



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A**

Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-26-000-2018-00081-00

Actor: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE

Demandado: SAMUEL PALACIOS MOSQUERA Y OTROS

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – LEY 1437 DE 2011

Temas: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – procedencia – no es una instancia adicional para debatir aspectos propios que fueron resueltos en el proceso inicial / CAUSALES - nulidad originada en la sentencia – alcance de la causal se ha definido jurisprudencialmente / DECLARA INFUNDADO – porque en la sentencia cuestionada no se incurrió en nulidad / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA – la decisión respecto de la excepción propuesta no constituye una nulidad procesal / CONDENA EN COSTAS – criterio objetivo.

La Sala decide el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Ministerio de Transporte en contra de la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo del Chocó el 12 de diciembre de 2017, mediante la cual confirmó el fallo que accedió parcialmente a las pretensiones, proferido en primera instancia por el Juzgado 1° Administrativo Mixto de Descongestión de Quibdó.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El Ministerio de Transporte interpuso recurso extraordinario de revisión en contra de una sentencia en la que se dispuso la reparación de los perjuicios causados a un grupo, para lo cual adujo que en el fallo objeto de controversia se incurrió en la causal prevista en el numeral 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, dado que se le vulneró el debido proceso, por no haberse declarado a su favor la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

II. ANTECEDENTES

1. Proceso en el que se profirió la sentencia objeto de revisión

El 22 de junio de 2012, el señor Samuel Palacios Mosquera y otros presentaron demanda en ejercicio del medio de control de los perjuicios causado a un grupo, en contra del Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías –*en adelante*



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00081-00
Actor: Nación – Ministerio de Transporte
Demandado: Samuel Palacios Mosquera y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

Invías-, con el fin de que se les declarara patrimonial y administrativamente responsables por los daños causados a “*los productores y habitantes*” de los municipios de Río Quito y Alto Baudó – Chocó “*por la supuesta falta y falla en la prestación del servicio por omisión en la atención de las emergencias que presenta la infraestructura vial de su competencia*”¹.

El Ministerio de Transporte, al contestar la demanda, formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que no tuvo injerencia en el daño alegado por el grupo demandante.

Surtido el trámite legal correspondiente, el Juzgado 1° Administrativo Mixto de Descongestión de Quibdó, por medio de fallo del 5 de octubre de 2012, declaró responsables al Ministerio de Transporte y al Invías, porque al omitir sus funciones permitieron que no se pudiera usar “*la vía que conduce a la victoria denominado tramo No. 5 de la vía al mar Ánimas – Nuquí, de la Transversal Tribugá -. Arauca*”² y, como consecuencia, condenó a las accionadas al pago de perjuicios materiales e inmateriales³.

En contra de la anterior decisión, las partes interpusieron recursos de apelación que fueron decididos de manera desfavorable por el Tribunal Administrativo del Chocó a través de sentencia de 12 de diciembre de 2017⁴.

En lo relacionado con la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la parte recurrente, el Tribunal *ad quem* concluyó que su objeto no se limita a la formulación y adopción de políticas en asuntos de tránsito y transporte, sino que, sumado a ello, debe velar por la ejecución de los programas desarrollados por el gobierno nacional en esa materia⁵.

¹ Folio 1 del cuaderno principal.

² Folio 2 del cuaderno principal.

³ Sentencia que fue aportada a través de medio magnético en el cd que consta a folio 69 del cuaderno principal.

⁴ Providencia que obra a folios 30 a 68 del cuaderno principal.

⁵ En concreto, el Tribunal Administrativo del Chocó manifestó lo siguiente: *Las anteriores disipaciones normativas no han sido observadas por el Ministerio de Transporte, **razón por la cual no se podrá declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva alegada, en razón a que ese Ministerio le corresponde adelantar y formular las políticas y directrices del sector y sobre todo velar por la ejecución de las mismas por parte del Invías, en ejercicio de su control de tutela**, pues como se ve, el INVÍAS no es una rueda suelta en el sistema orgánico estatal, sino que depende en gran medida de los lineamientos determinados por el Ministerio de Transporte. Es que como se ve, el objetivo del Ministerio de Transporte se circunscribe simplemente con la formulación y adopción de políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, pues también le compete la regulación técnica en materia de transporte y tránsito del modo carretero, **de tal manera que trazar la política lleva implícito su control de ejecución en tanto puede fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte y de construcción y conservación de su infraestructura en tanto que es su deber***



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00081-00
Actor: Nación – Ministerio de Transporte
Demandado: Samuel Palacios Mosquera y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

2. El recurso extraordinario de revisión presentado y su trámite

2.1. El 7 de junio de 2018⁶, el Ministerio de Transporte interpuso recurso extraordinario de revisión en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó el 12 de diciembre de 2017, para lo cual invocó la causal contemplada en el numeral 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011⁷, por no haberse declarado a su favor la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

La entidad considera que se vulneró el derecho al debido proceso, porque se le condenó patrimonialmente a pesar de no tener a su cargo la construcción de vías del orden nacional, los mantenimientos rutinarios, la reconstrucción de la banca vial o la remoción de los deslizamientos de tierra caídos en la carretera.

2.2. A través de auto del 7 de marzo de 2019⁸ se admitió la demanda de revisión extraordinaria⁹, se ordenó el emplazamiento de los demandados y se indicó que, una vez se surtieran las notificaciones a la parte demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se corriera traslado a dichos sujetos procesales para lo pertinente¹⁰.

El señor Samuel Palacios Mosquera presentó recurso de reposición en contra de la anterior determinación¹¹, el cual fue resuelto de manera desfavorable por medio de auto del 5 de junio de 2019¹².

2.3. El 25 de junio siguiente¹³, la parte demandada se manifestó frente al recurso de revisión, en el sentido de solicitar que se declarara infundado, ya que la responsabilidad del Ministerio de Transporte fue analizada en cada uno de los fallos en los que se resolvió la acción por ellos impetrada, por lo que no era dable abrir el debate sobre aspectos que ya fueron objeto de resolución.

coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito (...) (se destaca).

⁶ Folios 1 a 13 del cuaderno principal.

⁷ Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: (...).

5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación (...).

⁸ Folios 145 a 149 del cuaderno principal.

⁹ Mediante autos del 15 de agosto y 22 de octubre de 2018, respectivamente, la magistrada conductora del proceso inadmitió la demanda, con el fin de que se indicaran de forma precisa las personas en contra de quien iba dirigido el escrito inicial, así como sus correspondientes direcciones para efectos de notificación. El 19 de noviembre de 2018, la parte actora allegó memorial de subsanación. Folios 108, 115 y 116 y 119 a 143 del cuaderno principal.

¹⁰ Folios 119 a 143 del cuaderno principal.

¹¹ Escrito del 26 de marzo de 2019, el cual obra de folios 151 a 155 del cuaderno principal.

¹² Folios 164 a 166 del cuaderno principal.

¹³ Folios 171 a 178 del cuaderno principal.



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00081-00
Actor: Nación – Ministerio de Transporte
Demandado: Samuel Palacios Mosquera y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado intervino en este proceso y explicó que no existía una relación de causalidad, por acción u omisión, entre el daño expuesto por los demandantes y las funciones que adelantaba el Ministerio de Transporte para la época de los hechos, por lo que no obraba fundamento jurídico y/o probatorio para imponer condena en contra del ministerio mencionado¹⁴.

El Ministerio Público guardó silencio.

2.4. A través de providencia del 27 de abril de 2021¹⁵ se decretaron como pruebas los documentos aportados por la parte recurrente y se ofició al Juzgado 3° Administrativo de Quibdó *-juzgado que actualmente tiene a su cargo el proceso solicitado-* para que remitiera copia digital del proceso con radicado No. 27001-33-31-701-2012-00101-00.

La información requerida fue remitida el 16 y 17 de junio de 2021¹⁶, y el expediente ingresó al despacho de la magistrada ponente para dictar sentencia el 22 de junio siguiente¹⁷.

III. CONSIDERACIONES

1. Régimen aplicable

Al *sub júdice* le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda *-7 de junio de 2018-*, las cuales corresponden a las contenidas en la Ley 1437 de 2011, así como a las disposiciones del C.G.P, en virtud de la integración normativa dispuesta por el artículo 306 del primero de los estatutos mencionados.

Adicionalmente, el *sub lite* se rige por la Ley 2080 de 25 de enero de 2021¹⁸, cuyas reglas de vigencia se encuentran establecidas en el artículo 86 *ejusdem*¹⁹, sin que

¹⁴ Mediante correo electrónico dirigido a la Secretaría de la Sección. Índice 44 de SAMAI.

¹⁵ Índice 56 de SAMAI.

¹⁶ Índices 61 y 63 de SAMAI.

¹⁷ Según informe secretarial que obra a índice 64 de SAMAI.

¹⁸ Publicada en el Diario Oficial No. 51.568 de 25 de enero de 2021, razón por la cual, cumplida su promulgación, entró a regir al día siguiente.

¹⁹ En virtud del cual la nueva normativa en materia de competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado entrará a regir un año después de la publicación y en lo relativo al dictamen pericial, siempre que no se hubiesen decretado pruebas.

En todo caso, las reformas procesales introducidas por dicha ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde su publicación y respecto de procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011, salvo los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas *-incluido la de carácter pericial-*, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas,



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00081-00
Actor: Nación – Ministerio de Transporte
Demandado: Samuel Palacios Mosquera y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

en este caso se advierta alguna situación que imponga la sujeción del trámite a las disposiciones que existían antes de su publicación, pues no se observan recursos por resolver, práctica de pruebas decretadas antes de su publicación, audiencias convocadas antes de su entrada en vigor, diligencias, incidentes, notificaciones o términos en curso para el 25 de enero de 2021.

2. Competencia

La Subsección cuenta con competencia para decidir el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra el fallo dictado el 12 de diciembre de 2017 por el Tribunal Administrativo del Chocó, de conformidad con lo normado en el artículo 249²⁰ del CPACA²¹.

3. Cuestión previa, procedencia del recurso extraordinario de revisión frente a sentencias proferidas en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo

De acuerdo con lo previsto en el artículo 248 *ejusdem*²², el recurso extraordinario de revisión procede en contra de las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los tribunales administrativos y por los jueces administrativos.

Adicionalmente, el artículo 67 de la Ley 472 de 1998²³ estableció que el recurso extraordinario de revisión procede²⁴ en los procesos adelantados en ejercicio de la

se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

²⁰ Artículo 249. Competencia. De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del consejo de estado conocerá la sala plena de lo contencioso administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión.

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los tribunales administrativos conocerán las secciones y subsecciones del consejo de estado según la materia.

²¹ Si bien este artículo fue modificado por el artículo 68 de la Ley 2080 de 2021, el artículo 86 de esa misma ley dispone que los recursos interpuestos se rigen por las normas vigentes al momento de su interposición.

²² Artículo 248. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión **procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por** las secciones y subsecciones de la sala de lo contencioso administrativo del consejo de estado, **por los tribunales administrativos** y por los jueces administrativos.

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los jueces administrativos conocerán los Tribunales Administrativos (se destaca).

²³ Artículo 67. Recursos contra la sentencia. La sentencia es apelable en el efecto suspensivo. En este evento el Juez ordenará se preste caución para garantizar las medidas cautelares de embargo y secuestro (...) **Contra las sentencias proferidas en los procesos adelantados en ejercicio de las Acciones de Grupo proceden el recurso de revisión** y el de casación, según el caso, de conformidad con las disposiciones legales vigente (...) (se destaca).

²⁴ Sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión en contra de sentencias dictadas en ejercicio de una acción de grupo, la Sección ha señalado: *Para este efecto, no es aplicable aquí la remisión de que trata el artículo 44 de la misma Ley 472, toda vez que ésta procede frente a los*



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00081-00
Actor: Nación – Ministerio de Transporte
Demandado: Samuel Palacios Mosquera y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

acción de grupo -*hoy medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo*-²⁵.

Como consecuencia, en el caso bajo estudio el recurso resulta procedente, toda vez que tiene por objeto la revisión de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, frente a la pretensión de grupo con radicado 2012-00101.

4. Oportunidad para la presentación del recurso

De conformidad con el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011, el plazo para acudir a esta jurisdicción es de un año contado a partir de la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia.²⁶

En el *sub lite*, si bien dentro del expediente no obra la constancia de ejecutoria, lo cierto es que aun tomando la fecha en la que se profirió el fallo de segunda instancia, 12 de diciembre de 2017²⁷, es dable concluir que el recurso extraordinario de revisión, radicado el 7 de junio de 2018, fue oportuno.

5. Objeto y alcance del recurso extraordinario de revisión

El recurso extraordinario de revisión tiene por objeto permitir que las sentencias ejecutoriadas puedan ser analizadas nuevamente e invalidadas en aquellos casos en los que se han obtenido por medios irregulares o carecen de verdad, por razones no imputables a la parte afectada, conservando la finalidad de preservar el valor de

*aspectos no regulados en la misma ley, cuando lo cierto es que ésta sí reguló la materia de los recursos para la acción popular, según se vio, sólo que excluyó la posibilidad de presentar recurso extraordinario alguno. **Es tan cierto lo anterior, que para las acciones de grupo la misma ley sí previó en el artículo 67, la procedencia de los recursos de casación y de revisión, de donde se infiere que de haberlo querido así, habría insertado los recursos respectivos para la acción popular.*** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 2 de agosto de 2006, C.P: Ramiro Saavedra Becerra, exp: 2004-00764-00(AP). Igualmente, ver las siguientes providencias dictadas por esta Corporación: i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 24 de octubre de 2019, C.P: William Hernández Gómez, exp: 2019-03498-01(AC) y ii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Quinta Especial de Decisión, auto del 6 de septiembre de 2017, C.P: Milton Chaves García, exp: 2017-02058 (REV).

²⁵ Acerca de la diferencia entre el recurso extraordinario de revisión y el mecanismo de revisión eventual respecto de fallos dictados en desarrollo de las acciones de grupo, consultar: i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, auto del 5 de febrero de 2020, C.P: Jaime Enrique Rodríguez Navas, exp: 2014-02321-00 (REV) y ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 30 de octubre de 2017, C.P: Guillermo Sánchez Luque, exp: 2009-00096-01.

²⁶ Artículo 251. **Término para interponer el recurso. El recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia.**

En los casos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo precedente, deberá interponerse el recurso dentro del año siguiente a la ejecutoria de la sentencia penal que así lo declare.

En el caso del numeral 7, el recurso deberá presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los motivos que dan lugar al recurso (...) (se destaca).

²⁷ Folio 30 del cuaderno principal.



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00081-00
Actor: Nación – Ministerio de Transporte
Demandado: Samuel Palacios Mosquera y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

la justicia y la seguridad jurídica que brinda la figura de la cosa juzgada²⁸; por ende, dicho mecanismo no se trata de una tercera instancia²⁹.

Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación ha sostenido lo siguiente:

El [recurso extraordinario de revisión] no constituye una instancia adicional, la tercera en este caso, en la que los interesados pueden replantear el asunto objeto del litigio original para que el Juez de la Revisión lo reexamine o analice una vez más (...).

En efecto, con la demanda de revisión se inicia una instancia que cuenta con trámite propio y diferentes etapas procesales que se enmarcan dentro del debido proceso, hasta culminar con un fallo que define sobre la legalidad de una sentencia ejecutoriada (...)³⁰ (se resalta).

En las condiciones analizadas, el recurso extraordinario de revisión no está instituido para cuestionar la sentencia proferida dentro de un proceso ordinario, sino que procede en determinadas y especiales circunstancias taxativamente consagradas en la ley, las cuales, en todo caso, no deben ser imputables al afectado con el fallo. Así lo ha precisado la jurisprudencia³¹:

El recurso de revisión, como extraordinario que es, sólo tiene cabida en los precisos casos que señala la ley y sobre la base de que se interponga dentro del término que este establece. Como no constituye una tercera instancia, que sería contraria al sistema procesal que rige en Colombia, el recurrente no puede mediante el recurso suplir las deficiencias de orden probatorio en que se incurrió en el proceso cuya sentencia quiere que sea revisada o en sus alegaciones jurídicas o remediar omisiones cometidas en defensa de los intereses de la parte que resultó desfavorecida.

La regla general, en el recurso de que se trata, es la posibilidad de desvirtuar la presunción de legalidad y acierto que ampara a las sentencias res iudicata pro veritate habetur, demostrando plenamente que esa sentencia estaba fundada en una realidad procesal contraria a la verdad, que fue demostrada con pruebas falsas o que tal verdad no pudo ser acreditada en el proceso no por descuido, omisión o negligencia de la parte interesada, sino por fuerza mayor, caso fortuito u obra de la parte contraria, en cuya virtud las pruebas pertinentes no pudieron ser allegadas al proceso, y además en ambos casos, que de no haber mediado esas circunstancias imprevistas e irresistibles para el interesado, la decisión habría sido otra.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 20 de febrero de 2020, exp: 56.976.

²⁹ Ver, entre otros, los siguientes pronunciamientos de la Sección Tercera, Subsección A: i) sentencia del 14 de junio de 2019, C.P. María Adriana Marín, exp: 50.330; ii) sentencia del 8 de mayo de 2019, exp: 46.453 y iii) sentencia del 5 de octubre de 2016, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, exp: 41.222.

³⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 12 de agosto de 2014, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, exp: 2013-02110.

³¹ Sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 13 de febrero de 1974, G.J. T. CXLVII, págs. 46 y 47.



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00081-00
Actor: Nación – Ministerio de Transporte
Demandado: Samuel Palacios Mosquera y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

6. Caso concreto

El numeral 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, establece como causal de revisión el hecho de “[e]xistir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”, situación frente a la cual la jurisprudencia ha sostenido:

(...) el proceso solamente es nulo, en todo o en parte, por las causas establecidas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil [hoy artículo 133 del Código General del Proceso]. Así, por ejemplo, la nulidad que tiene origen en la sentencia puede ocurrir, en conformidad con la disposición referida, cuando se provee sobre aspectos para los que no tiene el juez jurisdicción o competencia (numerales 1 y 2); cuando, sin ninguna otra actuación, se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia firme, o sin más actuación se dicta sentencia después de ejecutoriado el auto por el cual hubiera sido aceptado el desistimiento, aprobada la transacción o declarada la perención del proceso, porque así se revive un proceso legalmente concluido, o cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el previo trámite correspondiente, porque así se pretermite íntegramente la instancia; o cuando se condena al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda o por causa diferente de la invocada en ésta, o se condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello, en lo concerniente, también se pretermite íntegramente la instancia (numeral 3); o cuando, sin más actuación, se profiere sentencia después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión o, en éstos casos, antes de la oportunidad debida (numeral 5), entre otros eventos. (...)³².

Adicionalmente, conviene destacar que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en fallo de 8 de mayo de 2018³³, señaló que la causal de revisión consistente en la nulidad originada en la sentencia también puede configurarse por evidenciarse una violación del artículo 29 de la Constitución Política -*debido proceso*-, cuando se dicta un fallo inhibitorio. Así se razonó:

Lo expuesto permite concluir, que los derechos al acceso a la administración de justicia y a una tutela judicial efectiva generan la configuración de la causal de revisión por violación del artículo 29 constitucional por haberse visto comprometidos ante la existencia de una decisión inhibitoria fundada en motivos contraevidentes.

*(...)
Por tal razón, concluye la Sala, que también hay una vulneración del derecho fundamental al debido proceso, artículo 29 Constitucional, cuando una autoridad judicial dicte sin fundamento válido, razonable, una sentencia inhibitoria, que, como se expuso, es una clara denegación de justicia”.*

³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 11 de mayo de 1998, C.P. Mario Alario Méndez, exp: Rev.-093. Reiterada por la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia de 26 de mayo de 2010, C.P: Mauricio Fajardo Gómez (E), exp. 35.221.

³³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P: Alberto Yepes Barreiro, exp: 1998-153-01(REV). En esa ocasión se sostuvo que la providencia revisada había vulnerado los derechos del actor al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, al haberse adoptado una decisión inhibitoria sin soporte jurídico para ello, razón que permitía acceder a las pretensiones de la demanda interpuesta en ejercicio del recurso extraordinario de revisión.



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00081-00
Actor: Nación – Ministerio de Transporte
Demandado: Samuel Palacios Mosquera y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

6.2.3 Nuevo alcance de la causal de nulidad originada en la sentencia.

Todo lo anterior permite afirmar sin ambages que los eventos definidos tradicionalmente por la jurisprudencia de esta Corporación como constitutivos de nulidades originadas en la sentencia, no son taxativos.

Así, por ejemplo, con esta providencia queda claro que, en aras de hacer efectivos los derechos a la tutela judicial efectiva, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, es deber del juez decidir de fondo los litigios cuando las circunstancias así se lo permitan, lo que significa que la violación a tales preceptos cuando se expide un fallo inhibitorio injustificado también configura la causal de revisión alegada.

En conclusión, si bien nuestra legislación procesal civil mediante el CPC o el CGP - artículos 140 y 133, respectivamente-, según el caso, determinó algunas causales de nulidad, lo cierto es que a ello se debe sumar la interpretación efectuada por la Corte Constitucional en su sentencia C-491 de 1995³⁴, en la cual señaló que la prueba obtenida con violación del debido proceso es nula de pleno derecho, por lo que, en todo caso, del artículo 29 de la Constitución Política solo se puede derivar esta causal de nulidad, la cual tiene una repercusión puntual respecto de un determinado medio de prueba, sin que se vea afectada una etapa procesal en concreto³⁵.

Es del caso recordar que la doctrina ha explicado que en nuestro procedimiento civil no es de recibo la teoría de las “*nulidades constitucionales*” con carácter indeterminado, por considerar que tal teoría genera inseguridad jurídica³⁶.

En ese sentido, la nulidad que emerge del fallo debe ser de naturaleza procesal; además, se ha precisado que la nulidad derivada de la providencia no puede

³⁴ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C -491 del 2 de noviembre de 1995, M.P: Antonio Barrera Carbonell, exp: D-884.

³⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veinticinco Especial de Decisión, auto del 31 de mayo de 2021, exp: 2018-0849 (REV).

³⁶ LÓPEZ BLANCO Hernán Fabio, Código General del Proceso, Dupré Editores Ltda., Bogotá, 2016, páginas 911, 913 y 914. *La jurisprudencia y la doctrina en el campo procesal civil han sido permanentes y unánimes en desterrar las mal denominadas nulidades constitucionales, que se enseñorean dentro del proceso penal que con base en amañadas interpretaciones del art. 29 de la C. P. pretenden erigir las menores e intrascendentes irregularidades en causales de nulidad, lo que viene a dejar el criterio de cada juez decidir si en determinada circunstancia es o no causal de nulidad generándose, como lo evidencia la práctica penal, caóticas situaciones en torno al punto, que es una de las causas de la impunidad en dicha rama, en la que el medio de defensa al que acuden los abogados no se enfoca a demostrar la inocencia o circunstancias atenuantes del ilícito de sus defendidos, sino a que se declaren nulidades que dejan sin efecto la actuación cuya reposición será improbable. (...)*

Que quede, entonces, perentoriamente señalado que dentro del proceso civil colombiano está erradicada la teoría de las nulidades constitucionales, también denominada del antiprocesalismo, en virtud de la cual está al arbitrio del fallador determinar si la irregularidad es de aquellas que permiten anular la actuación, pues esa labor la realizó previamente el legislador y es por eso que con todo acierto ha dicho la corte que 'la teoría del llamado antiprocesalismo, de la cual se hizo uso y abuso antes del nuevo Estatuto Procesal Civil, permitía considerar a discreción del juzgador la existencia de irregularidades cuya gravedad y trascendencia no tenían pauta y que, al ser comúnmente aceptadas con ese carácter, implicaban derrumbar la estabilidad de los procesos por las más nimias circunstancias con claro desconocimiento no sólo del fenómeno y alcance de la preclusión procesal, sino de la misma lealtad debida al juez y a la contraparte.



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00081-00
Actor: Nación – Ministerio de Transporte
Demandado: Samuel Palacios Mosquera y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

confundirse con el defecto en el contenido del fallo relacionado con su fundamentación jurídica o probatoria, que resuelva el fondo de la controversia³⁷.

La parte actora invocó como causal de revisión la establecida en el numeral 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, dado que, a su juicio, el Tribunal Administrativo del Chocó le vulneró su derecho al debido proceso, porque debió ser desvinculada del proceso al haber demostrado su falta de legitimación en la causa por pasiva.

En relación con lo expuesto, la entidad recurrente sostuvo (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

Se incurre entonces en una nulidad por el Juez de Segunda Instancia, al desconocer las normas que debían aplicarse al caso concreto, lo cual le obligaba a desligar de la responsabilidad al MINISTERIO DE TRANSPORTE, en razón a que no es su función la de realizar mantenimientos rutinario, reconstrucción de la banca vial, remoción de los deslizamientos de tierra caídos en la tierra, ni ninguna de estas labores, por ser de competencia de otros organismos, conforme a quien se encuentra asignada la vía. Por lo tanto, esas labores o actuaciones no se enmarca dentro de las competencias que le otorga la ley al MINISTERIO DE TRANSPORTE, desconociendo así lo establecido por la Constitución Política³⁸.

La Sala ha establecido que la legitimación en la causa material por pasiva solamente es predicable respecto de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, respecto de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales³⁹, por ende, es un análisis propio que la autoridad judicial resolverá al dictar el fallo respectivo⁴⁰ y, en todo caso, no hace parte de alguna de las causales de nulidad señaladas taxativamente en el estatuto procesal.

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Novena Especial de Decisión, providencia del 19 de marzo de 2020, exp: 2018-02341 (REV).

³⁸ Folio 11 del cuaderno principal.

³⁹ 53. *De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, **lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio**, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido **o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores*** (se destaca). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 7 de mayo de 2021, C.P: José Roberto Sáchica Méndez, exp: 51.349.

⁴⁰ *Si la falta de legitimación en la causa es del demandado, de una parte al demandante se le negarán las pretensiones no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder; por eso, de otra parte, el demandado debe ser absuelto, situación que se logra con la denegación de las súplicas del demandante*”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001; C.P: María Elena Giraldo Gómez, exp: 13.356. Reiterada en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 27 de abril de 2006, C.P: Ramiro Saavedra Becerra; exp: 15.352.



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00081-00
Actor: Nación – Ministerio de Transporte
Demandado: Samuel Palacios Mosquera y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

En el *sub júdice*, la Subsección estima que en este caso el recurso extraordinario de revisión no está llamado a prosperar, toda vez que, una vez analizados los argumentos bajo los cuales la entidad recurrente basó su demanda, se observa que la supuesta irregularidad en la que incurrió el Tribunal Administrativo del Chocó en su sentencia *-no declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva-* no se encuentra catalogada como una nulidad procesal.

La parte actora en su recurso extraordinario argumentó que debió tenerse en cuenta el marco funcional que se le ha otorgado, así como la jurisprudencia de esta Corporación, con lo que se hubiera llegado a la conclusión de que esa entidad pública no tuvo participación alguna en el perjuicio alegado por el grupo demandante y, por ende, no debía responder patrimonialmente por las sumas de dinero que fueron reconocidas en el fallo cuestionado.

Como consecuencia, la parte demandante fundó su recurso en críticas sobre la forma en la que se sustentó jurídica y probatoriamente el fallo objeto de controversia, lo cual, como se explicó con anterioridad, no es dable a través del mecanismo ejercido por la entidad actora.

En conclusión, lo que realmente pretende el ente accionante, al alegar una supuesta violación al debido proceso consagrado en el artículo 29 del texto constitucional, es reabrir el debate sobre puntos propios del proceso ordinario en el que se accedió a las súplicas de la demanda, sin que dicha situación conlleve a que se configure alguna causal de nulidad en la sentencia atacada.

La entidad demandante no especificó el por qué consideraba que la sentencia objeto de estudio se dictó con base en pruebas supuestamente obtenidas con violación del debido proceso, que es la única causal de nulidad contemplada en el artículo 29 constitucional.

Por lo expuesto anteriormente, era necesario que la parte demandante basara su demanda sobre alguna de las causales de nulidad contempladas taxativamente en nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que no resulta admisible que dicha argumentación se edifique sobre un supuesto genérico o indeterminado como ocurrió en el *sub lite*.

Aunado a ello, se reitera, los accionantes fundaron su escrito sobre la valoración que, a su juicio, debió efectuarse sobre el material probatorio que obraba en el proceso y su grado de participación en el daño alegado en la acción de grupo,



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00081-00
Actor: Nación – Ministerio de Transporte
Demandado: Samuel Palacios Mosquera y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

siendo ello un eje temático propio del proceso declarativo primigenio y que no es dable discutir mediante el mecanismo ejercido por la entidad demandante.

En ese orden de ideas, el supuesto fáctico que invoca la parte recurrente como causal de nulidad no se adecúa a ninguna de las causales previstas en el artículo 133⁴¹ del Código General del Proceso, ni al instituido específicamente en el inciso final del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia⁴², por ende, el recurso extraordinario de revisión formulado por el Ministerio de Transporte carece de fundamento y así se declarará.

7. Costas

De conformidad con lo previsto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del C.G.P., procede la condena en costas a cargo de la parte a la que se le resuelve desfavorablemente el recurso extraordinario de revisión y en la medida en que se declare infundado su recurso y esté acreditada su causación⁴³, razón por la cual en el *sub lite* se condenará al Ministerio de Transporte.

El artículo 361 *ejusdem* prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el trámite de la controversia, así como por las agencias en derecho, las cuales, en virtud del numeral 4 del artículo 366 de la

⁴¹ Artículo 133. Causales de nulidad. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.
 2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.
 3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida.
 4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.
 5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.
 6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.
 7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación.
 8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.
- Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.

Parágrafo. Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código establece.

⁴² Artículo 29. (...) Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 7 de noviembre de 2019, exp: 63.236.



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00081-00
Actor: Nación – Ministerio de Transporte
Demandado: Samuel Palacios Mosquera y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

misma normativa, se fijan con observancia de las tarifas⁴⁴ establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el numeral 9 del artículo 5 del Acuerdo No. PSAA16-10554 de 2016⁴⁵.

En este caso, la parte demandada, por conducto de su apoderado, intervino en el trámite del recurso extraordinario de revisión, por lo que la fijación de agencias en derecho resulta procedente⁴⁶.

Con base en lo anterior, se fijan las agencias en derecho en tres (3) smlmv a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor de la parte demandada y a cargo de la entidad recurrente⁴⁷, Ministerio de Transporte⁴⁸.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión presentado por la Nación – Ministerio de Transporte en contra de la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo del Chocó el 12 de diciembre de 2017, en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo con radicado 27001-33-31-701-2012-00101-01.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte recurrente Nación – Ministerio de Transporte, las cuales serán liquidadas por la Secretaría de la Sección Tercera, teniendo en consideración las expensas demostradas en el proceso. Por concepto de agencias en derecho se fija el monto equivalente a tres (3) smlmv a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor de la parte demandada y a cargo de la entidad recurrente.

⁴⁴ 9. Recursos extraordinarios. Entre 1 y 20 S.M.M.L.V (...).

⁴⁵ La demanda se presentó el 7 de junio de 2018. El Acuerdo 10554 de 2016 se encontraba vigente para ese momento.

⁴⁶ Criterio que ha reiterado la Sala Veinticinco Especial de Decisión en las sentencias de 6 de marzo de 2018, exp: 201501542 (REV) y 201602187 (REV) y sentencia de 2 de julio de 2019, exp: 11001031500020160292900.

⁴⁷ De manera excepcional, esta Corporación ha considerado improcedente la condena en costas en el recurso extraordinario especial de revisión fundamentado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, cuando funge como parte recurrente una entidad pública y el recurso es declarado infundado, lo cual no se cumple en el *sub examine*. Ver los siguientes pronunciamientos de la Sala Veinticinco Especial de Decisión: i) auto del 18 de junio de 2021, exp: 2019-03846 (REV) y ii) auto del 15 de junio de 2021, exp: 2019-02240 (REV).

⁴⁸ Sobre la procedencia de la condena en costas en contra de entidades públicas y en ejercicio del recurso extraordinario de revisión, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 25 de octubre de 2019, exp: 62.002.



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00081-00
Actor: Nación – Ministerio de Transporte
Demandado: Samuel Palacios Mosquera y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

TERCERO: Cumplido lo anterior, el expediente debe regresar al despacho de la consejera ponente para considerar la aprobación de la liquidación de la condena en costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN
Aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF