

## **RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Competencia de la Sala Especial de Decisión / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - Alcance**

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, acorde con lo establecido en el artículo 249 del CPACA, y a través de las Salas Especiales de Decisión desarrolladas por los artículos 28 y siguientes del Acuerdo No. 080 de 12 de marzo de 2019 de esta Corporación, es competente para conocer del recurso extraordinario de revisión interpuesto, por cuanto se trata de una providencia ejecutoriada dictada por una de sus subsecciones (...) el recurso extraordinario de revisión no da cabida a cuestionamientos sobre el criterio con que el juez interpretó o aplicó la ley en la sentencia. Antes bien, es riguroso en cuanto a su procedencia, pues, como se advirtió, se restringe a las causales enlistadas en el artículo 250 del CPACA

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 249 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250 / ACUERDO 080 DE 2019

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre las generalidades del Recurso Extraordinario de Revisión ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintidós Especial de Decisión, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 4 de abril de 2017, rad. 11001-03-15-000-2016-02425-00(REV). En el mismo sentido cfr.: Sala Veintidós Especial de Decisión, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 7 de febrero de 2017, rad. 11001-03-15-000-2016-02260-00(REV); Sala Cuarta Especial de Decisión, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 7 de febrero de 2017, rad. 11001-03-15-000-2013-02042-00(REV)

### **CAUSAL QUINTA DE REVISIÓN – Presupuestos / NULIDAD ORIGINADA EN LA SENTENCIA – Como causal de revisión**

La causal comprende, como presupuestos: **(i)** que recaiga o se incoe contra una sentencia respecto de la cual no proceda recurso de apelación, precisamente porque entonces sería el juez *ad quem* quien debe concurrir a desplegar la actividad judicial que permita enervar y solucionar el hecho constitutivo de nulidad o en dado caso dejárselo explícito al *a quo* si corresponde a éste implementar la solución, campo de acción que es totalmente ajeno al juez del recurso extraordinario de revisión, pues se itera, no funge como una tercera instancia y de hecho su competencia la fija una condición *sine qua non* y es que la sentencia objeto de revisión esté ejecutoriada y en firme, es decir, ya superó las instancias del juez natural; **(ii)** que exista una nulidad procesal o constitucional, pero éste segundo supuesto pende del siguiente y **(iii)** que esta tenga nacimiento en la sentencia que puso fin al proceso, o en su defecto, que la parte afectada, bajo motivo invencible, no hubiera podido alegarla

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250 NUMERAL 5

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la procedencia de la causal quinta de revisión ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1º de junio de 2005, Rad. REV-062, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 11 de mayo de 1998, Rad. REV-093, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1º de diciembre de 1997, Rad. REV-080, Consejo de Estado, Sala Cuarta Especial de Decisión, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 2 de abril de 2019, rad. 11001-03-15-000-2018-03162-00, entre otros

## **NULIDAD ORIGINADA EN LA SENTENCIA COMO CAUSAL DE REVISIÓN – Naturaleza**

[L]as causales de nulidad originadas en la sentencia, que habilitarían la interposición del recurso extraordinario de revisión, están enmarcadas en dos categorías: **las irregularidades originadas en vicios que constituyen causal de nulidad del proceso y solo pudieron ser advertidos en la sentencia** y, las relativas a los vicios que contiene la sentencia, es decir, que devienen de ella misma, de su sustancialidad. Se trata de supuestos bastante estrictos que, como lo ha repetido la Sala con insistencia, no puede ser empleada como instrumento para debatir la comprensión jurídica del fallador, ni mucho menos reabrir debates propios de la instancia respectiva, incluidos los hechos constitutivos de nulidad procesal que pudieron y debieron ser alegados oportunamente dentro del trámite de las instancias

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250 NUMERAL 5

### **FALTA DE CONGRUENCIA – Como causal de nulidad originada en la sentencia / FALTA DE CONGRUENCIA INTERNA / FALTA DE CONGRUENCIA EXTERNA**

[D]entro del marco general de las causales de nulidad procesal, de cara a la causal de nulidad originada en la sentencia, cabría agregar la **falta de congruencia interna o externa** de la providencia

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250 NUMERAL 5

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la falta de congruencia como causal de nulidad originada en la sentencia ver Consejo de Estado, Sala Cuarta Especial de Decisión, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 2 de abril de 2019, rad. 11001-03-15-000-2018-03162-00

### **LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA –Presupuesto material de la sentencia / CARENCIA DE LEGITIMACIÓN AD PROCESSUM - Configuración**

[E]s claro que la legitimación en la causa, por ser un punto relacionado con la relación sustancial con el derecho que se reclama, es un presupuesto material de la sentencia y en caso de no observarse, conlleva a la denegatoria de pretensiones. Por lo que no puede encuadrar en las llamadas **nulidades procesales** parte del insumo de la causal de revisión extraordinaria de nulidad originada en la sentencia, precisamente porque volviendo a la parte de las generalidades expuestas en el capítulo anterior, el recurso extraordinario de revisión, no es una tercera instancia y es claro que la legitimación en la causa es un tema de mérito o de fondo que es propio del análisis de los jueces de la instancia, pero no de las causales de nulidad procesal. Nótese cómo si nos detenemos en las causales de nulidad procesal, ellas no aluden a asuntos del derecho sustancial que se tiene en discusión o está sub judice, sino que refieren exclusivamente en aspectos eminentemente procesales. Por contera, si de causales de nulidad procesal se habla, de cara a la causal del recurso extraordinario de revisión enfocada en la nulidad originada en la sentencia, solo tendrá cabida la figura de la legitimación *ad processum*, pero no la legitimación en la causa. Y es que la legitimación *ad processum* se concibe como la facultad para comparecer en juicio, la de ser sujeto procesal en sentido procedimental, por eso es que ésta hace parte de los **presupuestos procesales de la acción y de la**

**demanda**, por lo que posibilita proseguir el juicio, escindido de si la pretensión incoada le será favorable o no a sus intereses, pues esto último es *ad causam* ya que hace parte de los **presupuestos procesales de la sentencia favorable**, por lo que al no acreditarse la legitimación en la causa el fallo será denegatorio de pretensiones

**FUENTE FORMAL:** NSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SALA QUINCE ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Consejera ponente:** LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., tres (3) de marzo de dos mil veinte (2020)

**Radicación número:** 11001-03-15-000-2016-02343-00(REV) (ACUMULADO)

**Actor:** NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

**Demandado:** SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A (SENTENCIA DEL 22 DE OCTUBRE DE 2015)

**Referencia:** RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Acumulado con los procesos 11001-03-15-000-2016-02558-00 y 11001-03-15-000-2016-02850-00

**Tema:** CAUSAL DE NULIDAD ORIGINADA EN LA SENTENCIA (ART. 250-5 CPACA)

**FALLO**

---

Decide la Sala 15 Especial de Decisión, el recurso extraordinario de revisión incoado contra la sentencia de 22 de octubre de 2015, proferida por la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado, mediante la cual revocó la denegatoria de pretensiones del 14 de febrero de 2007 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, dentro del proceso ordinario contencioso administrativo de reparación directa.

**1.**

**ANTECEDENTES**

**1. El recurso extraordinario de revisión**

## 1.1. Expediente 11001-03-15-000-2016-02558-00

### 1.1.1. La pretensión

El **MINISTERIO DEL INTERIOR**, presentó recurso extraordinario de revisión el 30 de agosto de 2016 contra la sentencia proferida el 22 de octubre de 2015 por la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado, para que se hicieran las siguientes declaraciones:

“**PRIMERO.-** Que se infirme la sentencia de fecha 22 de octubre de 2015, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón, que revocó la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de fecha 14 de febrero de 2007, dentro del proceso de la referencia; y,

**SEGUNDO.-** En consecuencia, se declare la nulidad de todo lo actuado en el proceso de la referencia y se proceda a vincular a la Nación – Ministerio del Interior con la debida notificación del auto admisorio de la demanda”.

### 1.1.2. Los hechos

Como fundamentos fácticos del recurso, en síntesis, expuso los siguientes:

1.1.2.1. El 14 de diciembre de 1999, **CARLOS RONDEROS TORRES** indicó que, inicialmente, un grupo de 15 a 20 personas y, posteriormente 800 personas, entre hombres, mujeres y niños, irrumpieron de forma intempestiva, en las instalaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja, ubicado en la carrera 14 N° 81-09 de Bogotá, el cual se encontraba diagonal del Hotel Saint Simón, situado en la carrera 13 N° 81-34, que había sido tomado en arriendo por los demandantes y era administrado por la actora Sociedad Administradora Hotelera S.S. Ltda.

1.1.2.2. El 9 de junio de 2000, aún vigente la ocupación, se firmó un acuerdo entre los representantes del grupo de personas desplazadas, la Alcaldía Local y la Policía Metropolitana de Bogotá, con el compromiso de los primeros de desalojar el espacio público ocupado y quedarse en los pisos 3 y 4 de la edificación. No obstante, algunas familias incumplieron el compromiso y decidieron permanecer en la vía pública, con el fin de exigir ayudas humanitarias e impidiendo el ingreso al hotel.

1.1.2.3. El 27 de noviembre de 2000, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-1635, amparó los derechos fundamentales a más de 200 personas desplazadas que ocupaban la zona, para tal efecto, ordenó al Presidente de la República o a quien correspondiera la coordinación de las acciones indispensables y a los Ministerios del Interior, Hacienda y Crédito Público, Salud, Educación, de Trabajo y Seguridad Social y al Director de la Red de Solidaridad Social, para que dentro de las competencias de cada uno y en 48 horas, gestionaran la reubicación de las personas desplazadas por el conflicto armado que ocupaban el sector y el despeje pacífico de la sede de la institución humanitaria, en un plazo máximo de 30 días y, para proveer lo necesario para suplir las necesidades de alimentación y trabajo de dichas personas, mientras permanecieran las circunstancias del desplazamiento.

1.1.2.4. El 14 de noviembre de 2001, el señor **CARLOS RONDEROS TORRES** y la **SOCIEDAD ADMINISTRADORA HOTELERA S.S. LTDA.**, interpusieron demanda de reparación directa contra el Distrito Capital de Bogotá y la Nación (Ministerio de Defensa - Policía Nacional).

1.1.2.5. El Distrito Capital de Bogotá y la Nación (Ministerio de Defensa - Policía Nacional) propusieron la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva.

1.1.2.6. El 14 de febrero de 2007, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, profirió sentencia, en la que declaró de oficio la falta de legitimación en la causa por activa de **CARLOS RONDEROS TORRES** y de la **SOCIEDAD ADMINISTRADORA HOTELERA S.S. LTDA**; y, así mismo, la falta de legitimación en la causa por pasiva de la **NACIÓN (MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL)** y del **DISTRITO CAPITAL (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ)** y, en consecuencia, negó las pretensiones de la demanda.

1.1.2.7. La parte actora apeló el fallo, en el entendimiento de haber demandado a la **NACIÓN** y que en ella se encontraban comprendidas todas las entidades como la Presidencia de la República y los Ministerios del Interior, Hacienda, Educación y Protección Social, por lo que, a su juicio, no podía declararse la falta de legitimación en la causa por pasiva y, solicitó se estudiara de fondo el asunto y se accediera a las pretensiones de la demanda. Así mismo atacó para desvirtuar la falta de legitimación por activa, aludiendo a que sí había demostrado su calidad para incoar la demanda.

El recurso de apelación fue concedido el 28 de marzo de 2008.

1.1.2.8. El 22 de octubre de 2015, la Sección Tercera, Subsección A, profirió fallo, mediante el cual revocó la sentencia de primera instancia y, declaró administrativa y extracontractualmente responsable a la **NACIÓN** y condenó al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, a los **MINISTERIOS DEL INTERIOR, HACIENDA, SALUD, EDUCACIÓN y TRABAJO**, a pagar a los demandantes **CARLOS RONDEROS TORRES** y **SOCIEDAD ADMINISTRADORA HOTELERA S.S. LTDA**, por concepto de lucro cesante, la suma de \$980.741.618.

1.1.2.9. El **MINISTERIO DEL INTERIOR** fue informado sobre el fallo, mediante comunicación de 25 de noviembre de 2015, proveniente de la Secretaría de la Sección Tercera, sin haber sido notificado del auto admisorio de la demanda ni del proceso y sin que hubiera podido intervenir dentro del asunto de la referencia.

## **1.2. Expediente 11001-03-15-000-2016-02850-00**

### **1.2.1. La pretensión**

El **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** presentó recurso extraordinario de revisión el 21 de septiembre de 2016 contra la sentencia

proferida por la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado, para que se hicieran las siguientes declaraciones:

“...[S]olicitamos al Consejo de Estado que revise LA SENTENCIA y la invalide en cuanto a los efectos que la misma hubiere podido generar de acuerdo con lo desarrollado en el numeral 4 de este escrito, concretamente, que declare que en el proceso con la radicación 25000232600020010269701 (33.977) se presentó nulidad originada en la sentencia por una indebida representación de la Nación y de las entidades condenadas en cuanto a la condena impuesta en la misma, por grave afectación al derecho constitucional sustancial al debido proceso y al derecho fundamental de defensa de las entidades condenadas que no intervinieron en el proceso y, como consecuencia, que se exonere a las entidades mencionadas en el fallo recurrido al pago ordenado en LA SENTENCIA.”.

### **1.2.2. Los hechos**

Como fundamentos fácticos del recurso y de la demanda subyacente, en síntesis, expuso los siguientes:

1.2.2.1. En noviembre de 2015, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recibió una comunicación en la que se le informó que fue condenado dentro del proceso 2500023260002001 (33.977) mediante fallo de 22 de octubre de 2015.

1.2.2.2. En dicho proceso fue condenada la Nación por los perjuicios causados a los demandantes y la condena se radicó en cabeza del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerios del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Salud, de Educación y de Trabajo.

1.2.2.3. A pesar de la condena a la Nación se radicó en el Ministerio de Hacienda y en otras entidades, éste no intervino en el proceso mencionado ni tampoco representaba a la Nación en los términos del artículo 159 del CPACA.

## **1.3. Expediente 11001-03-15-000-2016-02343-00**

### **1.3.1. La pretensión**

**EI DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** –en adelante **DAPR**-, presentó recurso extraordinario de revisión el 11 de agosto de 2016 contra la sentencia proferida el 22 de octubre de 2015 por la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado, para que se hicieran las siguientes declaraciones:

“(…) se pretende se deje sin efectos la sentencia de 22 de octubre de 2015 dictada por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que con ponencia del Dr. Hernán Andrade Rincón, en cuanto declaró probada la responsabilidad de “...la Nación Colombiana, representada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Ministerio del Interior - Ministerio de Hacienda - Ministerio de Salud – Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo, por los perjuicios causados a los demandantes”, y las condenó al pago de unos perjuicios.”.

### **1.3.2. Los hechos**

Se plantearon como relevantes los siguientes fundamentos fácticos:

1.3.2.1. El 14 de noviembre de 2001, el señor **CARLOS EDUARDO RONDEROS TORRES** y la **SOCIEDAD ADMINISTRADORA HOTELERA S.S. LTDA.**, -hoy en liquidación- presentaron, ante la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, demanda de reparación directa en contra del Distrito Capital de Bogotá y la Nación (Ministerio de Defensa - Policía Nacional), para que fueran condenados por los daños generados por el cierre intempestivo, continuando y total para el tráfico automotor, y restringido para los peatones de la carrera 14 con calles 81 y 82 de Bogotá, debido a la ocupación de hecho protagonizada por grupos de particulares en las instalaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja de la carrera 14 N° 81-09 y que supera los 24 meses.

1.3.2.2. La parte pasiva de este asunto estuvo integrada por quienes fueron vinculados en dicha calidad, esto es, el Distrito Capital de Bogotá y la Nación (Ministerio de Defensa - Policía Nacional), con quienes se trabó la litis, contestaron la demanda y participaron del proceso hasta el fallo de 14 de febrero 2007, en el que el Tribunal negó las pretensiones por la falta de legitimación en la causa por activa y por pasiva.

1.3.2.4. Los demandantes recurrieron el fallo en apelación, correspondiendo su conocimiento a la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que profirió el fallo revocatorio el 22 de octubre de 2015.

1.3.2.5. La Presidencia de la República fue ajena al trámite del proceso y tan solo fue enterada del fallo condenatorio el 13 de noviembre de 2015, mediante oficio A-2015-2108-0 de la Secretaría de la Sección Tercera, en el que le comunicó la declaratoria de responsabilidad y la condena impuesta en dicho fallo de segunda instancia, pero con el que se transgredió el derecho de defensa del Gobierno Nacional.

1.3.2.6. Incluso, por este hecho, se pidió la nulidad procesal, pero la solicitud fue denegada por auto de la referida Subsección con fecha de 12 de mayo de 2016, notificado por estado de 14 de junio de 2016, con el argumento de que la decisión ya había cobrado firmeza, que no era posible el recurso de apelación por tratarse de la decisión de segunda instancia, por lo que las nulidades derivadas del fallo debían ser objeto de debate por vía del recurso extraordinario de revisión.

### 3. La sentencia objeto del recurso

La Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado en la sentencia de 22 de octubre de 2015, dispuso:

**“PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B el 14 de febrero de 2007.

**SEGUNDO.** Como consecuencia de lo anterior, **DECLÁRASE** administrativa y extracontractualmente responsable a la Nación colombiana representada por el

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Ministerio del Interior - Ministerio de Hacienda - Ministerio de Salud - Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo, por los perjuicios causados a los demandantes, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.** En consecuencia, **CONDÉNASE** a la Nación colombiana, representada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Ministerio del Interior - Ministerio de Hacienda - Ministerio de Salud - Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo, a pagar por concepto de lucro cesante a favor del señor **CARLOS EDUARDO RONDERONS TORRES** y de la **SOCIEDAD ADMINISTRADORA HOTELERA S.S. LTDA.**, la suma de novecientos ochenta millones setecientos cuarenta y un mil seiscientos dieciocho pesos \$980'741.618 M/cte.

**CUARTO. DENEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO. CÚMPLASE** lo dispuesto en esta providencia, en los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

**SEXTO.** Sin condena en costas.

(...).

La decisión transcrita tuvo como fundamento, luego de la relación probatoria y algunas consideraciones sobre la valoración de copias documentales y noticias en prensa, el análisis sobre la legitimación en la causa.

En efecto, respecto de la legitimación por activa se indicó que al ser un elemento sustancial vinculado a la pretensión misma, constituye presupuesto para la sentencia de fondo o de mérito sobre la relación jurídico - sustancial.

Precisó las distinciones entre la legitimación de hecho y la legitimación material e indicó que el Tribunal *a quo* se decantó por la carencia de legitimación en la causa por activa ante la falta de prueba de la calidad de arrendatarios de los actores, consideración que la Sección Tercera del Consejo de Estado, descalificó por cuanto con el acervo probatorio sí se acreditó que al momento de la ocupación de la vía pública por parte de las personas desplazadas, los demandantes sí eran arrendatarios del establecimiento comercial “*Hotel Saint Simon*”, por lo que se imponía la revocatoria de la decisión que declaró la falta de legitimación en la causa por activa.

La sentencia objeto de revisión, enseguida aborda el tema de la parte pasiva y su legitimación, frente a lo cual explicó que se trata de la capacidad para ser parte en el proceso y no de los órganos o de los representantes de éstos, por lo que en los casos en que se demanda a la Nación, cuando ésta no estuvo representada por el órgano que profirió el acto o produjo el hecho, sino por otra entidad carente de personería jurídica, no se está en presencia de falta de legitimación en la causa sino de un problema de representación judicial “*de tal forma que puede serlo por un Ministro de Despacho, un Director General de Departamento Administrativo, etc.*”.

En estricto sentido procesal todos acuden al proceso a representar a la persona jurídica de la que hace parte el respectivo órgano, es decir, a la **NACIÓN**.

Para el caso sub judice, la demanda fue incoada contra el Distrito Capital de Bogotá y la Nación (Ministerio de Defensa - Policía Nacional), cuyo auto admisorio fue notificado a ambas, quienes además contestaron la demanda.

Por su parte, el fallo del Consejo de Estado, como *ad quem* de la reparación directa, consideró en cuanto a la falta de legitimación en la causa por pasiva que si bien existió una demora injustificada en darle solución a la problemática social de la zona donde funcionaba el hotel, lo cierto es que el deber de arreglar la situación de los desplazados es de competencia de la Presidencia de la República, de los Ministerios del Interior, Hacienda, Salud, Educación, Trabajo y de la Red de Solidaridad Social.

Además, la **NACIÓN** como demandada ejerció su derecho de defensa y de contradicción, toda vez que estuvo representada por el Ministerio de Defensa, por lo que no es de recibo la censura de violación al debido proceso.

En consecuencia, también revocó la declaratoria de falta de legitimación por pasiva de la **NACIÓN**.

En relación con el caso concreto, encontró acreditado el daño antijurídico sufrido por los demandantes con el bloqueo de la vía pública donde funcionaba el establecimiento de comercio Hotel *Saint Simon*, con causa en la ocupación del CICR por parte de personas desplazadas.

Ese daño antijurídico padecido por los actores se deriva tanto de la falla del servicio por parte de las demandadas –dada la orden del cierre de la vía pública por varios meses- como del rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas, toda vez que la problemática del desplazamiento forzado que afronta el país produjo el cierre de la vía donde funcionaba el hotel y como consecuencia de ello, se vio drásticamente reducida la ocupación de huéspedes en el hotel, circunstancia que produjo detrimento en el patrimonio de los demandantes.

Por su parte, la imputación de ese daño respecto de las entidades demandadas (**NACIÓN** y **DISTRITO CAPITAL**), fue a consecuencia del cierre de la vía pública por la ocupación de las personas en condición de desplazamiento y fue antijurídico por la falla del servicio por parte de las demandadas, debido a la orden de cierre de la vía pública por varios meses y por el rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas, por cuanto la problemática social de desplazamiento forzado que afronta el país produjo el cierre de la vía donde funcionaba el hotel que explotaban económicamente los demandantes, lo que generó para el Estado la obligación de indemnizar los perjuicios ocasionados a los demandantes.

Luego el fallo se refiere al contenido obligacional del Estado respecto de la población en desplazamiento forzado, con fundamento en la jurisprudencia

nacional, los pactos de convencionalidad y el ordenamiento jurídico normativo interno, procedió a analizar el tema relacionado con la responsabilidad patrimonial del Estado por omisión en el cumplimiento de los funciones y competencias que el ordenamiento jurídico le ha atribuido.

En el caso concreto, advirtió que luego de que la Corte Constitucional en sentencia de tutela T-1635 de 27 de noviembre de 2000 amparara los derechos de las personas desplazadas que ocupaban la vía pública del sector referido y le ordenara en forma directa a las entidades llevar a cabo la reubicación y protección de las personas en estado de vulnerabilidad, declaró que existió una grave omisión por parte de la Nación frente a sus obligaciones constitucionales y legales respecto de esa población desplazada, aunado a que pasaron 1 y 2 años sin que se diera solución efectiva, pues a tres (3) de diciembre de 2002, se indicó que permanecían 40 grupos familiares, quienes a pesar de haber obtenido beneficios y auxilios gubernamentales se negaban a desalojar el edificio, pues exigían ayudas adicionales.

Indicó que no se tiene noticia de la reubicación o desalojo de la totalidad de las personas desplazadas que ocupaban el lugar, por lo que concluyó que la magnitud del lamentable hecho de desplazamiento, ameritaba medidas estatales serias, contundentes y eficaces que hubieran evitado, por una parte, el agravamiento de la vulneración de los derechos humanos de la población desplazada y, por otra, el cierre de la vía pública, que fue el hecho detonador de los perjuicios económicos para los demandantes, quienes se vieron afectados ante la imposibilidad de explotar en condiciones de normalidad el *Hotel Saint Simon* que habían tomado en arriendo.

*Agregó “Ciertamente, de conformidad con las pruebas arrimadas al proceso, tuvo que transcurrir casi un año de haberse producido la ocupación de la vía pública y del CICR por parte de las personas desplazadas para que la Nación, en virtud de una sentencia de tutela proferida por la Corte Constitucional, procediera a brindar soluciones a dicha problemática social; sin embargo, según se observa, a pesar de que brindaron varias ayudas humanitarias, éstas no resultaron eficaces, pues dicha ocupación se prolongó por más de dos años.*

*La Nación, a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de los Ministerios correspondientes, debía adelantar todas aquellas acciones humanitarias necesarias y eficaces tendientes a impedir que el grupo de personas desplazadas ocuparan la vía pública y, desde el comienzo de la ocupación, se debió haber brindado ayudas integrales a través de programas de retorno o de reubicación a sus hogares, garantizando tanto su seguridad personal, como alimentaria y social, por manera que si la Nación hubiere decidido brindar esa ayuda integral, bien habría podido evitar la ocupación de la vía por parte del grupo de desplazados y, por ende, hubiera podido impedir la causación de los daños materiales a los vecinos del sector; no obstante, tales organismos pertenecientes a la Nación, se abstuvieron de actuar eficazmente y, ante la desprotección estatal, el grupo de personas desplazadas no tuvo alternativa diferente a seguir ocupando dichas instalaciones y seguir padeciendo las penurias del desplazamiento forzado”.*

No puede hablarse de la relatividad de las obligaciones del Estado, cuando la causa fáctica proviene de particulares, lo cierto es que no puede ser justificación para el incumplimiento de obligaciones, pues debe analizarse cada situación en concreto.

En efecto, la Nación no presentaba una imposibilidad de atender en forma eficaz y oportuna a la población desplazada, como sí la tuvo el Distrito Capital, por cuanto conforme al Decreto 1421 de 1993 no tenía la competencia constitucional, ni legal, ni reglamentaria para atender dicha problemática social (art. 38), pues dentro de sus competencias no está la de implementar políticas públicas para la protección de los derechos humanos de la población desplazada, salvo garantizar el orden público conforme con las instrucciones del Presidente de la República.

Concluyó: *“Así las cosas, forzoso resulta concluir que el daño padecido por los demandantes deviene imputable jurídicamente a título de falla del servicio a la Nación - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo, puesto que incumplieron los deberes de protección y seguridad que les han sido encomendados constitucional y convencionalmente respecto de la población desplazada que fueron descritos en esta sentencia, lo cual repercutió en el hecho de que el grupo de personas desplazadas hubieran permanecido en la vía pública, afectando con ello, la explotación económica en condiciones normales del establecimiento comercial que estaba siendo explotado por los demandantes”*.

En capítulo aparte consideró que también hay lugar a imputar responsabilidad al Estado por daño especial, toda vez que se probó que el daño tuvo lugar en el marco del cierre de la vía por un grupo numeroso de personas desplazadas, lo que afectó la explotación económica del hotel que habían tomado en arriendo.

La causa generadora de ese daño especial generó la afectación del derecho de propiedad, dado que por especiales razones de interés general de tipo social, ya sea por dar cumplimiento a una orden judicial o administrativa se prohíba la ocupación, en la medida en que al ordenar el desalojo o la práctica de diligencias para cumplir con lo impuesto, se genera la desprotección de los derechos de personas catalogadas como sujetos de especial protección (desplazados, indígenas, madres cabeza de familia, etc), por lo que por razones de interés general se debe sacrificar el derecho de propiedad privada del titular del predio. Lo anterior da lugar a la aplicación de los artículos 190 y 191 del CPACA.

Indicó que la presente situación no es la típica del desalojo que debe realizarse conforme a las formalidades legales, porque deviene de razones de interés general o de orden público en presencia de personas de especial protección, por lo que la propiedad privada se ve sacrificada, configurándose así un daño especial que debe reparar la autoridad competente.

Así que la tensión entre el respeto por la propiedad privada, el cumplimiento de los mandatos convencionales y constitucionales y la protección de las poblaciones vulnerables, llevó a que la Corte Constitucional ordenara la realización de un plan de acción para el tratamiento de esas poblaciones protegidas que involucre la

implementación de medidas eficaces para sopesar y solucionar la situación, dentro de las que incluye el tener en cuenta las condiciones socioeconómicas de los ocupantes cuando se pretende su desalojo y, que obliga, desde la otra arista de las circunstancias, a que se respeten los lineamientos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

No puede pretenderse que el reconocimiento de la realidad social y de los hechos que la afectan, como el desplazamiento, se encamine a excluir o eximir la responsabilidad de las entidades y de los funcionarios a cargo, cuando quiera que se evidencia el incumplimiento de las competencias, en concreto, el deber de proteger la vida, la honra y los bienes de los particulares. Pero tampoco resulta ajustado a derecho imponer a dichos funcionarios una carga de imposible cumplimiento como es el desalojo de personas de especial protección, a fin de garantizar y respetar el derecho de propiedad, por cuanto ello puede contrariar los postulados del Estado Social de Derecho.

Concluyó: *“En consecuencia, acreditado como está que el referido daño antijurídico fue producido por la ocupación de una vía pública por varios meses por un grupo numeroso de personas desplazadas, en el cual se encontraba ubicado el establecimiento de comercio “Hotel Saint Simon” que los demandantes estaban explotando económicamente; asimismo, teniendo en cuenta que, dadas las especiales circunstancias de vulnerabilidad de esa población resultaba improcedente su desalojo del lugar, la Sala encuentra en este caso que se produjo un daño especial a los demandantes, aspecto que, al estar suficientemente probado en el proceso, impone a la Sala la necesidad de declarar la existencia de responsabilidad en cabeza de la Nación colombiana, por cuanto la obligación indemnizatoria que se deduce proviene del imperativo de protección de la víctima, en aplicación de los principios de justicia y equidad y, por cuanto para las personas afectadas, el daño irrogado entrañó una clara ruptura de las cargas públicas que normalmente debía soportar.”.*

Por lo anterior, el fallo objeto de revisión, revocó la sentencia recurrida, declaró la responsabilidad extracontractual de la Nación, representada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y los Ministerios del Interior, Hacienda, Salud, Educación y Trabajo por los “perjuicios” materiales por concepto de lucro cesante y la condenó al pago de una determinada suma de dinero y denegó las demás pretensiones de la demanda.

#### **4. El recurso extraordinario de revisión**

##### **4.1. Expediente 2016-02558.**

Del **MINISTERIO DEL INTERIOR**, quien fue uno de los condenados presentó el recurso extraordinario de marras, con fundamento en la causal del numeral 5º del Artículo 250 del CPACA (nulidad originada en la sentencia).

El revisionista fundamentó la impugnación en que conforme al artículo 133 del CGP, en sus numerales 4 y 8, se consagró que dentro de las nulidades procesales existe la indebida representación de alguna de las partes y la indebida práctica de la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas o

cuando no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquiera otra persona o entidad que legalmente debió ser citada.

Indicó que el vicio se configura por desconocimiento grave e insaneable de un ritual sustantivo propio de la actuación.

En el caso concreto, el juez de instancia no procedió a sanear las nulidades advertidas, las cuales fueron puestas en conocimiento incluso ante el juez de primera instancia, por lo que conforme al artículo 132 del CGP debía corregir o sanear dichos vicios y agregó: *“Lo anterior, en aplicación del criterio signado en la sentencia de unificación de fecha 25 de septiembre de 2013, radicado interno N° 20.240, que unifica el criterio con relación a la representación judicial de la Fiscalía General de la Nación, sin tomar en cuenta que efectivamente tal providencia reconoce que a pesar, para el caso que nos ocupa, la **NACIÓN** estando legitimada para actuar dentro del asunto de la referencia se encuentra debidamente representado”*.

Trajo a colación la sentencia de unificación de 25 de septiembre de 2013 (radicado 20.420), para indicar que conforme al artículo 149 del CCA, en los procesos contencioso administrativos, la **NACIÓN** está representada por el Ministro o la autoridad que expidió el acto o produjo el hecho. De este dispositivo se deduce que la **NACIÓN** como persona jurídica tiene diferentes representantes judiciales dependiendo de los supuestos fácticos.

En efecto, en el inciso segundo de la norma en cita, la regla general de la representación judicial de la Nación es que la detente la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho e incluso el órgano causante del daño, dando la posibilidad de que sea un Ministro de despacho, entre otros.

Evidenció entonces que la **NACIÓN** como persona jurídica está llamada a ser parte dentro de este asunto, solo que ha sido indebidamente representada. Por lo que el yerro de la sentencia recurrida está en sostener que fue correcta la representación al haber intervenido un Ministerio distinto al condenado, por cuanto el asunto, en ninguna etapa procesal, se puso en conocimiento del **MINISTERIO DEL INTERIOR**, contrariando así el predicado antes visto sobre que la representación de la Nación se da conforme a los distintos órdenes, variando según el órgano causante del daño.

Por lo que, el censor, consideró que el asunto debe revisarse en el entendido de que la **NACIÓN** sí está legitimada para actuar y para ser parte dentro del proceso contencioso, pero pende de la autoridad causante o participante en la comisión de los hechos, por lo que la decisión del Consejo de Estado es violatoria del debido proceso y al colapsar la defensa del Estado debe declararse fundado el recurso. Citó, a título de ejemplo, que no puede decirse que en un tema de salud pública intervenga el Ministerio de la Cultura y se concluya que la **NACIÓN** estuvo bien representada.

En el caso concreto, la demanda de reparación directa se incoó contra la **NACIÓN (MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL)**, cartera que no intervino en la actuación administrativa que encausa el litigio, por lo que no se puede concluir que dicho ministerio reemplace en debida forma la representación que por ley dispone debió ser realizada por el **MINISTERIO DEL INTERIOR**, toda vez que es éste quien contaba con todas las herramientas e instrumentos legales para defender técnicamente a la Nación.

Así las cosas, se presenta nulidad originada en la sentencia cuando se condena a quien no ha figurado como parte y, finalizó: *“...la Nación es la persona jurídica legitimada en la causa que debe ser llamada a la presente contención, sin embargo, que la misa es representada en distintos órdenes por órganos que conforman la estructura del Estado, y sin lugar a desatino, en los procesos judiciales contenciosos, debe estar representada por el máximo funcionario del órgano que haya intervenido en la actuación que se reclama en cada demanda en particular. Lo anterior, para evitar que la persona jurídica de la Nación sea indebidamente representada como precedentemente se ha indicado”*.

#### **4.2. Expediente 11001-03-15-000-2016-02558-00**

El **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, en adelante DAPR, quien fue declarado responsable extracontractualmente y condenado al pago de una indemnización, glosó el fallo en cuestión, por cuanto considera adolece de la causal de nulidad originada en la sentencia, conforme al numeral 5º del artículo 250 del CPACA, que recogió el numeral 6º del artículo 188 del CPACA.

La nulidad de la sentencia, al igual que la demanda de revisión que la antecede en este relato de antecedentes, se fundamentó en la indebida representación judicial de la Nación, en particular, respecto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pues sin siquiera haber sido demandado ni vinculado como parte durante el proceso, fue declarado responsable y condenado, por lo que se generó hecho constitutivo de nulidad que no va a ser saneada por parte de quien recurre en revisión extraordinaria

El fallo impugnado violó las reglas de representación judicial de la Nación y de las autoridades de derecho público que se encuentran contenidas en los artículos 149 del CCA, hoy 159 del CPACA y generó la nulidad procesal del artículo 140 numeral 7 del CPC y el artículo 133 numeral 4 del CGP, pues ni los ministerios – salvo el Ministerio de Defensa- fueron notificados del auto admisorio ni del proceso de reparación directa, por lo que solicita que el recurso extraordinario se haga extensivo a todas las autoridades afectadas por la violación del derecho de defensa.

Recordó que la demanda fue dirigida en contra del Distrito Capital y la Nación (Ministerio de Defensa - Policía Nacional), quienes tuvieron las oportunidades procesales de contradicción y defensa, pero esto no ocurrió con la Presidencia de la República ni con los Ministerios del Interior, Hacienda, Salud, Educación y de

Trabajo, a los que el fallo les imputa responsabilidad por una supuesta omisión en el cumplimiento de sus deberes y a quienes sin habérseles dado la más elemental oportunidad de explicar sus actuaciones o de defenderse, fueron declarados responsables de los perjuicios alegados y condenados a pagar una indemnización, con el argumento de que *“la Nación es una sola”* y que como estuvo representada por el Ministerio de Defensa Nacional, es válido imputar la responsabilidad y la condena a cualquiera de sus órganos.

Arguyó que semejante consideración no resiste ningún examen de constitucionalidad, convencionalidad o legalidad, desborda las competencias propias de cualquier juez y del fallador de segunda instancia, pues al adoptar una decisión *extra y ultra petita*, afecta la idea de justicia razonable, desconoce la voluntad del legislador sobre la representación judicial y destruye la jurisprudencia, por cuanto al pretender impartir justicia, se desconoce por completo la garantía constitucional del debido proceso que ampara también al Gobierno Nacional.

Dedicó un capítulo al tema de la representación de la Nación, para indicar que es indiscutible su unidad, solo que al interior del Estado existe una clara separación de poderes y de autoridades, que por mandato constitucional deben trabajar de manera armónica sin perder su autonomía y, agregó *“por eso la ley prevé reglas para efectos de determinar su representación judicial, dada la existencia de numerosos gestores en la compleja actividad estatal”*.

Reforzó la disertación con la invocación de los artículos 149 y 150 del CCA, para indicar que la demanda no puede ir dirigida directamente contra la Nación, sino a través de la entidad pública cuya actuación activa, pasiva u omisiva es la que se enjuicia y, por ende, debe ser vinculada al proceso mediante notificación personal del auto admisorio de la demanda, lo cual se omitió en el fallo de 22 de octubre de 2015, porque se condenó a seis (6) entidades públicas, entre ellas, al recurrente, quien tenía tanto plena capacidad legal para concurrir al proceso en calidad de parte y sujeto procesal, como el derecho constitucional a ser tenido como parte en el proceso en los términos del artículo 150 del CCA.

Al haberse omitido la vinculación de las condenadas, pretermitió por completo las instancias procesales y las oportunidades de defensa y contradicción y violó el debido proceso, pues los gestores de la Nación son múltiples, por lo que vincular a uno de éstos por hechos que escapan de su competencia, conlleva a que la Nación haya estado indebidamente representada.

Ni siquiera el legislador, por la forma en que redactó las normas sobre representación de la Nación, tuvo en mente que la defensa de la Nación fuera ejercida desde una posición única, por cuanto al interior del Estado y del Gobierno, pueden existir posiciones contradictorias y excluyentes, en el marco de la teoría de la relatividad de las obligaciones estatales, según la cual cada autoridad deberá responder por las acciones u omisiones que les sean exigibles, e incluso en los debates previos a la expedición de la Ley 1437 de 2011 primó el esquema de que para la Nación *“prima el derecho de cada una de las entidades que la integran al de defenderse por sí misma”*.

Dentro de las causales de nulidad procesal, conforme a las voces del artículo 140 del CPC, se consagran dos causales que pueden generar nulidad en la sentencia: **(i)** cuando se condena al demandado por objeto distinto del pretendido en la demanda o por causa diferente de la invocada en esta y **(ii)** cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello también se pretermite íntegramente la instancia.

En estos dos eventos se incurrió en el fallo que se censura respecto del DAPR y de los Ministerios del Interior, Hacienda, Salud, Educación y Trabajo. El primer evento, por cuanto se violó el principio de congruencia, pues fueron condenados por un objeto distinto del pretendido en la demanda y por causa diferente a la invocada en ésta. Y el segundo evento, por haber sido responsabilizados y condenados al pago de una indemnización monetaria, sin haber sido parte en el proceso, obviando todas las instancias procesales de contradicción y defensa, que existen como materialización del derecho constitucional al debido proceso

En efecto, la demanda incoada por Carlos Ronderos Torres se basó en la pérdida de oportunidad de explotación económica de un establecimiento de comercio por el cierre de la vía pública de acceso, medida policiva de seguridad y orden público, mientras que el fallo se sustentó en una causa diferente a la demanda, que consistió en la omisión en la atención a la problemática del desplazamiento forzado, sin contar con la participación activa de las entidades públicas legal y jurídicamente interesadas.

La literalidad de las pretensiones de ese libelo es la siguiente: *“1º.- Que se declare que Bogotá D.C. - Secretaría de Gobierno del Distrito - Policía Metropolitana de Bogotá D.C., y la Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional son administrativamente responsables de forma conjunta, así como también independientemente en lo que a cada uno de los entes mencionados compete legalmente, de la lesión patrimonial y económica sufrida por mis poderdantes a causa de una serie de actos jurídicos materiales ejecutados por las autoridades de Policía Nacional, a partir del 14 de diciembre de 1999 y en particular el cierre intempestivo, continuado y total para el tráfico automotor y restringido para los peatones de la carrera 14, entre calles 81 y 82 de la nomenclatura de Bogotá, actos ejecutados con motivo de la ocupación de hecho protagonizada por grupos de particulares en las instalaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja” (fl. 13).*

Como se lee, la causa de la demanda fue la decisión de las autoridades de policía de Bogotá de disponer el cierre de las calles aledañas al inmueble donde funcionaba el Hotel Saint Simón, como medida de seguridad por la toma de un grupo de personas desplazadas al edificio sede de la Cruz Roja, pero la sentencia se basa en la siguiente consideración:

*“Así las cosas, a partir de tales hechos probados, forzoso resulta concluir que la magnitud de ese lamentable hecho de desplazamiento ocurrido en una vía pública de la ciudad de Bogotá -el cual fue registrado continuamente por medios de comunicación de circulación nacional-, ameritaba medidas estatales serias, que de*

manera contundente y eficaz hubieran evitado dentro de un plazo razonable agravar esa situación vulneratoria de derechos humanos de la población desplazada y, de contera, hubiera impedido el cierre de la vía pública, circunstancia que, precisamente, fue la que produjo los perjuicios económicos para los vecinos del sector, en los que se encontraban los demandantes del presente asunto, quienes se vieron drásticamente afectados por la imposibilidad de explotar en condiciones de normalidad el establecimiento de comercio “Hotel Saint Simon” que habían tomado en arrendamiento.

Ciertamente, de conformidad con las pruebas arrimadas al proceso, tuvo que transcurrir casi un año de haberse producido la ocupación de la vía pública y del CIRC por parte de las personas desplazadas para que la Nación, en virtud de una sentencia de tutela proferida por la Corte Constitucional, procediera a brindar soluciones a dicha problemática social; sin embargo, según se observa, a pesar de que se brindaban varias ayudas humanitarias, éstas no resultaron eficaces, pues dicha ocupación se prolongó por más de dos años.

La Nación a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de los Ministerios correspondientes, debía adelantar todas aquellas acciones humanitarias necesarias y eficaces, tendientes a impedir que el grupo de personas desplazadas ocuparan la vía pública y, desde el comienzo de la ocupación, se debió haber brindado ayudas integrales a través de programas de retorno o de reubicación a sus hogares, garantizando tanto su seguridad personal, como alimentaria y social, por manera que si la Nación hubiere decidido brindar esa ayuda integral, bien habría podido evitar la ocupación de la vía por parte del grupo de desplazados y, por ende, hubiera podido impedir la causación de los daños materiales a los vecinos del sector; no obstante, tales organismos pertenecientes a la Nación, se abstuvieron de actuar eficazmente y, ante la desprotección estatal, el grupo de personas desplazadas no tuvo alternativa diferente a seguir ocupando dichas instalaciones y seguir padeciendo las penurias del desplazamiento forzado. (...)

En línea con las anteriores consideraciones, resulta claro para la Sala que el Distrito Capital de Bogotá no tiene dentro de sus funciones la implementación de políticas públicas tendientes a la protección de los derechos humanos de la población desplazada, salvo, el garantizar el orden público, de conformidad con las instrucciones del Presidente de la República.

Así las cosas, forzoso resulta concluir que el daño padecido por los demandantes deviene imputable jurídicamente a título de falla del servicio a la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo, puesto que incumplieron con los deberes de protección y seguridad que les han sido encomendados constitucional y convencionalmente respecto de la población desplazada que fueron descritos en esta sentencia, lo cual repercutió en el hecho de que el grupo de personas desplazadas hubieran permanecido en la vía pública, afectando con ello, la explotación económica en condiciones normales del establecimiento comercial que estaba siendo explotado por los demandantes” (fl. 13 y 14, subrayas de la transcripción).

En consecuencia, la Sección Tercera en su fallo, reorienta *ex officio*, la argumentación que fundamenta la demanda y responsabiliza a entidades públicas ajenas al proceso, sin sustento probatorio real y concreto, quienes no tuvieron la mínima posibilidad de explicar sus actuaciones y probar los motivos necesarios para exculparse.

Indicó que si la demanda se hubiera dirigido contra la Presidencia de la República y los demás ministerios condenados o se les hubiera vinculado se tendrían

suficientes elementos probatorios sobre la actuación oportuna de esas entidades frente la población desplazada y para solucionar la problemática derivada de la ocupación de la sede de la Cruz Roja, pese a que la situación se alargó demasiado ante la intransigencia de los ocupantes, quienes exigían soluciones irreales y que escapaban de la capacidad de respuesta oficial.

#### **4.3. Expediente 2016-02343-00**

El **MINISTERIO DE HACIENDA y CRÉDITO PÚBLICO**, condenado en la sentencia objeto de revisión extraordinaria, presentó recurso extraordinario de revisión el 21 de septiembre de 2016, con apoyo en la censura del numeral 5º del Artículo 250 del CPACA.

El censor fundamentó el recurso en el artículo 133 numeral 4º del CGP por la indebida representación de las partes, por cuanto **(i)** no se vinculó a las entidades que, de conformidad con el artículo 149 del CCA, debían representar a la Nación, razón por la cual careció de representación debida; **(ii)** las entidades condenadas no fueron convocadas al proceso ni para defender técnicamente a la Nación ni para defender sus propios intereses; **(iii)** existió vía de hecho porque se condenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, teniendo como fundamento normas que no establecen obligaciones para tal entidad, por lo tanto, el fallo carece de sustento jurídico y de justificación legal de la relación causa-efecto entre las conductas imputables a la cartera ministerial y el daño ocasionado a los actores.

En relación con los presupuestos de fondo de la causal de revisión invocada, indicó que el vicio que se glosa se generó en la sentencia y no antes, debido a que se declaró responsable extracontractualmente a la Nación, pero se condenó al Ministerio de Hacienda –entre otros-. Este vicio no pudo detectarse ni alegarse antes de la sentencia debido a que fue precisamente con la comunicación del fallo en noviembre de 2015, que dicho Ministerio se enteró de que debía afectar su presupuesto para pagar la condena contra la Nación, en un proceso en el que no fue defendida por éste.

Sobre la ritualidad sustantiva que se echó de menos en el contencioso de reparación directa, esto es, la notificación del litigio a la recurrente, es claro que encuadró en la causal de nulidad del artículo 133 numeral 4º del CGP, que prevé que el proceso es nulo cuando es indebida la representación de alguna de las partes.

En armonía con el artículo 134 ibidem, esta nulidad se puede acusar por medio del recurso de revisión si no se pudo alegar en las anteriores oportunidades, así lo señaló el Consejo de Estado en auto de 12 de mayo de 2016, ante la solicitud de nulidad procesal planteada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, quien se encontró en situación similar a la del Ministerio de Hacienda.

Si bien dentro del esquema de la providencia censurada se hizo el análisis de la legitimación en la causa por pasiva, desde la consideración de que ésta solo

puede predicarse de las personas que tienen capacidad para ser parte en el proceso y no de los órganos o de los representantes que acudan al proceso en nombre de la persona jurídica de derecho público, en reiteración del auto de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera de 25 de septiembre de 2013, dentro del radicado 20.420<sup>1</sup>, pero es que el asunto no es de carencia de legitimación sino de indebida representación que se califica como nulidad saneable.

Indicó el censor que no es posible entender que hubo debida representación de la Nación, en tanto se la condena a través de diferentes entidades, que si bien hacen parte del concepto Nación, no fueron vinculadas en legal forma al trámite procesal de la reparación directa, por lo que no pudieron ejercer la representación técnica de la Nación ni de la entidad condenada individualmente considerada. No fueron escuchadas ni fueron tenidas en cuenta las competencias o funciones frente al problema jurídico que se iba a resolver. El juez simplemente indicó que como había concurrido al proceso uno de los ministerios, la Nación sí estaba representada.

El recurrente alegó que el sujeto debe estar debidamente representado, lo cual no aconteció en este asunto porque no es el Ministerio de Defensa el competente para defender técnicamente a la Nación en el tema de desplazados ni tampoco el Ministerio de Hacienda, por lo que la situación se encuadra en una nulidad saneable pero no en la falta de legitimación en la causa.

De ahí que el antecedente contenido en el fallo, referente al auto de unificación de la Sección Tercera, no concuerda con la situación fáctica presente, porque el Ministerio de Defensa, si bien hace parte de la Nación, no podía conceptual ni funcionalmente representar los intereses ni las responsabilidades del Ministerio de Hacienda y, por ende, debió ser notificado del auto admisorio de la demanda.

Indicó que el concepto de Nación tiene como finalidad determinar el conjunto de entidades del orden nacional que detentan funciones estatales en cuanto denotan titularidad de derechos u obligaciones de y hacia la comunidad. En este sentido, la Nación debe estar representada por una de tales entidades para poder ejercer sus derechos y atender sus obligaciones y, es respecto de dicha funcionalidad de la que debe surgir el concepto de debida representación de la misma en materia judicial, cuando es llamada a responder por obligaciones que en un momento se le reclamen por su inobservancia o incumplimiento. En este sentido, no cualquier entidad estatal puede ejercer debidamente los derechos y obligaciones a cargo de la Nación y, menos aún, responder por las condenas que le impongan a ella si dentro de sus funciones no hay relación entre hechos, omisiones, acciones u operaciones de la entidad condenada que originaron la demanda que culminó con el fallo respectivo.

El pago de créditos judicialmente reconocidos debe ser el resultado de la funcionalidad de la entidad condenada, por lo que no solo la falta la vinculación al proceso, sino la desconexión conceptual y funcional de la responsabilidad en la

---

<sup>1</sup> M.P. Enrique Gil Botero.

cual se basa la imposición de la condena, constituyen una indebida representación judicial. Así la condena impuesta al Ministerio de Hacienda configura una indebida representación y constituye vicio, conforme a lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 133 del CGP.

En capítulo que nominó *“De los graves efectos generados por la indebida representación de las entidades condenadas”* expuso que es fácil observar que la Nación no concurrió al proceso por quien debió representarla, ya que no se condenó a la única entidad que la representó, esto es, al Ministerio de Defensa. Por lo que si bien no hubo problemas de legitimación en la causa por pasiva sí hubo en materia de representación, generadores de una violación al derecho de defensa del Ministerio recurrente, porque se impidió el ejercicio de la capacidad jurídica.

Aunado a que afectó la posibilidad de activar las acciones administrativas legales para efectos de prepararse administrativa y presupuestalmente para las contingencias judiciales, por lo que no hay disponibilidad presupuestal para el pago de la condena impuesta, precisamente, a raíz de la indebida notificación judicial, que es grave e insaneable, al resultar condenado sin haber sido vinculado al proceso.

Ahora bien, el artículo 136 del CGP establece que la nulidad por indebida representación se considera saneada en los siguientes casos: **(i)** cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente o actuó sin proponerla; **(ii)** cuando la parte que podía alegarla la convalidó en forma expresa antes de haber sido renovada la actuación anulada; **(iii)** cuando se origine en la interrupción o suspensión del proceso y no se alegue dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que haya cesado la causa y **(iv)** cuando a pesar del vicio procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa.

Ninguna de las actuaciones tendientes a sanear la nulidad procesal por indebida representación aconteció, debido a que no concurrió al proceso por falta de notificación y, lo más grave, terminó condenado.

En consecuencia, se desconoció el artículo 149 del CCA, porque la Nación fue condenada sin haber sido representada por la persona de mayor jerarquía que produjo el hecho, tanto así que no se condenó al Ministerio de Defensa sino a otros que no intervinieron procesalmente.

Así también, el artículo 29 de la Constitución Política, por cuanto al no sanearse el vicio, la Nación no tuvo defensa técnica.

El artículo 187 del CPACA también se transgredió porque la sentencia debe contener el órgano que debe asumir la condena contra la Nación pero al no haber sido vinculado al proceso no pudo contestar la demanda, proponer excepciones, aportar pruebas y no tiene derecho a que la autoridad se pronuncie sobre las defensas que pudo haber propuesto.

Y se atentó contra la institucionalidad presupuestal, al desconocer las normas (i) que establecen el procedimiento para la ordenación de contingencias judiciales y (ii) las de reconocimiento y pago de créditos judiciales, conforme las previsiones del artículo 45 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, ya que las condenas no las pagará la entidad que fue vinculada y que participó dentro del respectivo proceso sino la entidad que solo se entera de la existencia del proceso cuando le es notificado el fallo condenatorio.

Es claro que cada sección presupuestal, es decir, cada entidad estatal que conforma el Presupuesto General de la Nación debe hacer la planeación fiscal con la figura de contingencia judicial en la que se provisionan los dineros que eventualmente habrán de destinarse a la atención o cubrimiento de un fallo condenatorio.

Así las cosas, el Ministerio de Hacienda al no haber sido vinculado no provisionó los recursos para la atención de la condena impuesta en el fallo recurrido en revisión. Trajo a colación la sentencia C-247 de 2007, que recordó a la C-388-94 en la que se indicó que aunque la Nación es una sola persona jurídica, en el mundo jurídico actúa a través de distintos órganos con capacidad para representarla en el ámbito de sus respectivas competencias y agregó: *“esa representación plural de la Nación, a cargo de órganos que cumplen funciones separadas, tiene una especial manifestación en el campo presupuestal, en virtud de la autonomía administrativa y presupuestal de tales órganos. De este modo, si bien las actuaciones de quienes integran las ramas del poder y los demás órganos que hacen parte de la Nación son imputables directamente a ésta, los efectos patrimoniales de tales actuaciones se manifiestan por separado, a través de cada una de las entidades con capacidades de representación”* (fl. 7).

Permitir el trámite como se surtió en las instancias en el sub lite, frente a la teoría del daño antijurídico, implicaría desconocer la necesidad de verificar cuál fue el órgano concreto causante del daño para efectos de la imputación del mismo, al igual que la determinación de la entidad que falló en la prestación del servicio e indicó que imposibilitaría un eventual proceso en repetición e implicaría desconocer las normas procesales sobre el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, que es norma de orden público.

Descendió al texto del fallo censurado para indicar que en el análisis de los elementos que configuran la responsabilidad del Estado por omisión, el daño padecido por los demandantes deviene en imputable jurídicamente a título de falla del servicio a la Nación (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, **Ministerio de Hacienda**, Ministerios del Interior, de Salud, de Educación y del Trabajo, por cuanto incumplieron con los deberes de protección y seguridad que les han sido encomendados constitucional y convencionalmente respecto de la población desplazada. Hizo claridad en que en el fallo acusado no existe obligación legal o normativa a cargo del Minhacienda.

Las normas con las que la sentencia hizo la imputación jurídica al Minhacienda fueron: los artículos 24 de la Constitución Política (derecho de los ciudadanos a

circular libremente por el territorio), 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (ambos sobre el derecho a la circulación y residencia); 17 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra (prohibición de los desplazamientos forzados); los Principios Rectores de los desplazamientos internos – Principio 5, 6 y 9, para prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas, derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios, medidas de protección contra aquellos desalojos forzados de los pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos.

Así mismo, consideró vulnerados los principios sobre la restitución de viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas de las Naciones Unidas: 5.1 y 5.4 (derecho de la persona a que se le proteja del desplazamiento arbitrario del hogar, tierras, lugar de residencia habitual y medidas para garantizar que nadie sea sometido a desplazamiento; La ley 387 de 1997 sobre la medidas de prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia; el Decreto 173 de 1998 contentivo del Plan Nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia con estrategias de prevención, atención humanitaria de emergencia y consolidación y estabilización socioeconómica; Decreto 2007 de 2001, reglamentario de la Ley 387 en lo relacionado con la atención oportuna a la población rural desplazada por la violencia y el Decreto 250 de 2005 sobre el Plan Nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia.

En la misma línea, la decisión se apoyó en las sentencias T-227-97 y SU-1150-00 ambas sobre el contenido obligacional atribuido al Estado; T-215-02 sobre el estado de cosas inconstitucionales generadas por la situación en que se hallan los desplazados por el conflicto interno colombiano; T-025-04 referente a la calidad de desplazado y los principales derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso; T-754-06, sobre el tratamiento que la jurisprudencia constitucional le ha dado al problema del desplazamiento interno forzado y la C-278-07 sobre el contenido obligacional atribuido al Estado, todas de la Corte Constitucional; sentencia de 26 de enero de 2006 (Exp.25000-23-26-000-2001-00213-01) del Consejo de Estado, reiterada en sentencia de 15 de agosto de 2007 (Exp. 2003-00385-01) referentes a la responsabilidad del Estado por los perjuicios sufridos por el desplazamiento forzado perpetrado en la Región de Naya y en el corregimiento de La Gabarra.

Todo ese periplo normativo y jurisprudencial abarca desde 1968 hasta 2007, sin embargo, los hechos que causaron el daño antijurídico datan de **14 de diciembre de 1999 hasta el 15 de mayo de 2001**, por lo que las normas posteriores a esta última fecha no fundamentan obligaciones a cargo de ninguna entidad, porque ya incluso había cesado el daño y, por ende, no hay responsabilidad que declarar ni falla del servicio que identificar. Tanto así que la demanda de reparación directa enfocó las pretensiones indemnizatorias limitadas a las fechas citadas y de todos modos no hay en esas normas obligaciones legales atribuidas a Minhacienda.

Señaló que están las sentencias T-015-04 y T-1635 de 27 de noviembre de 2000 de la Corte Constitucional.

En la primera, se solicitó al Ministerio de Hacienda junto a otras entidades, que realizara esfuerzos para asegurar que la meta presupuestal fijada se lograra, aunque de lo que se trató fue de la colaboración armónica entre entidades públicas y no de una obligación normativa impuesta, por lo que para dar cumplimiento a la orden impartida se adjuntó el Informe Presupuestal de Política Pública dirigida a la población víctima de desplazamiento forzado 2015-2016, pero ello no implicó que se haya dado la falla del servicio, no solo porque no hay incumplimiento sino porque a la fecha de la sentencia ya no existía el daño.

En la segunda, la Corte ordenó a varias autoridades, entre ellas, a Minhacienda, que dentro de las órbitas de sus competencias, llevaran a cabo las gestiones para lograr la “solución definitiva y eficaz de la situación creada por la ocupación de las instalaciones de la sede del Comité Internacional de la Cruz Roja en la ciudad de Bogotá, por parte de personas y familias desplazadas por el conflicto armado, de tal manera que se produzca su reubicación, el consiguiente despeje pacífico de la sede de la institución humanitaria y mientras permanezcan las circunstancias propias del desplazamiento- la atención de las necesidades de alimentación, trabajo, vestuario, salud y vivienda de los desplazados, además de la educación de los menos que forman parte del grupo...” (fl. 15 vto. cdno. 2016-02850-00).

Indicó que ese fallo lo circunscribió a las respectivas competencias, las cuales el Ministerio de Hacienda siempre ha estado presto a cumplirlas, como lo demuestra el Informe Presupuestal de la Política Pública Dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado siendo este por lo demás, un punto que no discute, pues el debate se centra en que no le fue otorgada la posibilidad de alegar este argumento, ya que de haberse saneado la nulidad y de haber tenido la oportunidad de explicar su posición como Ministerio, frente a la población desplazada por la violencia, no habría sido necesaria la interposición de este recurso extraordinario.

## 5. TRÁMITE DEL RECURSO

### 5.1. Expediente 2016-02558-00

Por reparto del 31 de agosto de 2016, le correspondió al Magistrado Carmelo Perdomo Cuéter, quien por auto de 21 de agosto de 2018, remitió el expediente al Despacho del Magistrado **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**, para que se estudiara la posible acumulación con el proceso 11001-03-15-000-2016-02343-00 (fl. 52 y vto. cdno. ppal. 2016-02558-00).

En escrito de 6 de noviembre de 2018, el Magistrado Hernando Sánchez Sánchez, en calidad de integrante de la Sala 15 de Decisión, manifestó estar impedido para conocer del asunto por razones de amistad con uno de los apoderados (fls. 55 y vto. cdno. 2016-02558-00).

Por auto de 16 de noviembre de 2018, el Despacho que hoy funge como ponente del fallo, decretó la acumulación de los tres procesos, pero ordenó que el radicado 02558 regresara al Despacho de origen, por cuanto no se había admitido; suspendió los dos restantes procesos, hasta tanto el 2558 llegara al mismo estadio procesal, y ordenó que una vez ejecutoriada esta decisión y cumplidas las órdenes impartidas en ella, el expediente regresara para pronunciarse sobre la solicitud de impedimento del Magistrado **SÁNCHEZ SÁNCHEZ** (fls. 57 a 63 cdno. ib).

Retornado el expediente al Despacho a quien en inicio le fue repartida la demanda de recurso extraordinario de revisión, el Magistrado instructor del proceso Perdomo Cuéter inadmitió el recurso y aceptó la renuncia del apoderado judicial del Ministerio del Interior, mediante auto de 26 de marzo de 2019 (fls. 70 a 70 vto. ib). Por auto de 9 de septiembre de 2019, admitió el recurso extraordinario (fl. 77 ibidem).

El traslado fue descorrido por el actor **CARLOS EDUARDO RONDEROS TORRES**, conforme reposa memorial presentado por apoderado judicial, folios 91 a 114 ibidem, cuyos argumentos en general insisten en la debida representación y concurrencia al proceso de la Nación y en negar la censura de incongruencia, porque la demanda buscaba la reparación del hecho dañoso, solo que la sentencia atacada se decantó por los títulos jurídicos de imputación de falla del servicio por omisión y ruptura de la igualdad de las cargas públicas, sin que ello genere incongruencia alguna por ser razones de orden jurídico de fondo.

## **5.2. Expediente 2016-02850-00**

Le correspondió por reparto de 27 de septiembre de 2016, al Despacho del Magistrado Jorge Octavio Ramírez, quien por auto de 1º de febrero de 2018 admitió el recurso extraordinario de revisión y por auto de 13 de febrero de 2018 insistió en la notificación personal del auto admisorio del recurso a quienes fungieron como parte actora en el proceso ordinario contencioso de reparación directa (rad. 25000-23-26-000-2010-02697-01 (33.977). Se surtieron las notificaciones respectivas a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Defensa - Policía Nacional, DAPR, Interior, Salud y Protección Social, Trabajo, y Educación y a la Alcaldía Mayor de Bogotá. Así también, al Ministerio Público (fls. 19, 21 a 22 vto., 24 a 38 y 41 cdno. ppal. Exp. 2558).

El Magistrado Ponente, ordenó remitir el proceso al Despacho del Magistrado Hernando Sánchez Sánchez, para que estudiara la posible acumulación con el proceso 11001-03-15-000-2016-02346-00 (fls. 147 y vto. ib).

El 19 de septiembre de 2018, el Magistrado **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**, manifestó impedimento por amistad con uno de los demandantes, similar al argumento impeditivo manifestado en el proceso anterior (fl. 158 y vto. ib).

## **5.3. Expediente 2016-02343-00**

Por reparto de 12 de agosto de 2016, le correspondió a la entonces Magistrada **MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**, quien admitió el recurso por auto de 31 de agosto de 2016. Luego de efectuadas las notificaciones a los sujetos procesales, éstos recorrieron el traslado de contestación (fls. 26, 28 a 29, 30 a 53 cdno. exp. 2343). Despacho que luego fue asumido por el hoy Magistrado **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**.

El 19 de septiembre de 2018, el Magistrado **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ** manifestó impedimento para conocer del proceso, por amistad con uno de los apoderados.

## **6. LA ACUMULACIÓN DE PROCESOS y ACEPTACIÓN DE IMPEDIMENTO**

Como quedó relatado dentro del expediente 2558, mediante auto de Sala adiado el 16 de noviembre de 2018, se decretó la acumulación de los tres procesos de revisión extraordinaria (fls. 228 a 234 cdno. ppal. exp. acum).

Por otra parte, dentro del vocativo 2016-02343, fue aceptado el impedimento del Magistrado **SÁNCHEZ SÁNCHEZ**, en auto de 22 de octubre de 2018 proferido por esta Sala de Decisión.

El día 29 de enero de 2020, el Magistrado **RAMIRO PAZOS GUERRERO**, miembro integrante de la Sala 15 Especial de Decisión, manifestó impedimento para conocer del asunto, con apoyo en la causal del artículo 141-2 del CGP, por cuanto participó en la sentencia de primera instancia de 14 de febrero de 2007, dentro del proceso de reparación directa, en calidad de Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fl. 280 cdno. ppal. exp. acum.).

Por auto de Sala 15 Especial de Decisión de 30 de enero de 2020, se declaró fundado el impedimento del Magistrado **SÁNCHEZ SÁNCHEZ**, respecto de los restantes dos procesos acumulados (2016-2558 y 2016-2850) y no se aceptó el del Magistrado **RAMIRO PAZOS GUERRERO**, en atención a la posición reiterada de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, planteado tanto en la Plena como en las Salas Especiales de Decisión, e incluso en las Salas de Sección cuando se reciben recursos extraordinarios de revisión contra los fallos de los Tribunales Administrativos de Distrito Judicial, atinente a que el recurso extraordinario de revisión es un proceso nuevo y no la continuidad del proceso subyacente, ni es una tercera instancia, por lo que no es de recibo argüir el haber conocido en instancia anterior.

## **7. Concepto del Ministerio Público**

A folios 105 a 126 del cuaderno principal del expediente 2850, el Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que se declare fundado del recurso extraordinario, ante la comprobación de la indebida representación judicial, en atención a la falta de vinculación de la entidad, a la vulneración de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción que imposibilitó la oportunidad de ser oída en juicio.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. COMPETENCIA

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, acorde con lo establecido en el artículo 249 del CPACA, y a través de las Salas Especiales de Decisión desarrolladas por los artículos 28 y siguientes del Acuerdo No. 080 de 12 de marzo de 2019 de esta Corporación, es competente para conocer del recurso extraordinario de revisión interpuesto, por cuanto se trata de una providencia ejecutoriada dictada por una de sus subsecciones.

### 2.2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala, con base en los argumentos sustento del recurso extraordinario de revisión, determinar si existen razones fundadas para declarar la prosperidad de la causal 5º del artículo 250 del CPACA en armonía con el artículo 29 de la Constitución Política, respecto de la sentencia del 22 de octubre de 2015, desde la censura de que el fallo adolece de nulidad originada en la sentencia, porque no se notificó en debida forma al **MINISTERIO DEL INTERIOR**, ni al **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** ni al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (DAPR)** y si en cambio transgredió el debido proceso y el derecho de defensa, porque dichas entidades resultaron declaradas como responsables extracontractualmente por los daños padecidos por los demandantes en reparación directa y condenadas a pagar una indemnización por los perjuicios, sin que hubieran sido demandadas, notificadas ni vinculadas a los procesos ordinarios de reparación directa.

Otro de los censores, concretamente el DAPR (exp. 2558) añadió a la anterior argumentación que se había incurrido en la referida causal de nulidad originada en la sentencia porque el fallo transgredió el principio de congruencia, en tanto éste y otras entidades integrantes de la Nación fueron condenadas por un objeto distinto del pretendido en la demanda y por causa diferente a la imputada en el libelo genitor de reparación directa.

### 2.3. GENERALIDADES DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN. REITERACIÓN<sup>2</sup>

De acuerdo con lo normado en los artículos 248 y siguientes del CPACA, el

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintidós Especial de Decisión, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 4 de abril de 2017, rad. 11001-03-15-000-2016-02425-00(REV). En el mismo sentido cfr.: Sala Veintidós Especial de Decisión, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 7 de febrero de 2017, rad. 11001-03-15-000-2016-02260-00(REV); Sala Cuarta Especial de Decisión, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 7 de febrero de 2017, rad. 11001-03-15-000-2013-02042-00(REV).

recurso extraordinario de revisión consiste en un medio de impugnación excepcional que permite afectar las sentencias de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revestidas por la intangibilidad de la cosa juzgada, cuandoquiera que se acredite de manera inequívoca la configuración de alguna de las causales taxativamente señaladas en el artículo 250 de la mencionada codificación, que buscan *“...enmendar errores o ilicitudes cometidos en la expedición de la sentencia, con el fin de restituir el derecho al afectado a través de una nueva sentencia”*<sup>3</sup>.

Es así que *“...el restablecimiento de la justicia material –que se pone en evidencia en cada una de las causales reseñadas– es la finalidad que explica la excepcional revisión de una sentencia ejecutoriada”*<sup>4</sup>.

En tal sentido, son pasibles del recurso *“(i) las dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; (ii) las dictadas en única, primera o segunda instancia por los Tribunales Administrativos y (iii) las dictadas en primera o segunda instancia por los Jueces Administrativos, cuya naturaleza permita la interposición de tal recurso”*<sup>5</sup>.

Para su formulación deben atenderse los requisitos de la demandas, indicados en el artículo 252 del CPACA. Especialmente, el recurrente deberá señalar con precisión y justificar la causal o las causales del artículo 250 ibídem en que se funda el recurso y aportar las pruebas necesarias.

Respecto de la tipología y comprensión particular de cada una de estas causales, esta Sala Cuarta Especial de Decisión, en pronunciamiento de 4 de febrero de 2017<sup>6</sup>, precisó:

“A excepción de la causal del numeral 4°, referida a la violencia o cohecho en que se pudo incurrir en el pronunciamiento del fallo, ninguno de los yerros que posibilitan la revisión extraordinaria aluden a la actividad interpretativa del operador jurídico de las instancias, ni a la hermenéutica soporte de la decisión; no cuestionan la labor intelectual de juzgamiento, sino irregularidades procesales y probatorias, como se observa en cada una de las causales previstas en el mencionado artículo.

Así las cosas, las causales “sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada” (numeral 8) y “existir nulidad originada en la sentencia” (numeral 5) **son de índole procedimental**; mientras que “haberse dictado la sentencia con base en documentos falsos o adulterados” (numeral 2); “haberse recobrado (...) documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente” (numeral 1); “aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar” (numeral 6); falta de calidades y aptitud legal a quien se le decretó pensión periódica (numeral 7); haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en la expedición de la experticia (numeral 3), **recaen sobre aspectos que atañen a la validez intrínseca o insuficiencia de los elementos de prueba que determinaron el sentido de la decisión.**

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2009, M. P. María Victoria Calle Correa.

<sup>4</sup> Sala Cuarta Especial de Decisión, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 3 de febrero de 2015, rad. 11001-03-15-000-2012-00456-00(REV).

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2009, M. P. María Victoria Calle Correa.

<sup>6</sup> M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 7 de febrero de 2017, rad. 11001-03-15-000-2013-02042-00(REV).

Esa taxatividad de las causales no sólo abarca los eventos o supuestos fácticos que en forma detallada contiene la disposición, sino las materias intrínsecas en ellas, se reitera -aspectos procesales y probatorios- dada la teleología tanto del recurso extraordinario, como del propósito de respetar el principio de cosa juzgada y la seguridad jurídica, sin que sea cortapisa para restablecer la justicia material” (Negrillas de la Sala).

Por otro lado, la técnica del recurso exige real correspondencia entre los argumentos en que se fundamenta y la causal invocada, de forma tal que prescinda de elucubraciones dirigidas a atacar las motivaciones jurídicas o los juicios de valor que soportaron la decisión adoptada en la sentencia recurrida, así como de corregir errores u omisiones de la propia parte, como si se tratara de una instancia adicional.

En otras palabras, el recurso extraordinario de revisión no da cabida a cuestionamientos sobre el criterio con que el juez interpretó o aplicó la ley en la sentencia. Antes bien, es riguroso en cuanto a su procedencia, pues, como se advirtió, se restringe a las causales enlistadas en el artículo 250 del CPACA.

Por ello, en este escenario, la labor del juez no puede exceder la demarcación impuesta por el recurrente al explicar la causal de revisión de la sentencia, que deberá ser examinada dentro de un estricto y delimitado ámbito interpretativo.

#### **2.4. CAUSAL 5º DEL ARTÍCULO 250 CPACA NULIDAD ORIGINADA EN LA SENTENCIA**

Según deviene de lo normado en el numeral 5º del artículo 250 del CPACA, el recurso de revisión se puede intentar en caso de “Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”.

Aunque en su composición gramatical responde a un enunciado de la mayor sencillez, *“... se trata de una de las causales de revisión que más discusiones ha generado en la jurisprudencia de lo contencioso administrativo”<sup>7</sup> (...) dado que en razón de su redacción, ha correspondido al juez del recurso de revisión establecer su alcance, por cuanto el legislador omitió determinar las circunstancias que podían generar la nulidad de la providencia, es decir, se trata de un texto en blanco”<sup>8</sup>*.

Dentro de ese marco de controversia argumental, la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>9</sup> ha aceptado que los hechos que la configuran, en principio –pues la

---

<sup>7</sup> Hace parte del texto citado: “En cuanto al alcance de esta causal, Cfr. Sentencia de la Sala Especial de Decisión No. 26 del Consejo de Estado, proferida el 7 de abril de 2015, dentro del expediente 110010315000201300358-00, Demandante: Luis Facundo Maldonado Granados, Demandado: Universidad Pedagógica Nacional”.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 22, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 7 de febrero de 2017, rad. 11001-03-15-000-2016-02260-00(REV).

<sup>9</sup> Hace parte del texto citado a continuación: “Ver, entre otras, las siguientes providencias: del 20 de abril de 2004, expediente número: 11001-03-15-000-1996-0132-01; del 18 de octubre de 2005, expediente número 11001-03-15-000-2000-00239-00, del 7 de febrero de 2006, expediente número 11001-03-15-000-1997-

jurisprudencia de la Corporación ha abierto un campo restringido a otro tipo de supuestos<sup>10</sup>—, “...son los que constituyen las causales de nulidad procesal, esto es, las causales del artículo 133 del Código General del Proceso (CGP)<sup>11</sup>, pero no son figuras procesales idénticas”<sup>12</sup>.

En ese sentido, desde la óptica de que este recurso no se puede emplear o utilizar para reabrir el debate que originó el respectivo proceso, la causal en estudio ha sido objeto de diversos pronunciamientos que buscan circunscribir su alcance para evitar, precisamente, que ella se emplee para que el juez de revisión se convierta en un juez de instancia.

Es por ello que no puede motivarse en lo acontecido en instancias o etapas anteriores al fallo, salvo “... que el afectado no haya tenido la oportunidad de invocarlos ante el juez porque solo los conoció cuando se dictó la sentencia recurrida”<sup>13</sup>, comoquiera que lo contrario desnaturalizaría la esencia de la causal, pues la norma que la consagra es suficientemente explícita en la oportunidad de configuración.

Este límite temporal y material impide que emerja una confusión entre el instrumento de corrección y/o saneamiento del proceso o de ser un hecho constitutivo de nulidad insaneable, con el de realización de la justicia material que subyace al recurso extraordinario de revisión que tiene por objeto la decisión judicial que puso fin a la *litis*.

La causal comprende, como presupuestos: **(i)** que recaiga o se incoe contra una sentencia respecto de la cual no proceda recurso de apelación, precisamente porque entonces sería el juez *ad quem* quien debe concurrir a desplegar la actividad judicial que permita enervar y solucionar el hecho constitutivo de nulidad o en dado caso dejárselo explícito al *a quo* si corresponde a éste implementar la solución, campo de acción que es totalmente ajeno al juez del recurso extraordinario de revisión, pues se itera, no funge como una tercera instancia y de hecho su competencia la fija una condición *sine qua non* y es que la sentencia objeto de revisión esté ejecutoriada y en firme, es decir, ya superó las instancias del juez natural; **(ii)** que exista una nulidad procesal o constitucional, pero éste segundo supuesto pende del siguiente y **(iii)** que esta tenga nacimiento en la sentencia que puso fin al proceso, o en su defecto, que la parte afectada, bajo motivo invencible, no hubiera podido alegarla.

---

00150-00; del 2 de marzo de 2010, expediente número 185; del 9 de marzo de 2010, expediente número 1100103150002002-1024-01, y del 31 de mayo de 2011, expediente número 1100103150002008-00294-00”.

<sup>10</sup> También se ha hablado de la eventual procedencia cuando se advierte el acaecimiento de circunstancias que, si bien no encuadran en alguna de las causales taxativamente señaladas en el artículo 250 ejusdem, traducen una patente y protuberante violación del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

<sup>11</sup> Hace parte del texto citado: “Causales que antes estaban previstas en el artículo 140 CPC”.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Tres Especial de Decisión, M. P. Julio Roberto Piza Rodríguez, sentencia de 4 de diciembre de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-00888-00(REV).

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Tres Especial de Decisión, M. P. Julio Roberto Piza Rodríguez, sentencia de 4 de diciembre de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-00888-00(REV).

A manera de ilustración, conviene decir que el Consejo de Estado ha enunciado algunos de los supuestos concretos que desarrollan la causal de procedencia por nulidad originada en la sentencia. Con ese derrotero, en providencia de 7 de febrero de 2017<sup>14</sup> se precisó:

“Ahora bien, sobre los supuestos que dan origen a esta causal, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>15</sup> ha señalado los siguientes:

1. Dictarse sentencia a pesar de la terminación previa del proceso por desistimiento, transacción o perención, porque con esto se revive un proceso legalmente concluido.
2. Dictarse sentencia cuando el proceso se encuentra suspendido.<sup>16</sup>
3. Dictarse sentencia sin las mayorías necesarias para la decisión, por la firma de más, o menos jueces de los requeridos legalmente.
4. Pretermitir la instancia, por ejemplo: i) al proferir una sentencia sin motivación<sup>17</sup> o ii) violar el principio de la non reformatio in pejus [como cuando se condena al demandado por cantidad superior o por objeto distinto al pretendido en la demanda o por causa distinta a la invocada].<sup>18</sup>
5. Decidir aspectos que no corresponden, por falta de jurisdicción o competencia del juez.<sup>19</sup>”.

Nótese cómo las causales de nulidad originadas en la sentencia, que habilitarían la interposición del recurso extraordinario de revisión, están enmarcadas en dos categorías: **las irregularidades originadas en vicios que constituyen causal de nulidad del proceso y solo pudieron ser advertidos en la sentencia** y, las relativas a los vicios que contiene la sentencia, es decir, que devienen de ella misma, de su sustancialidad.

Se trata de supuestos bastante estrictos que, como lo ha repetido la Sala con insistencia, no puede ser empleada como instrumento para debatir la comprensión jurídica del fallador, ni mucho menos reabrir debates propios de la instancia respectiva, incluidos los hechos constitutivos de nulidad procesal que pudieron y debieron ser alegados oportunamente dentro del trámite de las instancias.

## **2.5. NULIDAD ORIGINADA EN LA SENTENCIA EN SU MODALIDAD DE FALTA DE CONGRUENCIA. REITERACIÓN<sup>20</sup>**

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 7 de febrero de 2017, rad. 11001-03-15-000-2013-02042-00(REV).

<sup>15</sup> Hace parte del texto citado: “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias del 29 de mayo de 2014. Radicado: N° 70001-23-31-000-2005-01422-01(18915)”.

<sup>16</sup> Hace parte del texto citado: “Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia de 3 de febrero de 2009, Rad. REV-1998-00170”.

<sup>17</sup> Hace parte del texto citado: “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1º de junio de 2005, Rad. REV-062”.

<sup>18</sup> Hace parte del texto citado: “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 11 de mayo de 1998, Rad. REV-093”.

<sup>19</sup> Hace parte del texto citado: “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1º de diciembre de 1997, Rad. REV-080”.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Cuarta Especial de Decisión, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 2 de abril de 2019, rad. 11001-03-15-000-2018-03162-00, demandante: Edwin Acero Castillo, demandado: Lelio Morales Peña.

A lo antes visto, dentro del marco general de las causales de nulidad procesal, de cara a la causal de nulidad originada en la sentencia, cabría agregar la falta de congruencia interna o externa de la providencia.

En tal sentido se destaca lo decantado por la Sala Especial de Decisión No. 22 del Consejo de Estado, en providencia de 2 de febrero de 2016<sup>21</sup>, que en lo pertinente consideró:

“...es procedente el recurso extraordinario de revisión contra los fallos dictados por esta jurisdicción en segunda instancia o única, si se alega el desconocimiento del principio de la congruencia, que en últimas implica una actuación sin competencia.

(...) se puede calificar según las relaciones que se produzcan entre la sentencia, entendida como un todo, y lo pedido y planteado por las partes.

En el primer caso, se trata de la congruencia externa de la sentencia. Se puede identificar porque en líneas generales es lo que preceptuaba el artículo 170 del C.C.A., y las normas del procesal civil, según las cuales el fallo debe estar en armonía con lo pedido y alegado tanto por la parte demandante como por la parte demandada. Y, en el segundo evento, corresponde a la congruencia interna, que es la coherencia que ha de existir entre lo dispuesto en la parte resolutive y lo argüido en la parte motiva de la providencia” (subrayas propias).

## 2.6. CASO CONCRETO

Para no redundar en aspectos que fueron reseñados en los antecedentes del presente proveído, se recuerda que los reparos de los recurrentes se concentran en los dos flancos demarcados, a saber:

La **omisión en la notificación del auto admisorio de la demanda**, que conllevó la falta de vinculación y concurrencia al proceso, dejando a la Nación sin la debida defensa y sin el derecho de contradicción idóneo que se supone deben disponer cada uno de sus órganos integrantes, a partir de las competencias, asuntos y temáticas asignadas legal y legítimamente.

La presunta **falta de congruencia** entre lo que se demandó y se le imputó a la Nación por parte del demandante, argumento adicional del DAPR, que igual hace parte del gran continente de la causal de nulidad originada en la sentencia.

### 2.6.1. La indebida notificación que se glosa

Necesario resulta para la Sala Especial de Decisión detenerse en las consideraciones de la sentencia recurrida en revisión, pasando por el planteamiento de la demanda y el argumento del Tribunal *a quo*, para tener claro el panorama de lo acontecido en el asunto subyacente, para así enfocarse en las disertaciones de los distintos sujetos procesales.

---

<sup>21</sup> M. P. Alberto Yepes Barreiro, rad. 11001-03-15-000-2015-02342-00.

La sentencia recurrida relata que tanto el Distrito Capital como el Ministerio de Defensa Nacional (Nación), al contestar la demanda de reparación directa se decantaron el primero, por alegar la falta de legitimación en la causa por pasiva con el argumento de que no era el Distrito el llamado a responder por el daño alegado, ya que la ocupación de las instalaciones del CICR estuvo a cargo de personas desplazadas por la violencia *“respecto de quienes las entidades del orden nacional debían adelantar las políticas públicas para atender esa situación”*, en contraste indicó que sí cumplió con los deberes de preservación del orden público y de la seguridad en la zona de asentamiento.

Por su parte, el Ministerio de Defensa, se opuso a las pretensiones alegando el hecho exclusivo de un tercero, es decir, el grupo de personas desplazadas que ocuparon el lugar y, que de todos modos la institución policial hizo presencia, con el propósito de cumplir con su deber constitucional y legal de brindar seguridad en la zona.

El Ministerio Público fue del criterio de que debía accederse a las pretensiones de la demanda, en tanto los hechos sustento de la responsabilidad extracontractual encuadraban en el llamado daño especial, por el quebrantamiento de la igualdad frente a las cargas públicas *“cuando el Estado al imponer mecanismos legales de seguridad y restricciones al espacio público en el sector donde se ubica el hotel, pasó con ello a limitar y afectar de alguna manera la actividad comercial, el flujo hotelero, los niveles normales de ocupación, colocando el negocio privado en condiciones diferentes y desventajosas respecto de los demás hoteles no sometidos en lo cotidiano a este tipo de problemas”* (fl. 498 cdno. en préstamo del Tribunal, exp. 2343).

Ahora bien, el marco o límite dado por la *causa petendi* de la demanda de reparación directa, obrante a folios 6 a 33 del cuaderno en préstamo, se observa que la reparación directa fue encausada exclusivamente contra el Distrito Capital de Bogotá (Secretaría de Gobierno - Policía Metropolitana de Bogotá)<sup>22</sup> y contra la Nación (Ministerio de Defensa - Policía Nacional)<sup>23</sup> y enseguida la literalidad del libelo dijo:

“...quienes en el presente escrito se enuncian en forma genérica como **LOS DEMANDADOS**, para que previa audiencia del señor Agente del Ministerio Público, se hagan las siguiente declaraciones y condenas....” (negrillas fuera de texto).

En concordancia con lo anterior, en las pretensiones se solicita la declaratoria de responsabilidad en forma expresa y clara lo siguiente:

“PRIMERA. Que se declare que BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL DISTRITO – POLICÍA METROPOLITANA DE BOGOTÁ D.C. y LA NACIÓN, MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL son administrativamente responsables en forma conjunta, así como también independientemente en lo que a cada uno de los entes mencionados compete

---

<sup>22</sup> *“en cabeza del Señor Alcalde Mayor, doctor Antanas Mockus, de la señora Secretaria de Gobierno del Distrito doctora Soraya Montoya, y del Señor Comandante de la Policía Metropolitana, Señor General Jorge E. Linares, o de quienes hicieren sus veces”* (fl. 7 de la demanda).

<sup>23</sup> *“en cabeza del Señor Ministro de Defensa, doctor Gustavo Bell Lemus y del señor Director de la Policía Nacional, señor General Luis Ernesto Gilibert...”* (ejusdem).

legalmente de la lesión patrimonial y económica sufrida por mis poderdantes a causa de la **serie de actos jurídico – materiales ejecutados por las autoridades de policía de la ciudad de Bogotá D.C. y por la Policía Nacional a partir del día 14 de diciembre de 1999 y en particular el cierre intempestivo, continuado y total para el tráfico automotor, y restringido para los peatones**,... actos ejecutados con motivo de la ocupación de hecho protagonizada por grupos de particulares en las instalaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja ubicadas en la... y que se han prolongado por un lapso superior a VEINTIDÓS (22) MESES, siendo la mencionada carrera 14 la vía pública a la cual accede y desde la cual se ingresa al establecimiento comercial denominado **HOTEL SAINT SIMON**...

De ahí en adelante, las pretensiones consecuenciales refieren a las indemnizaciones que focalizan la imputación en Bogotá Distrito Capital Secretaría de Gobierno del Distrito - Policía Metropolitana de Bogotá D.C. y la Nación, Ministerio de Defensa - Policía Nacional, con los siguiente complementos: *“teniendo en cuenta que con fecha 15 de mayo de 2001 se dio por terminado de común acuerdo el contrato de arrendamiento del establecimiento comercial Hotel Saint Simon, precisamente a raíz de las circunstancias totalmente adversas que, para el normal desarrollo de la actividad comercial, generó la toma de que aquí se trata”* (véase pretensión tercera fl. 8 ejusdem).

La actora solicita que las condenas a las antes referidas entidades, sean determinadas a pagar en forma conjunta e independiente, conforme a lo que a cada uno de los entes mencionados competa o en forma *“conjunta y solidaria, así como también independientemente en lo que a cada uno de los entes mencionados competa legalmente”* (fl. 9).

Ello es sincrónico con los fundamentos fácticos de la causa, por cuanto narra la parte actora en reparación directa que el 14 de diciembre de 1999, una vez realizada la ocupación de la sede del Comité de la Cruz Roja, la cual se encuentra ubicada a 50 metros del Hotel Saint Simon, fueron el Ejército y la Policía Nacional quienes instalaron vallas y parquearon vehículos, restringiendo el tránsito vehicular y peatonal de la carrera 14 entre calles 81 y 82 y, en consecuencia, *“los huéspedes del Hotel Saint Simon se vieron obligados a cambiar de hotel, y los clientes potenciales que habían efectuado reservaciones, comunicaron su decisión de cancelarlas”* (hecho 2 de la demanda, fl. 322 del exp. en préstamo).

Aunque, en forma aparejada relata con exactitud y en forma concurrente las actividades de la población desplazada, en una simbiosis que lleva al lector a entender que el actuar de las accionadas por el despliegue de medidas para sopesar el desorden público y las conductas de la población desplazada convergen en la imputabilidad del daño.

Ante tal panorama, los demandantes **CARLOS EDUARDO RONDEROS Y LA SOCIEDAD ADMINISTRADORA HOTELERA SS LTDA**, reclamaron, ante la Alcaldía Local de Chapinero, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Policía Nacional, medidas urgentes para normalizar el área ocupada, pero fue infructuoso y, solo hasta el **21 de marzo de 2000** les informaron que la Red de Solidaridad Social estaba adelantando diálogos con los desplazados sin haber logrado acuerdo.

A mediados de agosto de 2000, aunque se restableció el tránsito vehicular y peatonal de la zona, las unidades de la Policía permanecieron estacionadas en el edificio de la calle 14 N° 81-09, por cuanto aún había aproximadamente 200 ocupantes.

La parte actora atribuyó a la Policía Metropolitana de Bogotá y a la Policía Nacional, la responsabilidad por el desequilibrio financiero sufrido por el Hotel Saint Simon, por considerar que la restricción del tránsito vehicular y peatonal por más de 22 meses, efectuada por aquellas, fue la causa de la caída del índice de ocupación promedio del hotel, la reducción de las tarifas del servicio de hospedaje y la terminación del contrato de arrendamiento suscrito para la explotación comercial del Hotel y agregó que *“la ocupación de la sede del Comité de la Cruz Roja se prolongó en el tiempo, debido a la falta de soluciones efectivas por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en coordinación con el Ministerio de Defensa y al incumplimiento de la orden impartida por la Corte Constitucional<sup>24</sup>, consistente en reubicar a los desplazados”* y, por ende, **no puede considerarse la culpa de un tercero como eximente de la responsabilidad.**

La sentencia del Tribunal *a quo*, entre otras decisiones que le llevó a negar las pretensiones de la demanda indicó al analizar la legitimación en la causa por pasiva, que quienes se encontraban en el deber de solucionar la situación de orden público surgida en la zona eran: la Presidencia de la República, los Ministerios del Interior, Hacienda, Salud, Educación, Trabajo y la Red de Seguridad Social, pues si la fuerza pública intervino en los hechos, fue simplemente para cumplir con sus competencias de restablecer y mantener el orden público. Por lo tanto, la demora injustificada para solucionar el problema de la ocupación por parte de la población desplazada por la violencia, fue el detonante del daño, tanto así que en la tutela T-1635 de 27 de noviembre de 2000, la Corte Constitucional no impartió orden ni a la Fuerza Pública ni al Distrito Capital, tendiente a dar solución al conflicto de los desplazados, toda vez que este asunto no es competencia de las entidades referidas.

**Por lo que concluyó que la demanda fue dirigida contra entidades públicas que no fueron obligadas a desplegar conducta por la decisión de la Corte Constitucional.**

El fallo es recurrido en apelación por la parte actora, en ambas decisiones de la parte resolutoria, a saber: la declaratoria de falta de legitimación en la causa por activa por la supuesta ausencia de prueba de la calidad invocada por los demandantes y por la declaratoria de falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto la imputación del libelo genitor era ajena al asunto del desplazamiento, en tanto, se estructuró **sobre las operaciones jurídico-materiales desplegadas por**

---

<sup>24</sup> Se refiere a la T-1635 de 27 de noviembre de 2000, en la que la Corte Constitucional tuteló los derechos de los ocupantes en mención, dada su calidad de desplazados por la violencia y ordenó al Presidente de la República y a los Ministros del Interior, Hacienda y Crédito Público, Salud, Educación y Trabajo y al Director de la Red de Solidaridad que solucionaran en forma eficaz y definitiva la situación. Pasados 10 meses de esta orden judicial, las accionadas no dieron solución al conflicto y, por el contrario, los desplazados siguieron ocupando irregularmente el inmueble.

**las autoridades de policía, como responsables de la conservación y restablecimiento del orden público.**

Indicó que la tutela T-1635 de 2000 proferida por la Corte Constitucional tan solo tiene efectos inter partes, que son ajenos a los demandantes en reparación directa, quienes no están solicitando ni la protección del derecho a la vida en condiciones de dignidad, ni a la salud en conexión con ella, ni a la integridad personal etc., pues lo que se busca es la **reparación de un detrimento patrimonial originado en el desequilibrio ante las cargas públicas por una alteración del orden social que afectó la libre circulación, siendo responsabilidad directa de las autoridades de policía y distritales** “y que se prolongó durante varios meses como resultado de los métodos dilatorios para solucionarla adoptados por las autoridades distritales de policía en concierto con la nacionales, incluyendo al Presidente de la República como supremo guardián del orden público”.

Recordó que el fallo del *a quo* desconoce que demandó a la Nación como expresión jurídica del Estado colombiano que **engloba bajo una sola personalidad jurídica a los cinco ministerios y a la dependencia presidencial y, al Ministerio de Defensa,** contra el cual se dirigió la demanda.

Acusó a la sentencia *a quo* de desconocer que el Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio, a la cual corresponde conservar el orden público en su espacio territorial, aunque cuando las órdenes vienen del Presidente de la República, la responsabilidad es de la Nación, a través de la dependencia encargada de dirigir y administrar la fuerza pública y a la Policía Nacional, es decir, el Ministerio de Defensa, por lo que la supuesta carencia de legitimación en la causa por pasiva no existió.

Estas situaciones emergidas para el contexto procesal expuesto, dan claridad a la **SALA DE DECISIÓN** -como juez del recurso extraordinario de revisión- y la coloca en el espectro de unos ejes temáticos que han acompañado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo por décadas, concretamente se hace referencia a las figuras de: **(i)** la legitimación en la causa o, lo que es lo mismo, la legitimación para obrar, bien sea para responder (cuando es pasiva) o bien sea para solicitar (cuando es activa) y **(ii)** de la legitimación *ad processum* o lo que es igual la capacidad procesal, siendo de interés a este vocativo extraordinario la segunda únicamente.

Se afirma de esa forma y se circunscribe al segundo aspecto, porque es claro que la legitimación en la causa, por ser un punto relacionado con la relación sustancial con el derecho que se reclama, es un presupuesto material de la sentencia y en caso de no observarse, conlleva a la denegatoria de pretensiones. Por lo que no puede encuadrar en las llamadas **nulidades procesales** parte del insumo de la causal de revisión extraordinaria de nulidad originada en la sentencia, precisamente porque volviendo a la parte de las generalidades expuestas en el capítulo anterior, el recurso extraordinario de revisión, no es una tercera instancia y es claro que la legitimación en la causa es un tema de mérito o de fondo que es

propio del análisis de los jueces de la instancia, pero no de las causales de nulidad procesal.

Nótese cómo si nos detenemos en las causales de nulidad procesal, ellas no aluden a asuntos del derecho sustancial que se tiene en discusión o está sub iudice, sino que refieren exclusivamente en aspectos eminentemente procesales.

Por contera, si de causales de nulidad procesal se habla, de cara a la causal del recurso extraordinario de revisión enfocada en la nulidad originada en la sentencia, solo tendrá cabida la figura de la legitimación *ad processum*, pero no la legitimación en la causa.

Y es que la legitimación *ad processum* se concibe como la facultad para comparecer en juicio, la de ser sujeto procesal en sentido procedimental, por eso es que ésta hace parte de los **presupuestos procesales de la acción y de la demanda**, por lo que posibilita proseguir el juicio, escindido de si la pretensión incoada le será favorable o no a sus intereses, pues esto último es *ad causam* ya que hace parte de los **presupuestos procesales de la sentencia favorable**, por lo que al no acreditarse la legitimación en la causa el fallo será denegatorio de pretensiones.

La doctrina, en forma clara, ha dado sus aportes en esta materia. En efecto, el maestro Morales Molina, indicó en su obra curso de derecho procesal civil, cuando dijo: *“Comparecer en un proceso es un acto de suma importancia que requiere capacidad especial, tanto para el demandante como para el demandado o para los intervinientes... La Corte sintetiza los principios anteriores así: “Capacidad procesal (legitimatio ad processum). Esta es la aptitud para realizar actos procesales con eficacia jurídica en nombre propio o ajeno. Así como en derecho material existe diferencia entre la capacidad jurídica y capacidad de obrar (agere), en derecho procesal existe diferencia entre capacidad para ser parte y capacidad para actuar en el proceso” A esta doctrina debe observarse que muchos tratadistas entienden por legitimación ad procesan la del representante en nombre del representado o la del sustituto procesal, pero no la de actuar en nombre propio”.*

Lo que el maestro explica es que existen personas que deben concurrir a los procesos mediante persona que obra por ellas, esto es la representación judicial, porque si bien es claro que tienen **capacidad para ser parte**, pues son sujetos de derechos y obligaciones, actúan por intermedio de sus representantes legales o por personas que son designadas para tal efecto por el legislador y dentro de este gran continente, incluyó a las personas jurídicas, en una explicación que si bien data de hace muchos años, en sus conceptos generales, dan gran ilustración a los aspectos en discusión: ***“Representación de las personas jurídicas. 293. Aun cuando teóricamente la persona jurídica... constituye una realidad jurídica y como tal puede contraer obligaciones y adquirir derechos y es civilmente capaz,... debe entenderse que aquellas obran mediante personas naturales que tienen la función de representarlas... 294. Personas jurídicas de derecho público. Las personas jurídicas de derecho público comparecen al proceso así: La Nación...”***

Por su parte, en la obra Derecho Procesal Administrativo<sup>25</sup>, del profesor Carlos Betancur Jaramillo, dentro del capítulo de presupuestos procesales de la acción, en el tema de capacidad jurídica y procesal, al referirse a las personas en el derecho administrativo que acuden a la jurisdicción otorga mayor claridad a lo que acontece:

“Siguiendo las reglas que gobiernan en el derecho colombiano el aspecto de la referencia [alude a las personas en el proceso administrativo] dentro del proceso general, debe afirmarse que toda persona natural o jurídica puede ser parte también en el proceso contencioso administrativo, la cual debe comparecer por sí misma si tiene capacidad para disponer de sus derechos o por medio de su representante, en caso contrario. **Se advierte que las personas jurídicas públicas o privadas deberán concurrir siempre al proceso por conductos de sus representantes y con arreglo a lo que para el efecto disponga la Constitución, la ley o los estatutos.**

(...)

En desarrollo de las anteriores ideas, conjugados los conceptos de capacidad jurídica y procesal y de postulación para pedir, resulta:

## **6.2. Las entidades o personas públicas. Su papel en el proceso y su representación**

a) Las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas podrán obrar como demandantes, demandadas o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados. Así podrán incoar las acciones previstas en el código administrativo, si las circunstancias lo ameritan (art. 159).

(...)

f) La Nación estará representada en los procesos contencioso administrativos por los funcionarios señalados en el inc. 2º del art. 159 del nuevo código.

El Presidente del Senado la representa en todo lo que se relaciona con la rama legislativa; y el Director Ejecutivo de Administración Judicial en lo referente a la rama jurisdiccional, salvo si se trata de procesos en los que deba hacer parte la Fiscalía General de la Nación (art. 159 inc. 3º).

En los procesos de impuestos, tasas y contribuciones, la representación estará a cargo del Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales, en lo de su competencia o por el funcionario que expidió el acto (inc. 4º).

En los procesos contractuales las entidades estatales estarán representadas por el servidor público de mayor jerarquía en estas (Presidente, Fiscal, Procurador, Contralor, Registrador, etc. etc.); o por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República cuando el acto o contrato haya sido suscrito directamente por el Presidente de la República.

En materia de conciliación, tanto judicial como extrajudicial, las personas jurídicas de derecho público actuarán a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado.

**g) Los asuntos contenciosos que toquen con el Ministerio de Defensa, fuerzas militares y policía nacional, deberá notificársele la admisión de la demanda al**

---

<sup>25</sup> Octava edición 2013. Primera reimpresión 2014. Señal editora. Medellín. Págs. 207 a 219.

**Secretario General de aquel Ministerio o al Director General de la Policía, según el caso. Esta exigencia proviene de los decretos 1211, 1212, 1213 y 1214 de 1990, dictados con base en la ley de facultades 66 de 1989 (ver art. 150 del último decreto citado).**

(...)

## **7. Las entidades públicas en particular**

Las distintas entidades públicas, como se dijo, obran por medio de sus representantes constitucionales o legales así:

### **7.1. La Nación**

De acuerdo con el artículo 277 de la Constitución le corresponde al Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, defender los intereses de la sociedad e intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

La Carta de 1991, con los principios que se dejan anotados, acabó con el equívoco que venía desde la constitución anterior y que le asignaba al ministerio público, según algunos, el papel de representante judicial de la Nación. Papel incluso que se trató de dar en forma explícita en la fallida reforma de 1979, concretamente en el ordinal 7º del artículo 143, según el cual le correspondía al Procurador ‘representar judicialmente, por sí o por medio de sus agentes, los intereses de la Nación, sin perjuicio de que el organismo interesado constituya apoderados especiales cuando lo juzgue conveniente’.

Ese carácter de representante judicial de la Nación hizo posible que la doctrina, interpretando el alcance de los artículos 149, 150 y 151 del código anterior, entendiera que los funcionarios allí mencionados, en especial en el primero, eran sus representantes administrativos.

Hoy se despeja toda duda. El ministerio público no representa a la Nación ni judicial ni administrativamente. **Esta estará representada a nivel administrativo por los ministros y los directores de los departamentos administrativo que son los jefes de la administración en su respectiva dependencia (art. 208 de la constitución); y a nivel jurisdiccional ante lo contencioso administrativo esa representación la llevarán los funcionarios nacionales indicados en el art. 159 del nuevo código.** En otros términos, el ministerio público, cuya cabeza es el Procurador, sólo defenderá los intereses generales de la sociedad, el orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales. **En cambio, los intereses de la Nación como persona jurídica y parte procesal serán defendidos por sus representantes legales, en la forma anotada**”.<sup>26</sup>

La claridad de los textos anteriores y la contundencia del artículo 159 del CPACA, cuyo referente anterior en el CCA era el 149, en tanto el proceso de reparación directa cursó bajo la vigencia del Código derogado, no dejan margen de duda de la aplicación del concepto de legitimación *ad processum* por parte del legislador ordinario con la Ley 1437 de 2011 y del legislador extraordinario con el Decreto 01 de 1984.

---

<sup>26</sup> BETANCUR JARAMILLO. Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Señal Editora. Págs. 271 y sigs.

En efecto, el artículo 149 del CCA, desde esas épocas pretéritas no descuidaba la capacidad procesal para comparecer en juicio. Nótese cómo escinde y divide, según el ramo, y dejaba claro que procesalmente la Nación no podía estar representada por todas sus dependencias sino que nuevamente sectorizaba y asignaba su representación por parámetros del objeto, de la entidad o dependencia, de previsiones competenciales del legislador o de la propia Constitución, sin que ello tenga que ver con la legitimación en la causa de la Nación como parte pasiva ni con su capacidad jurídica como un todo, en la materialización de que puede contraer obligaciones y tener derechos correlativos.

Para mayor claridad se expone la literalidad de ambas normas:

“Artículo 149. REPRESENTACION DE LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO. Subrogado por el artículo 49 de la Ley 446 de 1998. Las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas podrán obrar como demandantes, demandadas o intervinientes en los procesos Contencioso Administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados. Ellas podrán incoar todas las acciones previstas en este Código si las circunstancias lo ameritan.

En los procesos Contencioso Administrativos la **Nación** estará representada por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho. [Apartes subrayados declarados exequibles C-523 de 10 de julio de 2002]

El Presidente del Senado representa a la **Nación** en cuanto se relacione con el Congreso. La **Nación-Rama Judicial** estará representada por el Director Ejecutivo de Administración Judicial.

En los procesos sobre impuestos, tasas o contribuciones, la representación de las entidades públicas la tendrán el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales en lo de su competencia, o el funcionario que expidió el acto.

PARÁGRAFO 1o. En materia contractual, intervendrá en representación de las dependencias a que se refiere el artículo 2o., numeral 1, literal b) de la Ley 80 de 1993, el servidor público de mayor jerarquía en éstas.

PARÁGRAFO 2o. Cuando el contrato haya sido suscrito directamente por el Presidente de la República en nombre de la Nación, la representación de ésta se ejerce por él o por su delegado.” (Negrillas de la Sala).

En forma más nutrida, extensa y con mayor especificidad, el artículo 159 del CPACA, también es fiel testigo de esa legitimación *ad processum* que debe invocarse, mostrarse y probarse para el buen desarrollo de los procesos contencioso administrativos. Sutilmente, destaca que los sujetos mencionados, claro incluye a la Nación, tienen la capacidad para comparecer al proceso, para ser sujetos procesales, e inmediatamente lo conecta con el tema de la representación, como manifestación de la capacidad procesal. Veamos:

“ARTÍCULO 159. CAPACIDAD Y REPRESENTACIÓN. Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan **capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar** como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados.

La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

El Presidente del Senado representa **a la Nación** en cuanto se relacione con la Rama Legislativa; y el Director Ejecutivo de Administración Judicial la representa en cuanto se relacione con la Rama Judicial, salvo si se trata de procesos en los que deba ser parte la Fiscalía General de la Nación.

En los procesos sobre impuestos, tasas o contribuciones, la representación de las entidades públicas la tendrán el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales en lo de su competencia, o el funcionario que expidió el acto.

En materia contractual, la representación la ejercerá el servidor público de mayor jerarquía de las dependencias a que se refiere el literal b), del numeral 1 del artículo 2o de la Ley 80 de 1993, o la ley que la modifique o sustituya. Cuando el contrato o acto haya sido suscrito directamente por el Presidente de la República en nombre de la Nación, la representación de esta se ejercerá por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Las entidades y órganos que conforman el sector central de las administraciones del nivel territorial están representadas por el respectivo gobernador o alcalde distrital o municipal. En los procesos originados en la actividad de los órganos de control del nivel territorial, la representación judicial corresponderá al respectivo personero o contralor.”.

Como se observa, la norma hace una mixtura entre entidades públicas diferentes, sus representantes y a la Nación la determina en forma expresa en las controversias relacionadas con la Rama Legislativa y con la Rama Judicial –salvo Fiscalía-, con lo que pareciera que en los demás asuntos en los que el derogado artículo 149 del CCA aludía a la Nación, se hubieran modificado al desconcentrarlo para entidad, órgano u organismo estatal, con lo que más toma relevancia que en Colombia, la Nación dejó de ser, para efectos procesales jurisdiccionales, el ente omnicompreensivo, por lo que es claro que en la judicialización de asuntos no le será suficiente a quienes incoan demandas contra la Nación no definir en específico a cuál organismo, entidad u órgano hace referencia, en pro de determinar quién tiene la capacidad procesal, la capacidad de comparecer al juicio.

Visto ese panorama, de cara al acervo probatorio, a los hechos planteados en la revisión y a lo visto en párrafos anteriores sobre la forma como se imputaron material y jurídicamente las conductas lesivas y los hechos generadores del daño, se tiene que el auto admisorio de la demanda de 17 de abril de 2002, conforme obra a folio 48 a 49 del cuaderno en préstamo, **admitió la demanda contra la Nación y el Distrito Capital de Bogotá** y en su resolutive primera, ordenó **notificar personalmente al Distrito Capital** y hacerle entrega de copia de la

demanda y sus anexos, **pero no impartió orden frente a la Nación**; en su segundo numeral ordenó notificar personalmente al Agente del Ministerio Público.

La notificación al Distrito Capital se efectuó ante la Oficina Jurídica de la entidad, el 4 de julio de 2002, pero no se observa diligencia de enteramiento para la Nación, a través de ninguna de sus dependencias, autoridades o representantes de las mismas.

Tan solo en el auto de 27 de noviembre de 2002<sup>27</sup>, como parte del recaudo probatorio, el Despacho ordena librar oficio a la Presidencia de la República – Red de Solidaridad Social respecto del numeral 2º del capítulo de pruebas de la demanda, en el que se solicitó: *“los antecedentes administrativos relacionados con las decisiones y medidas adoptadas y las órdenes impartidas y para la ejecución de los actos jurídico materiales relacionados con la toma del inmueble distinguido con el número 81-09 de la carrera 14 de Bogotá D.C., en el mes de diciembre y a la fecha”* (14 de noviembre de 2001). Folio 32 ib.

Sin embargo, el anterior pedimento mediante oficio, no pasa de ser un mero requerimiento de recaudo probatorio que no tiene la entidad de suplir la notificación del auto admisorio y menos de llevar a presumir o a suponer que la Nación se enteró de proceso en su contra, menos aún si se observa el contenido del oficio petitorio (TCG-02-258 de 3 de diciembre de 2002, reiterado con oficio L.T-2003-467 de 15 de mayo de 2003, fls. 175 y 193 cdno. en préstamo).

Solo hasta el 10 de marzo de 2004<sup>28</sup>, al momento de dictar el fallo, el Despacho ponente del Tribunal cae en cuenta que no se ordenó la notificación a la demandada **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**, indicando que contra ella también estaban dirigidas las pretensiones incoadas y, en consecuencia ordenó la notificación respectiva, la cual se surtió ante la Oficina del Director de la Policía Nacional (fl. 227 ib), concurriendo al proceso mediante apoderado judicial designado por el Secretario General de la Policía Nacional, en representación de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, quien contestó la demanda<sup>29</sup>, esgrimiendo como puntos centrales que actuó en cumplimiento del deber legal de protección y garantía de la seguridad y control del orden público e invocando la causal de exoneración de *“hecho de un tercero”*, en atención a la irrupción a la fuerza, intempestiva y atropellada de particulares, por demás imprevisible e irresistible para esta accionada.

Reposa el fallo de primera instancia de 14 de febrero de 2007 (fls. 322 a 327 vto. cuaderno en préstamo), que como ya se refirió se decantó por la denegatoria de pretensiones, la declaratoria de oficio de la falta de legitimación en la causa por activa y la **declaración de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y del Distrito Capital de Bogotá – Alcaldía Mayor.**

---

<sup>27</sup> Folios 103 a 104 cuaderno en préstamo.

<sup>28</sup> Auto obrante de folios 221 a 222 cuaderno en préstamo.

<sup>29</sup> Folios 229 a 232 cuaderno en préstamo.

La sentencia del a quo, para el tema de la parte pasiva, se basa en la decisión de la tutela T-1635 de 2000 que presentó el señor Defensor del Pueblo en nombre del grupo de desplazados, en la cual la Corte Constitucional impartió la orden al Presidente de la República, a los ministros del Interior, Hacienda y Crédito Público, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social y al Director de la Red de Seguridad Social, para que iniciaran gestiones para lograr la solución definitiva y eficaz de la situación creada por la ocupación de las instalaciones de la Cruz Roja de Bogotá, por parte de las personas y familias desplazadas por el conflicto armado, para reubicarlas y lograr el despeje pacífico de la sede y para que provean la atención de las necesidades básicas de esta población.

Con ese fundamento concluyó que quienes se encontraban en el deber de solucionar la situación de orden público de la zona, eran las entidades antes mencionadas, por lo que la intervención de la Fuerza Pública se hizo fue para restablecer y mantener del orden público, *“por lo tanto, en caso de haber existido una demora injustificada en darle solución al problema, las únicas entidades a las cuales se les hubiera podido atribuir responsabilidad, serían aquellas que tenían el deber de solucionarlo rápidamente, es decir, a las entidades públicas mencionadas”* y agregó que la precitada tutela, no impartió orden alguna a la Fuerza Pública ni al Distrito Capital, para darle solución al conflicto de los desplazados, en tanto *“los asuntos referentes al desplazamiento forzoso no son de su competencia. **De todo lo anterior, se concluye que la demanda se dirigió contra entidades públicas que no fueron obligadas por la sentencia de tutela del 27 de noviembre de 2000,** proferida por la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, a dar pronta solución a las reclamaciones elevadas por el grupo de desplazados, que se tomó el edificio donde funcionaba el Comité Internacional de la Cruz Roja”*

La parte actora fue apelante único, descalificando las decisiones de la sentencia del a quo, y cuyo argumento en el tema de la legitimación en la causa por pasiva es cuando en forma expresa y directa indicó que el fallo de primera instancia, desconoció los efectos *inter partes* que son propios de una decisión de tutela y destacó dos aspectos principales:

- 1) que como demandante en reparación directa **no está solicitando la protección del derecho a la vida digna, ni a la salud conexas, ni a la integridad personal, a la igualdad real y efectiva, a la vivienda digna, al trabajo, a la educación**, que fueron los derechos invocados y amparados en la tutela.
- 2) que su objeto pretensional es la **reparación de un detrimento patrimonial originado en el desequilibrio de las cargas públicas por una alteración de orden público**, que sí afectó *“el derecho fundamental a la libre circulación cuya protección es responsabilidad directa de las autoridades de policía y que se prolongó durante varios meses como resultado de los métodos dilatorios para solucionarla, adoptados por las autoridades distritales de policía en concierto con las nacionales, incluyendo al Presidente de la República, como supremo guardián del orden público”*.

Y sobre la Nación indicó que a ella se refirió como expresión jurídica del Estado Colombiano que engloba en una sola personalidad jurídica de derecho público a los cinco ministerios y la dependencia presidencial señalados por la Corte Constitucional en su fallo, como al Ministerio de Defensa Nacional contra el cual se dirige, en última instancia, la demanda.

Más adelante explica que las medidas de orden público son del nivel nacional y distrital y que las primeras emergen cuando mediante instrucciones presidenciales se busca restablecer el orden público y que en este caso no podían haber sido ajenas al Ministerio de Defensa ni a la Policía Nacional

De lo anterior, es claramente observable que dentro del proceso de reparación directa, la Nación fue representada por la Policía Nacional, quien por desconcentración, tiene a su cargo concurrir a los procesos en los que se le demanda a la Nación (Ministerio de Defensa - Policía Nacional).

Por lo que lo que emerge en forma evidente es que en realidad la Nación como ente con capacidad jurídica para ser parte, para ser sujeto de derechos y obligaciones, careció de legitimación *ad processum*, en la responsabilidad que le fue endilgada en la sentencia del juez *ad quem*, se trató entonces de un craso problema de indebida representación judicial ante el vocativo de reparación directa.

Pues el hecho de haber cursado el proceso hasta bien entrado el trámite con el solo Distrito Capital y luego con la sola Policía Nacional, quien representa procesalmente a la Nación, solo en asuntos en los que se demande a dicha entidad, pero a ninguna otra, envileció el proceso dentro de la capacidad para comparecer al proceso, en la capacidad procesal.

La importante alusión o argumento a que la Nación es solo una y es la persona jurídica que agrupa todo el estamento estatal asume toda su magnitud y alcance si se tratara del análisis de la legitimación en la causa por pasiva, pues se trata de la relación sustancial o del derecho que se discute o se reclama, pero ya quedó atrás explicado, que ello hace parte de la sentencia favorable y no de los presupuestos de la demanda ni de la acción.

Así como a todos los sujetos procesales se les protege y garantiza su individualidad y reconocimiento como partícipes en un proceso, para lo cual se verifica si cuentan con los elementos para comparecer en juicio, buscando sanear todas aquellas vicisitudes que puedan afectar dicha concurrencia, mediante el apremio de aportar probanzas o argumentos que permitan entender a quién se quiere en el proceso, a quién se ataca o contra quién se acciona, a quién se atribuye el acto o las conductas, según sea el caso y como concurren al proceso, sus calidades y acreditaciones de las mismas.

La Sala Especial de Decisión no es el juez de la causa de reparación directa, por lo que le es ajeno ingresar a cuestionar los aspectos de fondo o jurídicos que en su real saber y entender tuvo la Sección Tercera para proferir el fallo, pues su

competencia extraordinaria, en materia de esta causal se limita a verificar y a analizar la causal invocada de nulidad originada en la sentencia, en tanto, las regulaciones procesales, a las que se remite el contencioso cuando carece de norma expresa y que aplica siempre que sean compatibles a la naturaleza del asunto, son claras en establecer que declarada fundada la causal en cita, el juez extraordinario devolverá al juez natural del conocimiento y de la instancia para que rehaga la actuación que motivó la prosperidad de la mentada causal.

Se afirma de ese modo porque conforme a la literalidad del artículo 359 del CGP, se dispone que: *“Si la Corte o el tribunal encuentra fundada alguna de las causales de los numerales 1 a 6 o 9 del artículo 355 invalidará la sentencia revisada y dictará la que en derecho corresponda, si halla fundada la del **numeral 8 declarará sin valor la sentencia y devolverá el proceso al tribunal o juzgado de origen para que la dicte de nuevo**”* (Destacados de la Sala de Decisión). Por su parte la causal 8, es la misma que se predica de la causal 250 numeral 5º del CPACA, como se lee: *“5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y que no era susceptible de recurso”*.

Por contera, habiendo prosperado el primer aspecto que se planteó por parte de los censores extraordinarios, la Sala se encuentra relevada de asumir la arista argumentativa que planteó el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en cuanto a la nulidad originada en la sentencia por incongruencia, en tanto el planteamiento de base es el mismo, solo que desde la perspectiva de lo que la parte actora demandó y lo que el fallo acusado resolvió en cuanto a los sujetos procesales condenados, dentro de las cuales están los recurrentes en revisión y lo fueron por un objeto diferente del pretendido en la demanda y por causa diferente a la imputada en el libelo genitor de reparación directa.

Sin perjuicio de lo anterior, se hará la siguiente breve acotación, con miras a dar claridad sobre el tema de la congruencia

## **2.6.2. La falta de congruencia**

Esta censura encuadraría en lo que, según se explicó en el acápite inmediatamente anterior, se conoce como falta de congruencia externa, admitida por la Sala como supuesto con el potencial de estructurar la causal de nulidad originada en la sentencia, la cual, desde luego, tiene implicaciones frente al debido proceso que debe garantizarse a todos los sujetos procesales.

Pues bien, aplicando al *sub judice* las consideraciones generales descritas en precedencia, lo primero que debe destacarse es que del pronunciamiento de la Subsección de la Sección Tercera del Consejo de Estado, objeto de la revisión, se advierte que lo pretendido por el libelista es cuestionar el criterio empleado por dicho juzgador para descartar la responsabilidad patrimonial de quienes no concurrieron al proceso, por lo que se insiste en que se reenvía al argumento de falta de legitimación *ad processum*, aunque con un ingrediente adicional y es la glosa de que fue ella y las otras entidades por un objeto y causa diferentes al libelo introductorio, a lo cual la Sala Especial de Decisión acotará que dentro del

medio de control de reparación directa, el juez de lo contencioso administrativo tiene un margen más amplio de acción, tanto en conocimiento como en decisión, de aquella restricción o limitante que cuando funge en el análisis de la legalidad del acto administrativo.

Por lo que volviendo sobre lo ya estudiado, la Sala encuentra que la parte actora en reparación directa busca que se le indemnice y se le resarza el daño sufrido ante la ocupación del sector donde contaba con el hotel ya referido, por lo que asumir el estudio de cada hermenéutica dada al caso por el juez de la reparación directa, escapa del juez del recurso extraordinario y se aleja de la figura de la incongruencia, pues el cuestionamiento que sustenta la causal de revisión recae más bien en la imputación fáctica y jurídica, que termina siendo parte de la argumentación que se debe analizar en el fondo del asunto y que corresponde a la interpretación y análisis del juez natural, escapando en la forma como fue planteada el supuesto vicio de incongruencia con base en el objeto y causa.

Por demás, el fallo de segunda instancia tiene como soporte los parámetros de la convencionalidad frente al tema de las personas en la lamentable situación de desplazamiento forzado por violencia, que como se vio fue un aspecto que - independientemente o no de su acierto, en tanto no es del resorte del juez extraordinario analizar la sentencia de primera instancia ni cuestionar las interpretaciones jurídico argumentativas ni las consideraciones jurídicas de los fallos- fue traído por el actor, en forma un poco tímida y solo como referente a un supuesto fáctico “dicho por pasar”, en el que el mismo manifiesta no tener interés en el recurso de apelación, por el Tribunal *a quo* a partir de la sentencia T-1635 de 2000 que versó en forma focal sobre las personas desplazadas de los hechos de la demanda de reparación directa y finalmente, por el *ad quem* derivado de la referida convencionalidad.

## **2.7. Conclusión**

De conformidad con los anteriores argumentos, se colige que los motivos presentados en el recurso extraordinario de revisión son de recibo ante la carencia de legitimación *ad processum*, en atención a la indebida representación, lo cual conlleva a infirmar la sentencia del 22 de octubre de 2015 proferida por la Subsección “A” de la Sección Tercera del Consejo de Estado dentro del proceso de reparación directa radicado con el No. 25000-23-26-000-2010-02697-01.

Finalmente, se le aclara a los recurrentes, en especial, al DAPR que aunque es loable que busque extender los argumentos del recurso extraordinario a las demás entidades condenadas, siguiendo la línea argumentativa que dio favorabilidad a la censura extraordinaria, no tendría legitimación *ad processum*, al carecer de la capacidad procesal para tal efecto.

## **2.8. Costas**

La Sala de Decisión estima que no hay lugar a condena en costas, en tanto no se encuentran probadas.

Por lo expuesto, la Sala Cuarta Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLÁRASE FUNDADO** el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la **NACIÓN (MINISTERIO DEL INTERIOR), NACIÓN (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA) y NACIÓN (MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO)** contra la sentencia del 22 de octubre de 2015 proferida por la Subsección “A” de la Sección Tercera del Consejo de Estado dentro del proceso de reparación directa radicado con el No. 25000-23-26-000-2010-02697-01.

En consecuencia, **INFÍRMASE** la referida providencia, solo respecto de los recurrentes y, por Secretaría de esta Sala, **DEVUÉLVASE el proceso** a la Sección Tercera, Subsección A, del Consejo de Estado para que profiera nuevamente fallo y garantice y proteja los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de los recurrentes.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** En firme esta providencia, comuníquese lo sucedido al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera. Luego archívese el proceso de la referencia.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Magistrada

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Magistrada

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Magistrado

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**  
**Magistrado**

