

ACCION DE REPARACION DIRECTA – Legitimación en la causa por pasiva. Indebida representación / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA – Acción de reparación directa / PERSONA JURIDICA NACION – Representación. Legitimación en la causa / DEBIDO PROCESO – Vulneración por denegatoria de pretensiones por falta de legitimación

El actor interpuso acción de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa con el fin de que se declarara la responsabilidad patrimonial extracontractual de esa entidad. El daño alegado por el demandante consistió en la pérdida de 94 reses de su propiedad, hurto cometido por guerrilleros de las FARC. Alegó que ese daño era imputable al Estado a título de falla del servicio, pues no cumplió con la función de prestar seguridad en la zona de distensión creada por el Gobierno Nacional en el año de 1998. Al resolver la segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Meta consideró que pese a encontrarse demostrada la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por la pérdida de las 94 reses de propiedad del actor, esa responsabilidad no podía declararse porque se configuró falta de legitimación en la causa por pasiva, lo que conllevó a que se confirmara la sentencia de primera instancia que había negado las pretensiones de la demanda de reparación directa. Sobre el particular, la Sala considera que si el Tribunal demandado concluyó que el título jurídico de imputación era daño especial y que, en ese entendido, la entidad que debía comparecer al proceso de reparación directa era la Presidencia de la República y no el Ministerio de Defensa, es claro que el defecto no era la falta de legitimación en la causa por pasiva, sino tal vez la indebida representación, pues al estar como parte demandada la persona jurídica de la Nación, a quien se imputaban los hechos señalados como fuente de los perjuicios reclamados, era evidente la legitimación de la Nación para comparecer a ese proceso. Distinto es que, en ese caso, pudo estar bien o mal representada. Entonces, si en el caso puesto a conocimiento del Tribunal Administrativo del Meta la Nación estaba indebidamente representada, una opción era declarar la nulidad de lo actuado, pues la indebida representación se encuentra entre las causales de nulidad previstas por el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, aplicable a la jurisdicción de lo contencioso administrativo por remisión expresa del artículo 165 del Código Contencioso Administrativo. Pero denegar las pretensiones por no tener la Nación legitimación en la causa por pasiva, teniéndola, no era la solución más adecuada. Por lo anterior, la Sala amparará el debido proceso del señor Luis Hernando Herrera Velandia. En consecuencia, dejará sin efectos la sentencia del 28 de julio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, y ordenará a ese mismo Tribunal que, en el término de 15 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, decida sobre la nulidad por indebida representación prevista en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 140

NOTA DE RELATORIA: Sobre la legitimación en la causa por pasiva y la representación: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de marzo de 2002, Rad. 12076.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

Bogotá, tres (3) de marzo de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00005-00(AC)

Actor: LUIS HERNANDO HERRERA VELANDIA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS Y OTRO

La Sala procede a resolver la acción de tutela interpuesta por el señor Luis Hernando Herrera Velandia contra el Tribunal Administrativo del Meta y el Juzgado Quinto Administrativo de Villavicencio, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales del debido proceso y acceso a la administración de justicia.

I. ANTECEDENTES

A. Pretensiones

El demandante pidió:

“(...) Declarar sin valor ni efecto la anterior decisión judicial por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Meta confirmó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado 5 Administrativo del Circuito de Villavicencio, dentro del proceso de reparación directa promovido con el radicado 50 001 23 31 000 2002 40075 01, por el accionante, por cuanto no obstante reconocer que se causó un daño que no estaba obligado a soportar y que lo habilita para exigir la indemnización reclamada, desestima la responsabilidad del Estado por considerar que ha debido integrarse el litisconsorcio con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

2.- Ordenar a la autoridad accionada que profiera un nuevo fallo en sede de segunda instancia, tomando en consideración la aplicación del inciso segundo del artículo 149 del C.C.A., en cuanto correspondía a la Nación comparecer a dicho juicio a través del Ministerio de Defensa Nacional, el Comandante del Ejército Nacional y el Director de la Policía Nacional.”

B. Hechos

De los hechos narrados en el escrito de tutela, se advierten como relevantes los siguientes:

Que, el 2 de marzo de 2001, guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC EP sustrajeron de la Hacienda San Diego 94 reses de ganado de propiedad del señor Luis Hernando Herrera Velandia.

Que el demandante interpuso acción de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Ejército Nacional con el propósito de que se declarara la responsabilidad patrimonial extracontractual de esas entidades.

Que la demanda la conoció el Juzgado Quinto Administrativo de Villavicencio que, en sentencia del 19 de diciembre de 2008, negó las pretensiones, pues consideró que no se probó uno de los elementos de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, esto es, no se configuró el nexo causal.

Que el demandante apeló esa decisión y el Tribunal Administrativo del Meta, en sentencia del 28 de julio de 2010, confirmó el fallo de primera instancia, pero porque el demandante no integró en debida forma el litisconsorcio necesario, pues no se demandó al Presidente de la República. El Tribunal consideró que en ese caso se configuró una falta de legitimación en la causa por pasiva.

Que en esa sentencia se incurrió en defecto sustantivo, toda vez que el Tribunal demandado desconoció el inciso segundo del artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, en el que se enlistan los representantes de la Nación, entre los que se encuentran los Ministros, y el artículo 115 de la Constitución Política que estableció que el Gobierno Nacional está conformado por el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Directores de Departamentos.

Alegó que el Presidente de la República sólo comparece a los procesos judiciales cuando se trata de controversias contractuales originadas por contratos suscritos por éste, supuesto que no se presenta en este caso, pues el origen de la controversia no es un contrato estatal. Que, por lo tanto, no era necesario vincular al Presidente, pues bastaba con haberse demandado a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional.

C. Intervención de las autoridades judiciales demandadas

- Juzgado Quinto Administrativo de Villavicencio

La jueza Elsa Mireya Reyes Castellanos remitió a este proceso copia de la sentencia del 19 de diciembre de 2008, proferida por ese Despacho.

- **Tribunal Administrativo del Meta**

El magistrado Álvaro Antonio Iregui Murcia dijo que la decisión objeto de tutela *“cumple con las reglas y pautas jurisprudenciales del Consejo de Estado, de las que da cuenta la actuación”*.

Por otra parte, sostuvo que la acción de tutela no procede para cuestionar providencias judiciales.

D. Intervención del tercero interesado

- **Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional**

El Secretario General de la Policía Nacional dijo que el demandante deriva la supuesta vulneración de los derechos invocados de la sentencia del 28 de julio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta. Que, por lo tanto, era evidente que esa entidad no intervino ni en los hechos ni en la decisión que se cuestiona en la tutela.

Que los argumentos expuestos por el demandante en esta acción ya fueron puestos en consideración del juez de conocimiento. Que, por lo tanto, no pueden pretender que, mediante sentencia de tutela, se reviva un debate jurídico que ya fue resuelto por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

- **Ministerio de Defensa Nacional**

La Coordinadora del Grupo Contencioso Constitucional de la Dirección de Asuntos Legales de ese Ministerio solicitó que se negaran las pretensiones de la acción de tutela interpuesta por el señor Luis Hernando Herrera Velandia, toda vez que el demandante tuvo la oportunidad ejercer el derecho de defensa en las dos instancias y, en esas actuaciones, no se evidenció vía de hecho.

Por otra parte, dijo que en el proceso de reparación directa promovido por el demandante no se probó la existencia del nexo de causalidad entre el hecho dañoso y el daño y, en consecuencia, no se puede imputar la responsabilidad patrimonial del Estado.

II. CONSIDERACIONES

Como ya ha sido criterio reiterado en numerosas oportunidades¹, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial de origen constitucional que tiene por finalidad proteger los derechos constitucionales fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular, cuando la ley así lo autoriza (Art. 86 C.P).

Según la posición reiterada de esta Corporación, adoptada mediante Auto del 13 de junio de 2006², la Sala Plena determinó que la acción de tutela era improcedente contra las providencias judiciales, en razón de que la acción no fue así establecida en el artículo 86 de la Constitución Política y, además, porque el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, que la permitía, fue declarado inexecutable por la sentencia C-543 de 1992.

No obstante, posteriormente, la jurisprudencia constitucional ha precisado que, debido al carácter subsidiario y residual que reviste la acción de tutela, la procedencia contra providencias judiciales ha sido aceptada de manera excepcional, vale decir, cuando exista una flagrante violación de derechos fundamentales, posición que, en términos generales, en algunos casos, ha adoptado esta Sala, pues la acción de tutela resulta procedente sólo de forma muy excepcional, toda vez que esta acción no puede convertirse en una especie de última instancia de los procesos judiciales. Los principios de seguridad jurídica y el respeto del debido proceso, no permiten la revisión permanente y a perpetuidad de las decisiones judiciales, como sería el caso de la acción de tutela contra sentencias sin mayores excepciones.

Ahora bien, para aceptar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales enunciados en la sentencia C-590 de 2005, a saber: *(i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; (ii) Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio*

¹ Corte Constitucional, sentencias T-179 de 2003, T-620 de 2002, T-999 de 2001, T-968 de 2001, T-875 de 2001, T-037 de 1997, entre otras.

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de 13 de junio de 2006. Exp. IJ-03194. C.P. Ligia López Díaz.

iusfundamental irremediable; (iii) Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar los derechos fundamentales de la parte actora; (v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y (vi) Que no se trate de sentencias de tutela.

Adicionalmente, esta Sala ha establecido que la acción de tutela no es procedente cuando se dirige contra una providencia proferida por un órgano de cierre.

Además, una vez la petición de tutela supere el estudio de las causales generales, el juez constitucional debe examinar si también cumple con las causales específicas. Según lo ha entendido la Corte Constitucional, las causales específicas se presentan cuando en la providencia que se cuestiona se advierte alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo:

- “1. Defecto orgánico, que tiene lugar cuando el funcionario judicial que emite la decisión carece, de manera absoluta, de competencia para ello.*
- 2. Defecto procedimental absoluto, que tiene lugar cuando el Juez actuó al margen del procedimiento establecido.*
- 3. Defecto material o sustantivo, que se origina cuando las decisiones son proferidas con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, o que presentan una evidente contradicción entre los fundamentos y la decisión.*
- 4. Defecto fáctico por no haberse decretado, practicado o valorado pruebas debidamente solicitadas o recaudadas en el curso del proceso, o por haberse valorado pruebas nulas o vulneradoras de derechos fundamentales.*
- 5. Error inducido, que se presenta cuando la autoridad judicial ha sido engañada por parte de terceros y ese engaño lo llevó a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales.*
- 6. Decisión sin motivación, que tiene lugar cuando el funcionario judicial no da cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de su decisión, pues es en dicha motivación en donde reposa la legitimidad de sus providencias.*
- 7. Desconocimiento del precedente, que se origina cuando el juez ordinario, por ejemplo, desconoce o limita el alcance dado por esta Corte a un derecho fundamental, apartándose del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado, también cuando se aparta del*

*precedente sentado por los órganos de cierre de su respectiva jurisdicción o de su propio precedente*³.

En consecuencia, sólo cuando la tutela supera el estudio de las causales generales y las específicas, el juez de tutela puede analizar de fondo una providencia judicial.

Caso concreto

En el *sub examine*, el señor Luis Hernando Herrera Velandia pidió la protección de los derechos fundamentales del debido proceso y acceso a la administración de justicia, que consideró vulnerados por la sentencia del 28 de julio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, que confirmó el fallo del 19 de diciembre de 2008, dictado por el Juzgado Quinto Administrativo de Villavicencio, en la que se negaron las pretensiones de la acción de reparación directa promovida por el señor Luis Hernando Herrera Velandia.

En esta instancia, la Sala analizará de fondo la tutela interpuesta por el señor Luis Hernández Herrera, en razón de que se cumplen las causales generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

El demandante alega que en la sentencia del 28 de julio de 2010 el Tribunal Administrativo del Meta incurrió en defecto sustantivo, toda vez que desconoció el inciso segundo del artículo 149 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 115 de la Constitución Política.

Con el fin de determinar la vulneración alegada, la Sala considera necesario referirse a los hechos que dieron origen a esta acción de tutela.

El señor Luis Hernando Herrera Velandia interpuso acción de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa con el fin de que se declarara la responsabilidad patrimonial extracontractual de esa entidad. El daño alegado por el demandante consistió en la pérdida de 94 reses de su propiedad, hurto cometido por guerrilleros de las FARC. Alegó que ese daño era imputable al Estado a título de falla del servicio, pues no cumplió con la función de prestar seguridad en la zona de distensión creada por el Gobierno Nacional en el año de 1998.

³ Corte Constitucional, sentencia T 443 de 2010.

La demanda fue conocida, en primera instancia, por el Juzgado Quinto Administrativo de Villavicencio que, en sentencia del 19 de diciembre de 2008, negó las pretensiones porque el nexo causal entre el hecho dañoso y el daño producido se rompió por la ocurrencia de una causa extraña, esto es, el hecho de un tercero.

Esa sentencia fue apelada ante el Tribunal Administrativo del Meta que, en sentencia del 28 de julio de 2010, confirmó la decisión apelada, pero con fundamento en razones bien diferentes a las del *a quo*.

En efecto, luego de descartar la falla del servicio alegada por el demandante y de adecuar el título jurídico de imputación a daño especial, ese Tribunal concluyó que si bien en ese caso estaba demostrada la responsabilidad del Estado, ésta no podía declararse porque el hecho de que el demandante hubiera dirigido la acción de reparación directa contra el Ministerio de Defensa Nacional y no contra la Presidencia de la República configuró ausencia de un presupuesto procesal: la legitimación en la causa por pasiva. De hecho, en la sentencia en cuestión el Tribunal dijo:

“(...) En el sub lite la causa determinante del hecho delictivo, según la demanda y algunas pruebas, tiene nexo con la orden del Presidente de la República, en tanto dispuso retirar la Fuerza Pública de la comprensión territorial de los municipios de Mesetas, Uribe, la Macarena, Vista Hermosa y San Vicente del Caguan (sic), lo que a la postre facilitó el accionar de los delincuentes de las FARC.. (sic) Según la documentación allegada y el análisis que ya se hizo, fueron las FARC los autores del hurto de ganado no solo en la hacienda San Diego, sino en las fincas aledañas, causándole el daño que la parte demandante no estaba obligada a soportar y que la habilita para exigir la indemnización reclamada. Pero a pesar de que se vislumbra comprometida la responsabilidad del Estado, es imperioso desestimarla, por otras razones.

Se refiere la Sala a la ausencia en el cumplimiento de uno de los presupuestos de la demanda: El (sic) de la legitimación en la causa por pasiva, que debe analizarse con especial esmero y detenimiento. (...)”⁴.

Nótese que quien concibió, coordinó y dirigió la (sic) acciones orientadas al diálogo con los insurgentes fue el propio Presidente de la República y en tal medida quien dispuso el retiro de la Fuerza Pública de la “Zona de Distensión”. De esa decisión, adoptada de manera unilateral, se derivó no sólo la desprotección para los habitantes de la Zona de Distensión, sino también el accionar de dicho grupo insurgente en zonas limítrofes y cercanas. Y como aquí se atribuye el hurto a los mencionados insurgentes, quienes lograron su consumación ingresando inmediatamente a zona de su absoluto dominio, pues fluye la necesidad o mejor la obligación de haber

⁴ Folio 53 del expediente.

llamado al proceso también al Departamento Administrativo de la Presidencia del República, entidad con autonomía administrativa, financiera y presupuestal, dado que la claridad de las circunstancias antecedentes, concomitantes y consecuentes que desencadenaron los hechos así lo indican. Pero ello no se hizo, diluyéndose de paso con tal omisión la posibilidad de permitirle ejercitar su derecho de defensa, vicisitud procesal que en el epílogo del litigio constituye motivo suficiente para despachar desfavorablemente las pretensiones de la demanda.”

En conclusión, el Tribunal Administrativo del Meta consideró que pese a encontrarse demostrada la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por la pérdida de las 94 reses de propiedad del señor Herrera Velandia, esa responsabilidad no podía declararse porque se configuró falta de legitimación en la causa por pasiva, lo que conllevó a que se confirmara la sentencia de primera instancia que había negado las pretensiones de la demanda de reparación directa.

Sobre el particular, la Sala considera que si el Tribunal demandado concluyó que el título jurídico de imputación era daño especial y que, en ese entendido, la entidad que debía comparecer al proceso de reparación directa era la Presidencia de la República y no el Ministerio de Defensa, es claro que el defecto no era la falta de legitimación en la causa por pasiva, sino tal vez la indebida representación, pues al estar como parte demandada la persona jurídica de la Nación, a quien se imputaban los hechos señalados como fuente de los perjuicios reclamados, era evidente la legitimación de la Nación para comparecer a ese proceso. Distinto es que, en ese caso, pudo estar bien o mal representada.

Sobre este tema, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 14 de marzo de 2002, expediente 12076, dijo:

“En efecto, no puede confundirse la legitimación en la causa -en este caso por pasiva- con la representación judicial de la persona jurídica demandada en el proceso. La primera hace relación a la capacidad de una persona para comparecer al proceso, bien para elevar una determinada pretensión frente a otra, ó para contradecir las súplicas formuladas en su contra por el actor; en tanto que la representación judicial hace referencia a la persona autorizada por la ley para actuar en el respectivo proceso en nombre de quien figura como demandante o demandado.

Así, en tratándose de la persona jurídica Nación, se tiene que ésta es una sola, quien en la relación jurídico-procesal bien puede ocupar la posición de demandante o demandada, pero, en una u otra de tales hipótesis, por determinación del legislador, ha de estar representada de modo diferente según sea la rama de poder, órgano o dependencia a quien de manera específica se atribuya el acto objeto de juzgamiento, ó el hecho, omisión u operación administrativa en que se funde la demanda de responsabilidad

extracontractual que se le impute al Estado. Sobre el particular, en sentencia del 4 de septiembre de 1997, expediente 10.285, al decidir un asunto similar al que ahora ocupa la atención de la Sala, se precisó lo siguiente:

“Entendida la legitimación en la causa como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, es evidente que este presupuesto se cumple en el caso sub iudice como que el actor formuló su petitum contra la Nación, que es la llamada a resistirlo.

“Ocurre, sin embargo, que esta persona jurídica está representada por diversos funcionarios según la rama del poder público o la dependencia u órgano que deba concurrir al proceso porque “los actos administrativos, los hechos, las operaciones administrativas y los contratos administrativos y privados con cláusula de caducidad de las entidades públicas” que juzga la jurisdicción de lo contencioso administrativo (CCA, art. 83) les sean atribuibles de manera directa, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo.

“Podría afirmarse que el centro genérico de imputación - Nación- es una persona jurídica unitaria y como tal, para efectos procesales, considerada parte, sólo que en cuanto a su representación esa imputación se particulariza teniendo en cuenta la rama, dependencia y órgano al que, específicamente para los efectos de la responsabilidad extracontractual del Estado, se le atribuya el hecho, la omisión o la operación administrativa o la ocupación causante del daño indemnizable (CCA, art. 85)”⁵.

Entonces, si en el caso puesto a conocimiento del Tribunal Administrativo del Meta la Nación estaba indebidamente representada, una opción era declarar la nulidad de lo actuado, pues la indebida representación se encuentra entre las causales de nulidad previstas por el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, aplicable a la jurisdicción de lo contencioso administrativo por remisión expresa del artículo 165 del Código Contencioso Administrativo. Pero denegar las pretensiones por no tener la Nación legitimación en la causa por pasiva, teniéndola, no era la solución más adecuada.

Por lo anterior, la Sala amparará el debido proceso del señor Luis Hernando Herrera Velandia. En consecuencia, dejará sin efectos la sentencia del 28 de julio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, y ordenará a ese mismo

⁵ Este criterio ha sido objeto de reiteración en varias oportunidades, como por ejemplo, en sentencia del 10 de mayo de 2001, expediente número 12.719.

Tribunal que, en el término de 15 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, decida sobre la nulidad por indebida representación prevista en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

1. Ampárase el debido proceso del señor Luis Hernando Herrera Velandia por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia. En consecuencia, se dispone:

- **Déjase** sin valor y efectos jurídicos la sentencia del 28 de julio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta en el proceso radicado al número 50001 23 31 000 2002 40075-01.
- **Ordénase** al Tribunal Administrativo del Meta que, en el término de 15 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, decida sobre la nulidad por indebida representación, prevista en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil.

2. Si no se impugna, envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS
Presidente de la Sección

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ