razones que se plantean a continuación:

26. Tal como lo señaló en su momento la Sección Quinta del Consejo de Estado, las autoridades judiciales incurrieron en un defecto procedimental tras desconocer las reglas contenidas, especialmente, en el artículo 201 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, en cuanto a los requisitos y condiciones para llevar a cabo la notificación por estado, concretamente, en lo que se refiere a la remisión del mensaje de datos a los sujetos procesales¹².

27. Así las cosas, al haberse desatendido el tenor literal de la norma en comento sobre la remisión del mensaje de datos a los sujetos procesales, en el marco del trámite para notificar por estados electrónicos una providencia judicial, indiscutiblemente constituyó un defecto en las providencias que avalaron el hecho de no haberse enviado el mencionado mensaje de datos, circunstancia que fue expresamente reconocida incluso por el mismo juzgado a través de la respuesta dada al derecho de petición de 12 de agosto de 2021, en la que señaló expresamente (se transcribe) "*Aunado, me permito informarle que el auto en cuestión no fue remitido al correo de notificaciones de su poderdante*".

¹² (...) Las notificaciones por estado se fijarán virtualmente con inserción de la providencia, y no será necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva, **y se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales.** (...)

28. Por lo anterior, no queda duda entonces que hubo una indebida notificación del Auto de 17 de marzo de 2021, la cual trae de manera concatenada que haya lugar a señalar que en los Autos de 14 de julio de 2021 (rechazó el recurso de apelación)¹³, 13 de octubre de 2021 (negó recurso de reposición y dio trámite al recurso de queja)¹⁴ y 14 de diciembre de 2021 (estimó bien denegado recurso de apelación)¹⁵, se configuraron los defectos procedimental y sustantivo.

29. Asimismo, se respalda la postura asumida por el juez de tutela de primera instancia según la cual no eran de recibo los argumentos de las autoridades enjuiciadas sobre la forma de notificar las providencias en cuestión no era de manera personal, pues, pese a que en efecto debía hacerse por estado, el artículo 201 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, es claro y expreso en señalar que debe enviársele igualmente un mensaje de datos a las partes procesales.

2.5. Conclusión

30. Por lo anterior, hay mérito suficiente para confirmar la decisión de primer grado y abstenerse de hacer cualquier consideración de cara al tema del rechazo de la demanda por caducidad, pues deberá ser el juez de la responsabilidad (juez natural) quien haga las consideraciones del caso.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia de 12 de mayo de 2022, por medio de la cual la Sección Quinta del Consejo de Estado que amparó los derechos de Sandra Matilde Contreras.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes por el medio más expedito (artículo 30 del Decreto 2591 de 1991), enviándoles copia de la decisión que se adopta y advirtiéndoles que para interponer cualquier solicitud contra la misma deberán dirigirla, dentro del término legal, al correo electrónico dispuesto por la Secretaría General para tal fin¹⁶.

¹³ Notificado por estado el 15 de julio de 2021.

¹⁴ Notificado por estado el 14 de octubre de 2021.

¹⁵ Notificado por estado el 16 de diciembre de 2021

¹⁶ secgeneral@consejodeestado.gov.co

TERCERO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CUARTO: Por Secretaría General de esta Corporación, **PUBLICAR** la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

NOTIFÍQUESE, CÓPIESE Y CÚMPLASE

Fallo discutido y aprobado en sesión de Sala de la misma fecha.

Firmado electrónicamente
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Con aclaración de voto

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA