

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, cuatro (4) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Magistrado ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 11001-03-26-000-2019-00071-00 (63.893)
Demandante: NARCIZO CARVAJAL CÁRDENAS Y OTROS
Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL
Medio de control: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
Asunto: CAUSAL DE REVISIÓN POR EXISTIR NULIDAD ORIGINADA EN LA SENTENCIA QUE PUSO FIN AL PROCESO Y CONTRA LA QUE NO PROCEDE RECURSO DE APELACIÓN

Síntesis: el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social fue condenado en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia en un proceso de reparación directa promovido por el señor Narciso Carvajal Cárdenas y otros; la entidad estatal solicita que se revise la sentencia proferida por cuanto en su criterio existe nulidad originada en la sentencia debido a que no fue notificada de la demanda y solo se enteró de la existencia del proceso con la presentación de la cuenta de cobro por parte del apoderado judicial de los demandantes del proceso de reparación directa.

Temas: recurso extraordinario de revisión - causal nulidad originada en la sentencia / falta de notificación de la demanda – es configurativa de la causal de revisión de nulidad originada en la sentencia / Contenido y alcance de la causal de nulidad originada en la sentencia como fundamento de revisión de sentencias en materia contencioso administrativa.

La Sala decide el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (fls. 7 a 20 cdno. ppal.) contra de la sentencia de 4 de mayo de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia (fls. 1014 a 1027 cdno. 3) que revocó el fallo del 30 de junio de 2017 del Juzgado 43 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá¹, la cual negó las pretensiones de la demanda (fls. 888 a 930 cdno. 3).

¹ El asunto fue remitido del Juzgado 6 Administrativo del Circuito Judicial de Medellín al Juzgado 43 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá para que fuera fallado por este, de conformidad con las medidas de descongestión adoptadas por Acuerdo no. PSAA-10529 del 14 de junio de 2016.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito radicado el 8 de noviembre de 2010 (fls. 1 a 43 cdno. 1) el señor Narcizo Carvajal Cárdenas y otros, por intermedio de apoderado judicial, presentaron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa para que se accediera, entre otras, a las siguientes pretensiones:

“1. DECLÁRASE que la Nación colombiana – Ministerio de Defensa (Ejército y Policía Nacional); Presidencia de la República (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Programa Presidencial contra los Cultivos Ilícitos); Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social; Ministerio del Interior y de Justicia; Dirección Nacional de Estupefacientes y Empleamos Justicia SA, son administrativa y solidariamente responsables de la totalidad de los daños y perjuicios ocasionados a los padres y hermanas con la muerte del señor Rodolfo Carvajal Soto, en hechos ocurridos el día 1º de abril de 2009, en el municipio de Caucaasia (Antioquia) cuando este se desempeñaba como erradicador manual de cultivos ilícitos

2. CONDÉNESE a la Nación colombiana – Ministerio de Defensa (Ejército y Policía Nacional); Presidencia de la República (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Programa Presidencial contra los Cultivos Ilícitos); Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social; Ministerio del Interior y de Justicia; Dirección Nacional de Estupefacientes y Empleamos Justicia SA a indemnizar a los demandantes los siguientes perjuicios:

(...)” (fls. 2 a 6 cdno. 1 – mayúsculas sostenidas del original).

La parte actora expuso que señor Rodolfo Carvajal fue contratado por la empresa Empleamos SA como erradicador manual de cultivos ilícitos en la zona de Caucaasia (Antioquia) y agregó que el 1º de abril de 2009 el joven Carvajal pisó una mina antipersonal que le produjo la muerte.

2. La sentencia de primera instancia

El Juzgado 43 Administrativo Circuito Judicial de Bogotá en providencia de 30 de junio de 2017 negó las pretensiones de la demanda por estimar que en el caso concreto no se probó una falla del servicio imputable a las entidades demandadas.

3. La sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del 4 de mayo de 2018 el Tribunal Administrativo de Antioquia revocó la sentencia de primera instancia.

El tribunal concluyó que el daño antijurídico consistente en la muerte del señor Rodolfo Carvajal Soto era imputable al Ejército y Policía Nacionales y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, toda vez que incurrieron en una falla del servicio por no haber adoptado las medidas preventivas *“idóneas y suficientes para el momento y el lugar de los hechos, que garantizaran plenamente la integridad del grupo de erradicadores manuales del que hacía parte el señor Rodolfo Carvajal Soto y quien resultó afectado por la explosión de un artefacto explosivo improvisado – mina antipersonal-”*.

4. El trámite del incidente de nulidad promovido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

1) El 11 de septiembre de 2018, por intermedio de apoderado judicial, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) solicitó que se declarara la nulidad de todo lo actuado en el expediente de la referencia por cuanto, en su criterio, la entidad nunca fue notificada de la existencia del proceso y solo se vino a enterar del mismo con ocasión de la presentación de la respectiva cuenta de cobro por parte de los beneficiarios de la condena; indicó que el DPS es el sucesor de la Agencia Presidencial para la Acción Social y esta nunca fue notificada de la demanda motivo por el cual le fueron cercenadas las garantías procesales del debido proceso, de contradicción, publicidad y defensa (fls. 1070 a 1080 cdno. 3).

2) El apoderado de los demandados se opuso al trámite incidental para lo cual adujo que el deber de notificación estaba a cargo de los funcionarios y empleados judiciales y que, por consiguiente, cualquier irregularidad en esa materia no podría perjudicar a sus representados quienes han esperado por más de 8 años la decisión del litigio (fls. 1094 a 1097 cdno. 3).

3) Por auto del 11 de septiembre de 2020, el Tribunal Administrativo de Antioquia negó la nulidad invocada por el DPS, señaló que las causales de nulidad previstas en el artículo 140 del CPC deben proponerse dentro de las oportunidades previstas en el artículo 142 *ibidem*, esto es, antes de dictarse sentencia de primera o segunda

Expediente: 11001-03-26-000-2019-00071-00 (63.893)
Actor: Narcizo Carvajal Cárdenas y otros
Recurso extraordinario de revisión
Sentencia de única instancia

instancias, a lo cual agregó, que como el DPS se enteró de la nulidad con posterioridad a la decisión de segunda instancia lo procedente era interponer el recurso extraordinario de revisión, respecto del cual esa colegiatura carecía de competencia (fls. 1099 a 1102 cdno. 3).

4. El recurso extraordinario de revisión

El 29 de abril de 2019 (fl. 7 a 20 cdno. ppal.), el DPS interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de segunda instancia con fundamento en la causal prevista en el numeral 5 del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)² y que se acceda a las siguientes pretensiones:

“1. RECONOCER personería adjetiva al suscrito (...)

2. DECLARAR fundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia fechada 4 de mayo de 2018 que cobró ejecutoria el 18 de junio de 2018, proferida por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro del proceso que mediante el control de reparación directa presentó el señor Narcizo Carvajal y otros en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social y otros, radicado bajo el número (...), por lo tanto, dejar sin efectos la sentencia objeto de revisión” (fl. 20 cdno. ppal. – mayúsculas sostenidas del original).

Los fundamentos del recurso de revisión son los siguientes:

1) La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), fue vinculada al proceso a través de auto del 25 de mayo de 2011, sin embargo, nunca fue notificada de la demanda ni de ninguna otra pieza procesal, omisión que conllevó la vulneración de las garantías constitucionales del debido proceso, de defensa, publicidad y contradicción dentro del proceso que terminó con la sentencia de segunda instancia del 4 de mayo de 2019.

2) Está probado que el DPS solo conoció de la existencia del proceso una vez el apoderado de los demandantes radicó la correspondiente cuenta de cobro junto con

² *“5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”.*

Expediente: 11001-03-26-000-2019-00071-00 (63.893)
Actor: Narcizo Carvajal Cárdenas y otros
Recurso extraordinario de revisión
Sentencia de única instancia

los documentos procesales correspondientes, entre ellos, la copia de la sentencia de segunda instancia ejecutoriada.

3) En sentencia del 16 de enero de 2017, en relación con la causal de revisión por una nulidad originada en la sentencia, la Sección Quinta de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo precisó: *“la tendencia mayoritaria ha sido la de acoger aquellas causales del artículo 140 del CPC, hoy 133 del CGP, que por su contexto pueden originar la nulidad de la providencia, para no confundirlas con aquellas generadas en las instancias o etapas anteriores a estas, dado que el recurso de revisión solo se puede presentar cuando la nulidad se materialice en el fallo y no en una fase que antecede (...) Por ello, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo fue fijando las circunstancias que podían configurar la causal de revisión objeto de estudio, para lo cual analizó cada una de las causales establecidas en el artículo 140 del CPC, hoy 133 del CGP, para indicar, entre otros, lo siguiente: ‘la nulidad que tiene origen en la sentencia puede ocurrir, de conformidad con la disposición referida (...) o se condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello, en lo concerniente, también se pretermite integralmente la instancia, entre otros eventos’”.*

4) Por consiguiente, si bien la sentencia de segunda instancia se encuentra ejecutoriada lo cierto es que no puede producir efectos jurídicos para el DPS porque la misma resulta nula dada la afectación de los derechos constitucionales de esa entidad.

5. Trámite procesal

Por auto del 5 de abril de 2021 se admitió el recurso extraordinario de revisión y se ordenó notificar a las partes y al Ministerio Público (índice 20 SAMAI). Las entidades públicas demandadas y el Ministerio Público guardaron silencio.

El apoderado de la parte actora intervino para solicitar que sea desestimado el recurso con fundamento en los siguientes argumentos:

1) Los errores en el interior de la entidad y su desorganización administrativa no pueden ser utilizados como excusa para adelantar un trámite con la finalidad de encontrar otros responsables del daño irrogado a sus poderdantes.

Expediente: 11001-03-26-000-2019-00071-00 (63.893)
Actor: Narcizo Carvajal Cárdenas y otros
Recurso extraordinario de revisión
Sentencia de única instancia

2) El Decreto 4155 del 3 de noviembre de 2011 transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

3) La solicitud de conciliación prejudicial le fue notificada a Acción Social tal como se desprende del sello de recibido del 30 de agosto de 2010; la Procuraduría 32 Judicial II Administrativa de Medellín citó a esa entidad a la audiencia respectiva y a esta concurrió un apoderado de la entidad demandada; por consiguiente, la entidad recurrente tuvo pleno conocimiento del trámite prejudicial y la posterior demanda que se habría de presentar.

4) El auto admisorio de la demanda fue notificado al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y, si bien es cierto que Acción Social gozaba de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, no cabe duda de que estaba adscrita al citado departamento administrativo de conformidad con el artículo 2 del Decreto 2467 de 2005.

Mediante auto del 4 de julio de 2021 se decretaron las pruebas documentales aportadas y se dispuso su traslado a las partes (índice 28 SAMAI).

II. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y sentido de la decisión, 2) recurso extraordinario de revisión y características de la causal invocada, 3) caso concreto, 4) conclusión y, 5) condena en costas.

1. Objeto de la controversia y sentido de la decisión

El recurso extraordinario de revisión fue presentado de forma oportuna³.

³ El 29 de abril de 2019 se presentó recurso extraordinario de revisión y la sentencia objeto del recurso fue notificada mediante edicto el 15 de mayo de 2018 y su corrección a través de estado del 13 de junio de 2018, es decir, que el término para interponer el recurso vencía el 19 de junio de 2019.

Expediente: 11001-03-26-000-2019-00071-00 (63.893)
Actor: Narcizo Carvajal Cárdenas y otros
Recurso extraordinario de revisión
Sentencia de única instancia

La controversia planteada consiste en determinar si se configuró la causal de revisión extraordinaria de nulidad originada en la sentencia por el hecho de que el auto admisorio de la demanda no le fue notificado a Acción Social [hoy DPS] y, por lo tanto, no tuvo conocimiento del proceso sino hasta el momento en que el apoderado judicial de la parte actora radicó la correspondiente cuenta de cobro ante la entidad de la sentencia favorable a las súplicas de la demanda.

El recurso se declarará fundado porque efectivamente omitió notificar el auto admisorio de la demanda así como las restantes providencias proferidas dentro del proceso de reparación directa a la entidad Acción Social -hoy DPS-, lo cual genera la nulidad de la sentencia de segunda instancia.

2. Recurso extraordinario de revisión y causal de nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación

1) El recurso extraordinario de revisión constituye una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas que hacen tránsito a cosa juzgada ya que con este se abre la posibilidad de controvertir un fallo en firme, siempre que se configure alguno de los supuestos consagrados en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011-CPACA.

El objeto del recurso es procurar el restablecimiento de la justicia material cuando se advierte que esta ha sido afectada por situaciones o circunstancias exógenas que no pudieron plantearse en el proceso correspondiente y que revisten tal gravedad que autorizan al juez a romper el principio de la cosa juzgada: “(...) *la revisión, más que un recurso, es un medio para conseguir la realización de la justicia, pero no de la justicia formal propia de las sentencias en firme contrarias a derecho, sino de aquella verdadera que demandan el Preámbulo y los artículos 1º, 228 y 230 del estatuto superior*”⁴.

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-739 de 2001, MP Álvaro Tafur Galvis.

Expediente: 11001-03-26-000-2019-00071-00 (63.893)
Actor: Narcizo Carvajal Cárdenas y otros
Recurso extraordinario de revisión
Sentencia de única instancia

El legislador estableció de manera taxativa las causales que habilitan la procedencia del recurso extraordinario de revisión, contenidas en los artículos 250 de la Ley 1437 de 2011 y 20 de la Ley 797 de 2003⁵.

2) El artículo 252 del CPACA contempla que el recurso debe interponerse mediante escrito que deberá contener *i)* la indicación de las partes y sus representantes, *ii)* el nombre y domicilio del recurrente, *iii)* los hechos u omisiones que le sirvan de fundamento, y *iv)* la indicación precisa y razonada de la causal invocada.

3) En atención a su carácter extraordinario, este recurso no es una “tercera instancia” en la que puedan plantearse nuevamente argumentos de fondo en relación con la sentencia que se pretende revisar, por tal razón las pretensiones y fundamentos deben limitarse a demostrar la configuración de alguno de los supuestos contemplados en las causales para su procedencia⁶.

Ahora bien, los vicios o errores en los que se debe fundamentar el recurso son eminentemente procedimentales, pues, ninguno está dirigido a cuestionar la labor intelectual de juzgamiento *“sino que todos involucran, bien sea una irregularidad de carácter procesal (numeral 6, referido a la existencia de causal de nulidad originada en la sentencia, y numeral 8, referido al desconocimiento de la cosa juzgada), o bien, aspectos que atañen a la validez intrínseca o insuficiencia de los elementos de prueba que determinaron el sentido de la decisión (numerales 1, 2, 3, 4 y 7), a excepción de la causal del numeral 5, referida a la violencia o cohecho en que se pudo incurrir en el pronunciamiento del fallo”*⁷.

4) En el presente asunto la parte actora invocó la causal de revisión contenida en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA cuyo tenor literal es el siguiente:

⁵ En este caso el recurso procede frente a las providencias que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza, en los supuestos contenidos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, esto es, cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso y/o cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables. Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, sentencia de 5 de marzo de 2019, exp. 2018-00394-00, MP Rocío Araújo Oñate.

⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1º de diciembre de 1997, exp. REV 117, MP Libardo Rodríguez Rodríguez. Consultar, igualmente: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 13 Especial de Decisión, sentencia del 7 de abril de 2015, exp. REV 2006-00318, MP Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 7 de mayo de 2013, exp. REV 2010-00038, MP Mauricio Torres Cuervo.

Expediente: 11001-03-26-000-2019-00071-00 (63.893)
Actor: Narcizo Carvajal Cárdenas y otros
Recurso extraordinario de revisión
Sentencia de única instancia

“Artículo 250. Causales de revisión. 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”.

Esa causal quinta exige tres requisitos para que se configure: *i)* que exista una sentencia que ponga fin al proceso; *ii)* que contra la misma no proceda recurso de apelación y *iii)* que en la misma se haya originado una nulidad, cuyo contenido es el siguiente:

i) Que exista una sentencia que ponga fin al proceso:

Cuando el requisito se refiere a las sentencias es necesario entenderlo en el sentido estricto de la palabra, es decir, que las demás providencias judiciales son inimpugnables a través de este mecanismo procesal.

Las sentencias que ponen fin al proceso son todas las ejecutoriadas, independientemente de que resuelvan de fondo o no el litigio, por lo tanto, son impugnables mediante el recurso de revisión tanto las inhibitorias como las que se pronuncian materialmente sobre las pretensiones y excepciones propuestas.

ii) Que contra la sentencia no proceda recurso de apelación:

Este requisito procura que el recurso de revisión no se convierta en una tercera instancia del proceso ordinario ni adquiera esa naturaleza, pues, su activación implica que se contrapongan derechos de rango constitucional, como la seguridad jurídica y la cosa juzgada, con la búsqueda de la justicia material.

iii) Que la causal de nulidad se origine en la sentencia:

El CPACA se limitó a establecer como requisito de esta causal que se configure una nulidad en la sentencia pero, no definió las causales, por lo tanto, le correspondió a la jurisprudencia esclarecer este aspecto.

En sentencia del 8 de mayo de 2018, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo reiteró la jurisprudencia en relación con las circunstancias que dan origen a la configuración de la causal de revisión objeto de análisis, además, precisó que

cabían bajo ese supuesto la vulneración de los derechos fundamentales al efectivo acceso a la administración de justicia, la tutela judicial efectiva y el debido proceso⁸:

“En síntesis, la nulidad que tiene origen en la sentencia se presenta por i) falta de jurisdicción o competencia⁹, ii) cuando se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia firme, iii) cuando 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, iv) cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el previo trámite correspondiente, v) 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 ésta¹⁰, vi) cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso, vii) o cuando, sin más actuación, se profiere sentencia después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión¹¹ o, en estos casos, antes de la oportunidad debida, viii) cuando la sentencia aparece firmada con mayor o menor número de magistrados, o adoptada con un número de votos diverso al previsto en la ley, ix) cuando la providencia carece completamente de motivación¹².

(...) Lo anterior significa que el recurso de revisión, así entendido, y las causales que dan lugar a su solicitud, constituyen un mecanismo judicial destinado a la protección de derechos fundamentales como el de acceso a la justicia y el debido proceso, es decir, es un instrumento o medio de control adicional que el legislador diseñó para la protección de esos derechos fundamentales y, por tanto, hacen parte del haz de acciones para la satisfacción plena del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

(...) Ello significa que la función de administrar justicia no se realiza con el mero desarrollo procesal, sino que exige, ante todo, que el juez garantice los derechos amenazados o vulnerados, mediante providencias que resuelvan de forma clara, cierta, motivada y jurídica los asuntos que generaron su expedición.

Es de Perogrullo, entonces, que entre el derecho de acceso a la administración de justicia y el debido proceso existe una estrecha relación, en tanto aquél es un elemento constitutivo de este⁵⁷; y que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, es una manifestación concreta de los derechos a acceder a la justicia, a la defensa y al debido proceso.⁵⁸

En consecuencia, es claro que toda persona tiene derecho al debido proceso y, por tal razón, a que los procesos judiciales sean resueltos de fondo cuando el cumplimiento de los presupuestos procesales así lo permita, pues de lo contrario, se iría en detrimento no solo del derecho al debido proceso, sino

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de mayo de 2018, exp. REV 1998-00153, MP Alberto Yepes Barreiro.

⁹ Cita del original. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de diciembre de 1997, Rad. REV-080.

¹⁰ Cita del original. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 11 de mayo de 1998, exp. REV-093.

¹¹ Cita del original. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 3 de febrero de 2009, exp. REV-1998- 00170.

¹² Cita del original. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de junio de 2005, exp. REV-062.

Expediente: 11001-03-26-000-2019-00071-00 (63.893)
Actor: Narcizo Carvajal Cárdenas y otros
Recurso extraordinario de revisión
Sentencia de única instancia

del derecho de acceso a una real y efectiva administración de justicia, dado que la no resolución de las controversias judiciales, fundada en motivos caprichosos,

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” (negritas adicionales).

En conclusión, las causales de nulidad de la sentencia son las previstas en el estatuto procesal civil o general que afectan la validez de la decisión emitida por violación de principios procesales o requisitos formales, así como también las que se originen por violación del debido proceso y la tutela judicial efectiva contemplados en los artículos 29 y 228 de la Constitución Política, en los términos indicados en la sentencia del 8 de mayo de 2018 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Si bien el caso concreto decidido por la Sala Plena hizo referencia a un caso en el que se profirió una decisión inhibitoria de manera injustificada, lo cierto es que el razonamiento y la parte motiva de la providencia permiten establecer que el propósito y la finalidad de la Sala Plena fue establecer como causales de revisión, además de las definidas expresamente por el legislador, aquellas que tuvieran relación con la violación del debido proceso, el acceso efectivo a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva.

2. El caso concreto

1) La Sala declarará fundado el recurso extraordinario de revisión porque la entidad recurrente probó que no fue notificada del auto admisorio de la demanda y, por consiguiente, fue condenada sin haber sido parte del proceso.

En efecto, revisadas las notificaciones que obran en los folios 88 a 97 del cuaderno número 1 del proceso de reparación directa es claro que no se notificó la demanda a Acción Social a pesar de tratarse de un establecimiento público con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2467 de 2005.

Expediente: 11001-03-26-000-2019-00071-00 (63.893)
Actor: Narcizo Carvajal Cárdenas y otros
Recurso extraordinario de revisión
Sentencia de única instancia

En ese orden de ideas, se vulneraron los derechos al debido proceso y de defensa de la entidad demandada porque no pudo designar apoderado, contestar la demanda, solicitar pruebas e impugnar las decisiones que le fueran adversas.

2) Para la Sala no es de recibo el argumento expuesto por el apoderado de la parte actora según el cual por haber concurrido Acción Social al trámite de conciliación prejudicial ya quedó informada sobre la existencia de la demanda y del posterior proceso a adelantar, así como también por el hecho de la adscripción de la entidad respecto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). Los conceptos de adscripción y vinculación en el derecho administrativo hacen referencia al grado de autonomía de que gozan los entes descentralizados por servicios; la vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la administración pero no sirven para pretermir el deber legal de notificar la existencia del proceso a la entidad que cuenta con personería jurídica¹³.

No cabe duda de que si Acción Social era un establecimiento público dotado de personería jurídica y patrimonio propio era indispensable, esto es, ineludible, que se le notificara la demanda para garantizar efectivamente sus derechos fundamentales del debido proceso y de defensa.

3) La jurisdicción de lo contencioso administrativo ha acudido al artículo 140 CPC y al 133 CGP para darle contenido y alcance a las causales de nulidad, porque la Ley 1437 de 2011 - CPACA no dispuso los supuestos que daban lugar a las mismas; es así como condenar a alguien que no ha sido vinculado al proceso supone una clara pretermisión de las instancias, motivo por el cual el recurso extraordinario de revisión es procedente para corregir esa circunstancia, de conformidad con el inciso tercero del artículo 255 del CPACA que prevé: “*si halla fundada la causal del numeral 5 del señalado artículo 250, o la del literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, **declarará la nulidad de la sentencia o de la actuación afectada con la causal que dio lugar a la revisión, y devolverá el proceso a la autoridad judicial de origen para que rehaga lo actuado o dicte sentencia de nuevo, según corresponda***” (se destaca).

¹³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-666 de 2000, MP José Gregorio Hernández Galindo.

Expediente: 11001-03-26-000-2019-00071-00 (63.893)
Actor: Narcizo Carvajal Cárdenas y otros
Recurso extraordinario de revisión
Sentencia de única instancia

4) La revisión extraordinaria tiene como finalidad y propósito, como ya se indicó, amparar las garantías de justicia y verdad material en aras de que se tengan en cuenta circunstancias o supuestos que no pudieron ventilarse oportunamente al interior del proceso ordinario.

En este caso concreto es evidente que la demanda no le fue notificada a Acción Social y, por consiguiente, resulta procedente el recurso extraordinario de revisión como mecanismo idóneo para corregir esa irregularidad que se presentó durante el trámite del proceso de reparación directa.

Así las cosas, la Sala declarará fundado el recurso porque claramente se condenó a una entidad estatal que no fue vinculada a la controversia, pues, respecto de Acción Social, no se trabó la litis, en consecuencia, se dispondrá no solo la nulidad de la sentencia de segunda instancia sino todo lo actuado hasta antes de que se corriera traslado para alegar de conclusión en primera instancia¹⁴ con el fin de que se notifique la demanda al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS) y la entidad pueda contestar el libelo inicial, pueda aportar y solicitar las la práctica de pruebas que considere pertinentes y se pueda oponer a las que ya reposan en el expediente, las cuales conservarán validez de conformidad con el inciso segundo del artículo 138 de la Ley 1564 de 2012 – CGP¹⁵.

3. Conclusión

El recurso extraordinario de revisión prospera porque se acreditaron los supuestos de hecho que configuran la causal de revisión invocada, esto es, la nulidad originada en la sentencia de segunda instancia porque se condenó a una entidad que no fue vinculada al proceso.

¹⁴ El inciso segundo del artículo 61 del CGP prevé: “*En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término*”.

¹⁵ “*La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas*”.

Expediente: 11001-03-26-000-2019-00071-00 (63.893)
Actor: Narcizo Carvajal Cárdenas y otros
Recurso extraordinario de revisión
Sentencia de única instancia

4. Condena en costas

El artículo 255 del CPACA prescribe que si el recurso extraordinario de revisión se declara infundado se condenará en costas al recurrente, toda vez que en este caso concreto el recurso prosperó la Sala se abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, EN SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1º) Declárase fundado el recurso extraordinario de revisión promovido en contra de la sentencia del 4 de mayo de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

2º) En consecuencia, **declárase** la nulidad de la sentencia de segunda instancia, del trámite de segunda instancia, de la sentencia de primera instancia y, del auto que corrió traslado para alegar de conclusión en primera instancia, inclusive, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia. Las pruebas válidamente practicadas conservarán validez.

3º) Por Secretaría de la Sección, **exhórtese** al juzgado competente y al Tribunal Administrativo de Antioquia para que den prelación a este asunto sobre los demás que estén en turno para fallo.

4º) Sin condena en costas

3º) Cumplido lo anterior y ejecutoriada la presente sentencia, por Secretaría **devuélvase** el expediente recibido en préstamo al juzgado de origen y **archívese** el presente expediente.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Expediente: 11001-03-26-000-2019-00071-00 (63.893)
Actor: Narcizo Carvajal Cárdenas y otros
Recurso extraordinario de revisión
Sentencia de única instancia

Firmado electrónicamente

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente de la Sala
Magistrado

Firmado electrónicamente

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado

Firmado electrónicamente

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
Salva voto

La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.