

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Procedencia. Causales / RECURSO EXTRADORDINARIO DE REVISIÓN - Excepción al principio de cosa juzgada

Establece el artículo 248 de la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que este recurso procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas i) por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ii) por los Tribunales Administrativos y iii) por los jueces administrativos. En cuanto a su finalidad, la Corte Constitucional en la sentencia C-520 del 4 de agosto de 2009, recordó que constituye una excepción al principio de cosa juzgada que ampara a todas las sentencias ejecutoriadas, para que puedan enmendarse los errores o ilicitudes cometidas en su expedición, y se restituya el derecho al afectado a través de una nueva providencia fundada en razones de justicia material, que resulte acorde con el ordenamiento jurídico. (...) Las causales que pueden proponerse como fundamento del recurso extraordinario de revisión, están enlistadas de manera taxativa en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 y dan cuenta de la naturaleza eminentemente procedimental de los vicios o errores que de conformidad con la ley procesal son los únicos que permiten la revisión de la sentencia por esta vía

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 248 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Causal primera. Documentos recobrados después de dictada la sentencia / CAUSAL PRIMERA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – La prueba recobrada debe ser documental / CAUSAL PRIMERA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - La fuerza mayor, el caso fortuito o la obra de la parte contraria debe probarse

Actualmente la norma es clara al referirse expresamente a “documentos decisivos”; pero incluso en vigencia del Decreto 2304 de 1989 -que hablaba en general de “pruebas decisivas”- la jurisprudencia de esta Corporación igualmente interpretaba que se trataba de documentos. De este modo, queda excluida la posibilidad de estructurar la causal con fundamento en otros medios probatorios, como, por ejemplo, testimonios. b) La prueba documental se recobra después de la sentencia objeto de revisión. Al emplear el verbo “recobrar” la norma quiere decir que la prueba documental existía, no se tuvo oportunamente por las razones que dice la ley, pero se logró conseguir ya terminado el proceso; “De ahí que, inequívocamente, la ley emplee el verbo recobrar y no presentar, aducir o allegar”. (...) c) Las razones para no aportar la prueba documental durante el proceso son expresamente las que dice la ley (fuerza mayor, caso fortuito u obra de la parte contraria) y deben acreditarse en el recurso. (...) “En cuanto a la primera circunstancia, esto es, la fuerza mayor o el caso fortuito, es preciso anotar que para la legislación colombiana se trata de expresiones sinónimas, conforme al artículo 1 de la Ley 95 de 1890, norma según la cual es ‘el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.’. La segunda causa -obra de la parte contraria- ha de entenderse como la conducta de la parte que ganó el proceso, quien con su actuar intencional logró que el documento que le daría el triunfo a su contraparte no se pudiera aportar al expediente en razón de que lo retuvo u ocultó, precisamente con el propósito de que no sirviera como prueba”. (...) De otra parte, la jurisprudencia advierte que la fuerza mayor, el caso fortuito o la obra de la parte contraria, según el caso, deben probarse y, además,

que la prueba debe establecer que verdaderamente fueron esas circunstancias las que hicieron imposible el aporte oportuno de los documentos

FUENTE FORMAL: DECRETO 2304 DE 1989

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Causal segunda. Sentencia dictada con fundamento en documentos falsos o adulterados / CAUSAL SEGUNDA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Elementos de configuración. La prueba testimonial no puede configurar esta causal

Esta causal exige también, que la sentencia que es objeto de revisión haya tenido como sustento prueba documental que se haya establecido es falsa o fue adulterada. Al efecto esta Corporación ha señalado:“(...) El examen que efectúa en estos casos el Juez de lo Contencioso Administrativo, en torno a los documentos que se aducen como falsos o adulterados, es de carácter puramente objetivo, sin que en manera alguna se detenga a discurrir sobre la responsabilidad del actor, aspecto que le corresponderá determinar al Juez Penal competente. Así las cosas, una vez establecida la falsedad o adulteración de los documentos citados como tales, deberá el Consejo de Estado dar traslado a la justicia ordinaria para que sea esta la que adelante la correspondiente investigación respecto de la responsabilidad personal del autor del ilícito”. (...) La prueba testimonial no puede edificar la pretendida causal, puesto que lo que debe demostrarse es que la sentencia objeto de revisión estuvo sustentada en documentos falsos o adulterados. De manera adicional, tiene sentido desde el punto de vista procesal, que la prueba que deba aportarse sea documental, puesto que es necesario recordar que para trasladar testimonios a otro proceso estos deben ratificarse (artículo 222 Código General del Proceso)

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 222

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Causal quinta. Nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso / CAUSAL QUINTA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Elementos de configuración / NULIDADES ORIGINADAS EN LA SENTENCIA SON DIFERENTES A NULIDADES PROCESALES – Reiteración

Esta causal exige el cumplimiento de los siguientes requisitos **i)** que la irregularidad que motiva la nulidad se origine en la propia sentencia y **ii)** que contra dicha providencia no proceda recurso de apelación. Lo afirmado permite indicar que dicha causal no se estableció por el legislador para debatir puntos de apreciación o el análisis de las pruebas, pues lo contrario equivaldría a convertir el recurso extraordinario en un juicio de legalidad. (...)“Las nulidades procesales no pueden confundirse con las que se originan en la sentencia, pues mientras las primeras se estructuran cuando quiera que se dan los motivos consagrados taxativamente en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, partiendo del contenido de la misma disposición, las segundas deben interpretarse restrictivamente con unos determinados supuestos fácticos que esta Corporación ha precisado y que conducen a determinar que la nulidad originada en la sentencia puede ocurrir: a) cuando el Juez provee sobre asuntos respecto de los cuales carece de jurisdicción o competencia; b) cuando, sin ninguna actuación, se dicta nuevo fallo en proceso que terminó normalmente por sentencia en firme; c) cuando sin más actuación, se dicta sentencia después de ejecutoriado el auto por el cual se aceptó el desistimiento, aprobó la transacción, o, declaró la perención del proceso, pues ello equivale a revivir un proceso legalmente concluido; d) cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el trámite previo

correspondiente, toda vez que ello implica la pretermisión íntegra de la instancia; e) cuando el demandado es condenado por cantidad superior, o por objeto distinto del pretendido en la demanda, o por causa diferente de la invocada en ésta, f) cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello también se pretermite íntegramente la instancia; g) 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

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 140

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Causal octava. Sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso / CAUSAL OCTAVA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Elementos para su configuración / COSA JUZGADA – Elementos. Reiteración

Los requisitos para que se estructure son los siguientes: i) la existencia previa de una sentencia proferida en sentido contrario y ii) que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso. La institución de la cosa juzgada como lo ha señalado esta Corporación “tiene como objeto efectivizar el derecho constitucional al debido proceso y la seguridad jurídica, pues se erige en garantía de que una determinada controversia decidida en sede judicial no será objeto de un proceso posterior. De esta manera, se impide que los debates se tornen indefinidos en el tiempo y se procura por la eficiencia en la administración de justicia”. Y para su configuración según lo dispone el artículo 303 del Código General del Proceso, se requiere la concurrencia de los siguientes elementos: i) identidad de objeto, ii) identidad de causa e iii) identidad de partes. Agregando dicho artículo que la cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 303

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA SEXTA ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., siete (7) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2016-01440-00(REV)

Actor: GERLY ARÉVALO HERNÁNDEZ Y OTRO

Demandado: MUNICIPIO DE TENA- CUNDINAMARCA

Procede esta Sala especial de decisión a resolver el recurso

extraordinario de revisión interpuesto por los señores Gerly Arévalo Hernández y Lucy Arévalo Hernández, quienes invocaron la configuración de las causales consagradas en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, numerales 1, 2, 5 y 8.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Pretensiones

Los actores formularon las siguientes:¹

*“(…) PRIMERA. Que se declare que las sentencias expedidas el 13 de septiembre de 2.005 y 9 de octubre de 2.014 por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca sección tercera subsección “c” (sic) y Consejo de Estado sección tercera subsección “c” (sic) dentro del proceso de reparación directa 25000232600020020227301 con actores GERLY AREVALO HERNANDEZ Y LUDY AREVALO HERNANDEZ y desplegada la demanda contra la Nación- Municipio de Tena- Alcaldía de Tena- Inspección de policía de Tena está inmersa en causales de revisión previstas en el **artículo 188 numeral 1, 2, 6, 8 del C.C.A.** con sus correspondientes modificaciones hoy reproducidas en el **artículo 250 numeral 1, 2, 5, 8 del C.P.A.C.A.** sin perjuicio de lo dispuesto en el **artículo 20 de la ley 797 de de (sic) 2.003** y ante lo cual, se pide con sentencia de mérito así se reconozca y declare.*

*SEGUNDA. Ante la prosperidad de todas o de alguna de las causales de revisión previstas en el **artículo 188 numeral 1, 2, 6, 8 del C.C.A.** con sus correspondientes modificaciones hoy reproducidas en el **artículo 250 numeral 1, 2, 5, 8 del C.P.A.C.A.** sin perjuicio de lo dispuesto en el **artículo 20 de la ley 797 de de (sic) 2.003**; entonces se proceda a dejar sin efecto las sentencias del 13 de septiembre de 2.005 y 9 de octubre de 2014*

¹ Folios 6 y 7 cuaderno principal.

dictadas dentro del proceso de reparación directa 25000232600020020227301 y en su defecto se dicte nueva sentencia sobre los asuntos objeto de litigio.

TERCERA. *Ante la prosperidad de todas o alguna de las cuales (sic) de revisión previstas en el **artículo 188 numeral 1, 2, 6, 8 del C.C.A.** con sus correspondientes modificaciones hoy reproducidas en el **artículo 250 numeral 1, 2, 5, 8 del C.P.A.C.A.** sin perjuicio de lo dispuesto en el **artículo 20 de la ley 797 de de (sic) 2.003** que se dicte nueva sentencia, donde se acceda a las pretensiones de la demanda de reparación directa 25000232600020020227301 radicada el 8 de noviembre de 2.002 (...)."*

1.2 Fundamento fáctico

Como sustento de las anteriores pretensiones, se extraen los siguientes hechos:²

Los días 8 y 14 de noviembre de 2000, los señores Piero Alonso López Cifuentes y Fabio Ariel Barrera Rodríguez, en calidad de agente y comandante de la Estación de Policía de Tena, Cundinamarca, acudieron al juzgado promiscuo del mismo municipio, para denunciar penalmente por el punible de violencia contra servidor público en concurso heterogéneo y sucesivo de lesiones personales, a los señores Ludy Arévalo Hernández, Gerly Arévalo Hernández, Leoncio Arévalo Romero y Fanny Hernández de Arévalo, por los hechos ocurridos el 8 de noviembre de 2000, lo que originó la apertura del sumario 1214 ante la Fiscalía Seccional de la Mesa, Cundinamarca, autoridad que emitió la resolución de acusación el 3 de agosto de 2003, con el fin de abrir el proceso penal 044.

Refirieron que dentro de dicho trámite los sindicatos pidieron la

² Folios 7 a 131, cuaderno principal.

práctica de pruebas relacionadas con el procedimiento administrativo que desembocó en la suspensión del servicio público de acueducto en el predio de la señora Fanny Hernández de Arévalo, madre de ellos, y que como consecuencia de esa orden se generaron los actos acusados en el proceso penal.

Expusieron que el 9 de julio de 2002, la Fiscalía Seccional de la Mesa, Cundinamarca, recibió la indagatoria de los hoy demandantes donde señalaron las contradicciones en las que incurrieron los denunciantes y pidieron como pruebas recibir las declaraciones de testimonio de los señores Luis Edgar Jutinico Galvis, Maribel Mora Triana, Erasmós Rafael Valdovino Villadiego y Juan Villadiego Larios, quienes presenciaron los respectivos hechos, así como también el traslado de varios documentos para acreditar que el señor Jorge Enrique Lara Sánchez actuó como representante de una asociación inexistente como es ASUARTELAM, que ahora se hace denominar “Asociación de Usuarios del Acueducto Regional del Tequendama”.

Efectuaron un recuento sobre los hechos expuestos en la demanda de reparación directa, así como de las actuaciones procesales surtidas dentro de ese trámite y las pruebas recaudadas por el tribunal en primera instancia.

Controvirtieron lo consignado por el libro de población y novedades de la Estación de Policía de Tena, en tanto se afirmó que el señor Gerly Arévalo agredió e intentó atentar contra la vida del señor Jorge Enrique Lara Sánchez, considerando que se trata de una versión falsa, así como también le endilgaron la manipulación de un revólver para efectos de refugiarse en su vivienda, manifestaciones que discrepan con las múltiples versiones de los miembros de la Policía.

Hicieron una síntesis de la contestación de la demanda de reparación

directa que presentó el municipio de Tena, Cundinamarca, así como de las pruebas aportadas en esa oportunidad, tales como documentos, oficios, procesos judiciales anteriores, actuaciones y demás, sobre la relación y los diversos litigios entre la señora Fanny Hernández con los miembros de la asociación ASUARTELAM, que tenían que ver con el suministro del servicio público de acueducto a su favor y la orden de suspensión por falta de pago, por ilegalidad de las acometidas que fue adoptada como consecuencia de la actuación administrativa 222 del 25 de octubre de 2000.

Indicaron que al mismo tiempo en que se iban surtiendo las etapas procesales de la demanda de reparación directa, el 30 de junio de 2004 se llevó a cabo la audiencia pública de juzgamiento de los hoy demandantes dentro del proceso penal 044, y el 18 de agosto del mismo año los investigados pidieron que se fijara nueva fecha para tal efecto, ante la inasistencia del fiscal.

Narraron que el 25 de agosto de 2004 se realizó la audiencia de juzgamiento a la que acudió el señor Fabio Ariel Barrera, comandante de Policía, con el objeto de rendir testimonio contra los procesados, para ello reprodujeron las declaraciones otorgadas por el funcionario en mención.

Anotaron que el 29 de septiembre de 2004 los sindicatos pusieron en conocimiento de la justicia penal la existencia de las acusaciones de delitos contra los denunciados, realizadas dentro del sumario 1214, proceso penal 044, y, para el efecto, el juez Penal del Circuito de la Mesa, Cundinamarca desglosó las actuaciones que forman parte de ese expediente y las enviaron al fiscal Seccional de la Mesa, en donde fue incluida copia de las actas de audiencia del 25 de agosto y del 12 de octubre de 2004, por lo que el 4 de febrero de 2005 dicho funcionario dio apertura al sumario 3514 y pidió al juzgado penal la

remisión de la acusación emitida el 29 de septiembre de 2004.

Relataron los hechos relacionados con la constitución de la asociación ASUARTELAM el 17 de marzo de 1989, organización que según indicaron fue tomada por un grupo de personas de forma no autorizada ni consentida, quienes efectuaron una reforma estatutaria mediante acta 007 del 24 de junio de 1996, reconocida por el municipio de Tena a través de la Resolución 395 del 9 de noviembre de ese año.

Destacaron que esa situación fue expuesta en el proceso penal 044 y que los testimonios de los señores Fabio Ariel Barrera Rodríguez, Henry Triviño, Jaime Enrique Moyano, Jorge Enrique Lara Sánchez, José Miguel Pinto Moreno, Piero Alonso López Cifuentes y José Ricardo Ramírez Pinto, estaban envueltos en falsa denuncia e hicieron un recuento sobre las manifestaciones de dichas personas en relación con los sucesos acaecidos el 8 de noviembre de 2000.

Mencionaron que al tiempo en que cursaba el proceso de reparación directa, el 12 de octubre de 2004 se continuó con la audiencia de juzgamiento en contra de los hoy demandantes y se recolectó el testimonio del señor Orlando Arias Cuervo, quien se presentó como agente de Policía al momento de ocurridos los hechos del 8 de noviembre de 2000, que al día siguiente y los días 23, 24, 25 de noviembre, 1 y 9 de diciembre del mismo año se continuó con el recibo de los testimonios señalados en el párrafo anterior.

Además, se recibió pronunciamiento del Procurador y de la señora Ludy Arévalo, esta última sostuvo que contrario a lo dicho por el fiscal, el Ministerio Público, los testigos y los denunciantes, existen versiones contradictorias tras desconocerse que la suspensión del servicio público de acueducto en el predio de su madre no tiene un contrato o

documento de apoyo para el cobro por parte de la asociación, así como también rebatió las demás acusaciones en su contra.

Enunciaron que el 31 de enero de 2005 el Juzgado Penal del Circuito de La Mesa dictó sentencia dentro del proceso penal 044, en la que absolvió de los cargos imputados a los señores Ludy y Gerly Arévalo Hernández.

Señalaron que mientras el proceso de reparación directa seguía su curso, la Fiscalía Seccional de la Mesa emitió resolución inhibitoria comunicada el 2 de agosto de 2006, dentro del proceso penal iniciado por la actora contra el cuerpo policial por los hechos del 8 de noviembre de 2000, decisión que fue apelada por ella con fundamento en que la denuncia individualizó las personas que cometieron las agresiones y que incurrieron en falso testimonio dentro del trámite penal 044.

Reseñaron que el mencionado recurso fue resuelto por la Fiscalía Trece Delegada ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cundinamarca a través de providencia del 23 de abril de 2007, que confirmó la decisión apelada, con base en que la señora Ludy Arévalo actuó como parte civil y por ello no podía replicar las disposiciones adoptadas dentro de la causa penal.

Adujeron que mientras que el proceso de reparación directa se adelantaba, los demandantes instauraron acciones de nulidad simple contra ASUARTELAM con el objeto de controvertir la Resolución 395 del 9 de noviembre de 1996, a través de la cual se aceptó la inscripción de dicha asociación, procesos tramitados bajo los radicados números 250002324000199800974-02 y 25000232400020040064-01.

Informaron que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencias el 21 de mayo de 2009 y el 17 de junio de 2010, donde declararon la nulidad de la resolución citada, por haber sido emitida sin competencia; de igual manera, ordenó cancelar la inscripción de ASUARTELAM, providencias que fueron allegadas en copia auténtica al proceso de reparación directa.

Hicieron un recuento sobre los antecedentes que sirvieron de sustento a las providencias en mención y de las actuaciones judiciales desarrolladas por las partes en los aludidos procesos de nulidad simple.

Argumentaron también los demandantes que dentro del proceso policivo se les desconoció el debido proceso, en razón al atropello que sufrieron en el procedimiento de suspensión del servicio público de acueducto en el predio de su madre, ya que no se arrimó el contrato de servicios públicos que demostrara que ella tenía la obligación de pagar el suministro del servicio, ni el acta de visita ocular que diera fe sobre las presuntas actuaciones de fraude en las acometidas, pues los únicos documentos allegados fueron los requerimientos del señor Jorge Enrique Lara a la señora Fanny Hernández para que se pusiera al día con el pago.

Estimaron que a pesar de que el Decreto 1889 de 1986 determinó que al radicar la denuncia cuando se trate de personas jurídicas debía allegarse el certificado de representación legal, dicho documento no fue aportado y aun así el inspector de Policía dio trámite a la querella sin ese requisito.

Resaltaron que de conformidad con los artículos 2, 6, 20 y 23 del Decreto 1355 de 1970, las autoridades de policía debían preservar el orden público, pero en los hechos ocurridos el 8 de noviembre de 2000

los miembros de la Fuerza Pública que intervinieron en las agresiones físicas de los actores apoyaron su proceder en que supuestamente estos se defendieron con revólveres, navajas, piedras, varillas y machetes, sin embargo nunca incautaron alguno de esos elementos.

2. El proceso de reparación directa

En la demanda de reparación directa promovida por los hoy recurrentes, en contra del municipio de Tena- Cundinamarca, se formularon las siguientes pretensiones:³

“(…) PRIMERA: Declarar administrativamente y extra contractualmente responsable a la NACIÓN- MUNICIPIO DE TENA- INSPECCIÓN DE POLICIA DE TENA de los perjuicios materiales y morales causados a GERLY AREVALO HERNANDEZ y LUDY AREVALO HERNANDEZ, mayores de edad domiciliados y residentes en el municipio de Tena, vereda el [R]osario, sector la [P]ala (...) Por los violentos hechos de los cuales fueron objeto en el día 8 de noviembre del año 2.000 ocurridos en el [m]unicipio de [T]ena, vereda el [R]osario, sector la pala a consecuencia del procedimiento llevado a cabo por la inspección de policía de Tena quien incurrió en vías de hecho por falta de derecho y procedimiento los cuales se traducen en una FALLA DEL SERVICIO ocurrida dentro del proceso adelantado con radicación 222 del 25 de octubre dentro del cual se expidió la orden de policía con número 603 con el [á]nimo de suspender un servicio de acueducto sobre la propiedad de la señora FANNY HERNANDEZ DE AREVALO, madre de los demandantes.

SEGUNDA: Condenar en consecuencia a la Nación Colombiana- Municipio de Tena- Inspección de policía de Tena como reparación del daño causado a pagar al señor GERLY AREVALO HERNANDEZ a título de perjuicios materiales actuales y futuros las siguientes sumas:

³ Folios 4 a 6, cuaderno intitulado anexo 4.

(a) Teniendo en cuenta que al momento de los hechos, 8 de noviembre del año 2.000, el señor **GERLY AREVALO HERNANDEZ** se encontraba vinculado laboralmente (fls1) devengando un sueldo mensual de seis sientos (sic) cincuenta mil pesos (\$650.000); se pagará a título de perjuicios materiales, lucro cesante la suma proveniente de la liquidación correspondiente entre el número de días de incapacidad que muestren los experticias de medicina legal solicitadas en traslado en copia auténtica del expediente ubicado ante la Fiscalía penal militar con destino al presente proceso. El monto en días de incapacidad que figure en dichos documentos se multiplicara por el promedio diario que el mencionado señor devengaba al momento de los hechos.

(b) Se cancelará al señor GERLY AREVALO HERNANDEZ, a título de perjuicios materiales daño emergente la suma de doscientos treinta y cuatro mil setecientos pesos (\$234.700), los cuales se desglosan de la siguiente manera: Por cancelación de gastos incurridos en radiografías la suma de sesenta y dos mil sientos (sic) sesenta pesos (\$62.160); Por gastos incurridos en citas médicas la suma de cuarenta y nueve mil ciento ochenta pesos (\$41.180) (sic). Las sumas anteriores se incrementarán con los gastos futuros que tiene que incurrir el señor **GERLY AREVALO HERNANDEZ** con destino que se corrija la desviación septal de la nariz la cual exhibe a la fecha en su rostro producto de la acción sobre su humanidad producida el 8 de noviembre del año 2.00[0]; el (sic) virtud de ello la cuantía anterior se incrementará(sic) en la proporción de los gastos necesarios de cirugía, derechos de hospitalización y exámenes médicos que certifique el Hospital Pedro León Alvarez de la Mesa (cund.). Con destino a este proceso como necesarios para la corrección de una desviación septal nasal de tipo definido.

Condenar a la Nación- Municipio detenía (sic)- Inspección de policía a pagar a la señorita LUDY AREVALO HERNANDEZ por concepto de perjuicios materiales las siguientes sumas:

(a) Teniendo en cuenta las experticias de medicina legal pedidas en

traslado con destino al presente proceso (...) a título de lucro cesante la suma correspondiente a los días de incapacidad que figuren en dichos documentos los cuales serán multiplicados por el promedio de salario mínimo mensual vigente al momento de los hechos.

*(b) Teniendo en cuenta que tal como lo señalaran los testigos la señorita **LUDY AREVALO HERNANDEZ** vive bajo el mismo techo que el señor **GERLY AREVALO HERNANDEZ** y este último en relación a los lazos de fraternidad ayuda económicamente a la señorita **LUDY AREVALO HERNANDEZ** con los gastos de manutención y sostenimiento de su carrera universitaria adelantada para el momento de los hechos en la Universidad Nacional de Colombia; reconózcase a título de perjuicios extra patrimoniales el 60% de la cuantía reconocida a título de lucro cesante al señor **GERLY AREVALO HERNANDEZ**, el cual el mencionado señor apropia de sus ingresos con destino a la ayuda económica de su hermana con el fin anteriormente establecido mientras el resto lo destina a su propia manutención.*

(...)

TERCERA: *condenar igualmente a la nación Colombiana- Municipio de Tena- Inspección de policía como reparación del daño causado a el (sic) señor **GERLY AREVALO HERNANDEZ** y a la señorita **LUDY AREVALO HERNANDEZ**, a título de perjuicios morales las siguientes sumas:*

*Para el señor **GERLY AREVALO HERNANDEZ** (sic) 800 salarios mínimos legales vigentes en su condición de víctima de los hechos ocurridos el 8 de noviembre del año 2.000, reconocidos en razón del dolor experimentado por las lesiones provocadas sobre su humanidad el 8 de noviembre del año 2.000; reconózcase además 500 salarios mínimos legales a título de perjuicios morales en virtud de la angustia y dolor que experiment[ó] al ver a su hermana, **LUDY AREVALO HERNANDEZ** (sic), lesionada a causa de los hechos del 8 de noviembre del año 2.000.*

Para la señora LUDY AREVALO HERNANDEZ, reconózcase la suma de 800 salarios mínimos legales vigentes en su condición de víctima de los hechos del 8 de noviembre del año 2.000; además reconózcase 500 salarios mínimos legales a título de perjuicios morales al haber percibido el sufrimiento, dolor y convalecencia de su hermano, GERLY AREVALO HERNANDEZ, también lacerado en los hechos ocurridos en la anterior fecha citada (...).”

Como situación fáctica en dicha demanda se expusieron los siguientes hechos:⁴

Informaron los demandantes que el señor Jorge Enrique Lara, quien adujo actuar como gerente de la Asociación de Acueducto Regional de Tena y la Mesa “ASUARTELAM”, formuló querella ante la Inspección de Policía de Tena, Cundinamarca, a través del escrito 1200029 del 25 de octubre de 2000, radicada bajo el número 222, con fundamento en que la señora Fanny Hernández de Arévalo, quien ostentaba la calidad de socia de esa organización, estaba obligada a pagar los servicios de acueducto prestados en el predio de su propiedad, y que a esa fecha presentaba deuda por dicho concepto según requerimientos del 26 de junio y 21 de julio de 1999, por el valor de \$21.362, documentos que según se adujo en la queja, los rompió la querellada, lo que dio origen a que con antelación el querellante solicitara apoyo policivo para la suspensión del servicio de acueducto.

Refirieron que tras haberse interpuesto la denuncia en mención, la Inspección de Policía de Tena accedió a la solicitud del señor Lara y dispuso que se suspendiera el servicio, para lo cual a través del oficio 603 requirió al Comando Local de Policía de Tena con el fin de que brindara el apoyo necesario para materializar dicha orden.

⁴ Folios 7 a 15, cuaderno intitulado anexo 4.

Expusieron que el 8 de noviembre de 2000 a las dos de la tarde aproximadamente, los miembros de la Policía Fabio Barrera Rodríguez, Piero López Cifuentes, José Hidalgo Sánchez y Penagos Morales⁵ se presentaron en el sector de La Pala, vereda El Rosario del municipio de Tena, Cundinamarca, en traje de uniforme, con armamento de dotación y se transportaban en un vehículo Trooper.

Indicaron que también llegaron los funcionarios Julio Rojas Emayusa, Carlos Rodríguez Franco, Orlando Arias Cuervo y Medina Rincón, adscritos a la Estación de Policía La Gran Vía, acompañados de personal de la asociación ASUARTELAM compuesto por los señores Jorge Enrique Lara, José Miguel Pinto, Jaime Moyano, Carmen Lucía Sandoval, junto con su esposo, y los señores José Rojas y José Ramiro (sic), quienes arribaron en motocicleta.

Narraron que al momento del arribo de los miembros de la Policía, los señores Maribel Triana, Stella Fandiño, Claudia Fandiño, Teresa de Martínez, Erasmo Villadiego, Juan Villadiego, Edgar Jutinico, Raúl Téllez y Pedro Martínez, entre otros, se encontraban en la vereda El Rosario.

Anotaron que el día de los hechos, la señora Fanny Hernández de Arévalo, madre de los demandantes, y su hija Ludy Arévalo Hernández fueron sorprendidas con la llegada del cuerpo policivo y se dirigieron al lugar en donde se comenzó a efectuar la actividad de suspensión del servicio.

Relataron que luego de ello se presentaron los señores Gerly Arévalo Hernández (hijo) y Leoncio Arévalo (padre de familia), quienes presenciaron la grabación en video de la diligencia y la suscripción y

⁵ En la demanda no se hizo referencia al nombre del funcionario de la Policía.

lectura del acta de suspensión del servicio de acueducto elaborada por el señor Lara, la cual fue objetada por la familia Arévalo Hernández porque la Policía carecía de competencia para conocer de ese tipo de procesos de acompañamiento para suspensiones de servicios públicos.

Destacaron que ante tales objeciones los integrantes de la policía nacional tomaron por los brazos al señor Gerly Arévalo y lo llevaron al borde de la zona carretable que conduce del municipio de la Mesa a la ciudad de Bogotá D.C., lugar donde le proporcionaron un golpe en su rostro cuando se viró a mirar quien lo iba a sujetar con las esposas, lo que le generó dos heridas abiertas y sangrantes en el arco superficial derecho y dorso de la nariz, así como el desplome del agredido en el piso, y una vez ahí, fue objeto de “punta pies” por parte de los funcionarios policiales.

Arguyeron que de igual forma la señorita Ludy Arévalo fue inmovilizada por dos agentes de la Policía y un tercer funcionario le propició un golpe con la cacha de su arma de dotación sobre el rostro, lo que le produjo un hematoma en el arco superficial derecho, el cual fue registrado por funcionarios del CTI de la Mesa, Cundinamarca, tras recibir la denuncia dos horas después de los hechos.

Mencionaron que la señora Fanny Hernández de Arévalo fue derribada y golpeada por los agentes de Policía, mientras que el señor Leoncio Arévalo fue agredido e inmovilizado en el piso.

Manifestaron que los heridos más graves (señores Gerly y Ludy Arévalo) buscaron asistencia médica y elevaron la respectiva denuncia ante el CTI, al mismo tiempo que algunos miembros del cuerpo policivo permanecieron en el lugar de los hechos y acompañaron a los funcionarios del acueducto a efectuar el rompimiento de la tubería que

surte de agua a la señora Fanny Hernández de Arévalo.

Señalaron que el 11 de noviembre de 2000 la señora Ludy Arévalo Hernández radicó una petición ante el inspector de Policía de Tena, con el fin de informar sobre los hechos del 8 de noviembre de 2000 y solicitar que se expidiera el documento que autorizó el procedimiento, y ese mismo día obtuvo respuesta en el sentido de comunicarle que el trámite se dio en el marco del artículo 29 de la Ley 142 de 1994 que autorizaba la suspensión del servicio público de acueducto por acometida fraudulenta, con respaldo de los artículos 5º del Código Nacional de Policía y 12 del Decreto 1889 de 1986.

Reseñaron que el 15 de noviembre de ese año el inspector de Policía archivó el expediente de la querella.

La sentencia de primera instancia

Mediante proveído del 13 de septiembre de 2005 la Sección Tercera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y negó las súplicas de la demanda, por las siguientes razones:⁶

Precisó que si bien no había claridad en los hechos de la demanda, la Sala interpretó que se endilgaron dos situaciones irregulares a la administración, de un lado, una falla en la prestación del servicio por la presunta vía de hecho en que incurrió el inspector de policía del municipio de Tena al expedir la orden de suspensión del servicio de acueducto en el predio de la señora Fanny Hernández de Arévalo, y por el otro, las agresiones que sufrieron los demandantes por cuenta de los miembros de la Policía Nacional.

⁶ Folios 2 a 9, cuaderno intitulado anexo 3.

Frente a la primera fuente del daño alegada, esto es, la actuación policiva en la que presuntamente se incurrió en una vía de hecho, consideró que esta se dirigía contra la señora Fanny Hernández, propietaria del predio y por ende la persona legitimada por activa únicamente era la propia encausada, por lo que los actores no estaban legitimados en la causa; además el poder otorgado para instaurar la demanda solo comprendió el reclamo de las lesiones recibidas por ellos en el transcurso de la diligencia efectuada el día 8 de noviembre de 2000.

En lo relativo a la responsabilidad por los violentos hechos del día 8 de noviembre de 2000, en donde presuntamente se presentaron lesiones en la humanidad de los demandantes, que se desprendía de su exposición, fueron protagonizados por miembros de la policía nacional, entidad que no se demandó, ni son imputables a ningún título al ente territorial o a su inspector de policía.

Analizó que no podía aceptar la Sala la tesis de la demanda cuando afirma que la orden impartida a la policía constituyó una falla en la prestación del servicio, por cuanto la administración se limitó a pedir su colaboración, sin que hubiese dado órdenes arbitrarias sobre el uso de la fuerza.

Indicó que por lo tanto, debió demandarse a la policía para obtener la reparación de los presuntos perjuicios causados a los actores, quienes en este caso sí estarían legitimados para reclamar la indemnización.

El recurso de apelación

A través de escrito radicado el 17 de marzo de 2006 en el Consejo de Estado- Sección Tercera, los demandantes sustentaron el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 13 de septiembre

de 2005 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Tercera, Subsección “B”, así:⁷

Efectuaron un recuento de los hechos que dieron origen a la interposición de este recurso, en similares términos a los expuestos en la demanda de reparación directa.

Informaron que otorgaron poder al abogado que los representó para que promoviera el medio de control de reparación directa contra la Nación, el municipio de Tena y la Inspección de Policía de Tena, con el fin de que se les reconocieran los perjuicios materiales y morales en razón al procedimiento policivo número 222 del 25 de octubre de 2000, que generó los hechos acaecidos el 8 de noviembre de ese mismo año, cuando la inspección de Policía de Tena aplicó el artículo 29 de la ley 142 de 1994, con el fin de amparar la suspensión del servicio de agua contra una determinada familia, no solo de la señora Fanny Hernández, propietaria del inmueble objeto de la medida.

Refirieron que dentro de la fijación en lista de la demanda, los actores la corrigieron y constituyeron nuevo apoderado a quien habilitaron para reclamar perjuicios bajo similares términos, y de los apartes de los dos poderes suscritos por ellos, se observa que pidieron la reparación del daño por la cadena de hechos originados desde la apertura del proceso policivo –25 de octubre de 2000- y los sucesos del 8 de noviembre del mismo año.

Explicaron que las pretensiones no se edificaron sobre una petición en concreto sino en múltiples actuaciones de las demandadas, las cuales requerían la aplicación de procedimientos establecidos en las normas y que para este caso no se cumplieron, lo que permitió que se

⁷ Folios 25 a 40, cuaderno intitulado anexo 3.

incurriera en la falla en el servicio por vías de hecho, pues se hizo uso del artículo 29 de la Ley 142 de 1994 para emitir de forma ilícita una orden de suspensión de un servicio público.

Indicaron que el señor Gerly Arévalo Hernández, como socio gestor y fundador de la Asociación de Usuarios del Acueducto Regional tiene derecho al servicio de agua suministrado en el predio de la señora Fanny Hernández, quien no posee contrato con la asociación; además de que la cadena de sucesos puestos de presente dan lugar a determinar la legitimación de los actores para reclamar el reconocimiento de perjuicios materiales y morales causados con las actuaciones demandadas.

3. La sentencia de segunda instancia objeto de revisión

El Consejo de Estado- Sección Tercera, Subsección B, mediante fallo del 9 de octubre de 2014 confirmó la providencia del 13 de septiembre de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Tercera, Subsección “B”, con base en lo siguiente:⁸

Sostuvo en relación con el daño invocado por la parte actora, que se encontró probado el hecho de que los señores Gerly y Ludy Arévalo Hernández sufrieron lesiones físicas de diferente magnitud con incapacidades médico legales que les fueron concedidas como consecuencia de lo acaecido el 8 de noviembre de 2000.

Destacó que no compartía el argumento del tribunal, relacionado con la legitimación en la causa por activa, en el sentido de que solo la señora Fanny Arévalo estaba legitimada para reclamar los perjuicios ocasionados con la actuación administrativa, toda vez que la afectación en la prestación del servicio público domiciliario de agua y

⁸ Folios 135 a 154, cuaderno intitulado anexo 3.

alcantarillado recae en todos aquellos que residen en el lugar de manera independiente que ostenten la calidad de propietario, poseedor o mero tenedor, por ende el interés jurídico sustancial se presenta en todos aquellos que resultaron afectados con la medida de suspensión del servicio.

Arguyó que la actuación administrativa número 222 se edificó desde la solicitud de suspensión del servicio público por mora de aproximadamente seis (6) meses, de acuerdo con la facultad de las empresas consagrada por el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, y la figura de amparo policivo está prevista en el artículo 29 *ibídem*; norma que lo dispuso como un mecanismo preventivo a través del cual los prestadores del servicio protegen sus derechos mediante la intervención de la inspección de policía, autoridad que presta el apoyo como instrumento conminatorio para forzar a los perturbadores a cesar en sus actuaciones.

Explicó que el acompañamiento que realizaron los agentes de policía en el trámite número 222 puede enmarcarse dentro de la función pública, en la medida que se trató de una gestión administrativa a cargo del inspector municipal de Policía de Tena, Cundinamarca, por lo que la legitimación en la causa por pasiva recae en la autoridad municipal.

Enfatizó en que no se advirtió la producción de un daño antijurídico imputable a la demandada, pues los eventos señalados por los demandantes fueron obra de las funciones policiales, sin que se observara un uso desproporcionado o abusivo de la fuerza, en la medida en que según varios testimonios hubo oposición a la diligencia y agresiones verbales y físicas con el objeto de impedirla, por lo que solo hasta que la policía se retiró y regresó más tarde se pudo ejecutar la orden de suspensión.

Añadió que la familia Arévalo Hernández intentó impedir a toda costa que se cortara el suministro del servicio de agua, bajo la convicción de que dada la calidad de socia de ASUARTELAM que ostentaba la propietaria no debía cobrársele el consumo, quienes hicieron uso de toda clase de herramientas y pusieron al cuerpo policivo en una posición de obligatoriedad de control, con el fin de proteger la vida e integridad del gerente de la empresa de acueducto, cuando uno de los demandantes despojó a un agente de policía de su arma de dotación y desafió a la autoridad.

Aseveró la Sala que si bien era probable que los actores recibieran agresiones en la diligencia, también lo es que se produjeron en el marco de una confrontación en la que los miembros de la familia Arévalo no permanecieron pasivos, sino que por el contrario iniciaron los ataques violentos contra el legítimo ejercicio de la fuerza pública, por lo que no podría exigírsele a la autoridad de policía que no reaccionara.

Concluyó que el daño invocado por los actores no es imputable a la demandada, dado que no se acreditó que las lesiones que les fueron provocadas hayan sido producto de la extralimitación de la autoridad policial.

4. Sustento de las causales de revisión

Los demandantes hicieron un recuento sobre el alcance, el concepto y la posición jurisprudencial existente respecto de las causales de revisión consagradas en el artículo 250 numerales 1, 2, 5 y 8 de la Ley 1437 de 2011, las cuales se invocaron como infringidas y que serán analizadas más adelante.

En resumen frente a las causales,⁹ señalaron que las sentencias de primera y segunda instancia del 13 de septiembre de 2005 y del 9 de octubre de 2014 respectivamente, proferidas en su orden por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera, Subsección “B” y por el Consejo de Estado- Sección Tercera, Subsección “C”, basaron su decisión en que el 8 de noviembre de 2000 no se presentó un desproporcionado ejercicio de la fuerza policiva, pues fueron los integrantes de la familia Arévalo Hernández quienes actuaron con violencia física.

Además que quien inició la agresión fue la señora Ludy Arévalo con un arma de dotación que sustrajo de uno de los agentes de policía, entre otros improperios proporcionados por los demandantes, cuyo registro se hizo en el libro de población de Tena, Cundinamarca, bajo el informe 084 del 10 de noviembre de 2000, en el cual el comandante de policía reportó el desplazamiento de la Fuerza Pública al predio donde aquellos residían para cumplir la orden administrativa 603 del 25 de octubre de ese año, así como las dificultades de orden público que se presentaron en la diligencia.

Relacionaron las pruebas que se tuvieron en cuenta tanto en primera como en segunda instancia para adoptar las decisiones que hoy reprochan y añadieron que en la demanda de reparación directa pidieron el decreto de una serie de medios probatorios tales como la remisión de unos testimonios recaudados en el proceso penal iniciado por los agentes de policía contra ellos por las presuntas agresiones en los eventos del 8 de noviembre de 2000.

Plantearon que para efectos del recurso extraordinario de revisión, debe destacarse que la parte actora en el proceso de reparación

⁹ Folios 131 vuelto a 475 cuaderno principal.

directa tuvo la oportunidad de solicitar y aportar pruebas solo hasta el 16 de febrero de 2005, fecha en la que se cerró el periodo probatorio; del mismo modo realizaron un recuento *in extenso* de todas las pruebas decretadas y practicadas dentro de ese trámite.

Consideraron que pese a que en la sentencia de carácter penal los actores fueron absueltos de los cargos imputados, el juez contencioso administrativo basó su decisión en las presuntas agresiones de ellos contra el cuerpo de policía, con fundamento en las denuncias formuladas por tales funcionarios, obviando el pronunciamiento de carácter definitivo realizado por la justicia penal.

Argumentaron que las sentencias proferidas dentro de los procesos de nulidad 1998-0974-04 y 2004-0064-01 tienen el carácter de cosa juzgada y fueron adoptadas con posterioridad a la oportunidad para pedir pruebas en el trámite de reparación directa, ya que se emitieron el 21 de mayo de 2009 y el 17 de junio de 2010 por la Sección Primera, Subsección “B”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y dan fe de la ilegalidad de la Resolución 395 del 9 de noviembre de 1996 que ordenó la inscripción de ASUARTELAM.

Explicaron que es evidente la falsedad de los actos a favor de la asociación, la cual nunca ha existido según soportes que obran dentro del proceso de reparación directa en los documentos radicados el 29 de agosto de 2014, en el que se acusa la lesión del artículo 29 de la Ley 142 de 1994 por haberle otorgado un alcance que no tenía.

5. El trámite del recurso

Mediante auto del 1 de agosto de 2016¹⁰ fue admitido el presente

¹⁰ Folio 287 cuaderno principal.

recurso y se ordenó notificar personalmente al alcalde del municipio de Tena, Cundinamarca y al Ministerio Público, en los términos del artículo 253 de la Ley 1437 de 2011.

En providencia del 10 de octubre de 2016, se admitió la adición al recurso presentada por los actores¹¹.

A través de auto del 27 de octubre del mismo año, se decretaron las pruebas solicitadas por las partes¹².

6. La contestación del recurso extraordinario de revisión

A través de memorial presentado el 22 de agosto de 2016, el municipio de Tena, Cundinamarca, lo contestó de forma oportuna en los siguientes términos:¹³

Consideró que los hechos concernientes al recurso “*no tienen relación con la causa pretendida*”, ya que se trata de procesos penales instaurados de forma recíproca entre los demandantes y los miembros de la Policía Nacional, además que son repetitivos y no conducen a esclarecer la verdad.

Refirió que los recurrentes no demuestran ni allegan documentos que conlleven a encontrar configurada la causal de revisión prevista en el numeral primero del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, puesto que trajeron a colación procesos de índole penal y administrativa diferentes al objeto de la demanda de reparación directa y a los hechos acaecidos en el año 2000, además de que no demostraron que con las causas penales se haya proferido condena en contra de los miembros de la Policía Nacional y, si ello ocurriera, no tendría relación con el

¹¹ Folio 317 cuaderno principal.

¹² Folio 321 cuaderno principal.

¹³ Folios 297 a 307 cuaderno principal.

proceso contencioso administrativo.

Expuso que tampoco se configura la causal segunda *ibídem*, ya que los demandantes actuaron de mala fe, en tanto aceptaron que conocían los documentos antes de que se pronunciaran los fallos de primera y segunda instancia en el proceso de reparación directa.

Indicó el apoderado que no se configura la causal 6ª invocada, toda vez que no existe dentro del proceso de reparación directa otra persona con mejor derecho a reclamar.

Anotó que en relación con la causal octava objeto de revisión, de aceptarse la posibilidad de revisar una sentencia ejecutoriada cada vez que surjan nuevos medios probatorios, no habría cosa juzgada pues bastaría con que el vencido en el litigio iniciara el mejoramiento de la prueba para que se reabriera el debate.

Destacó que en el trámite de la reparación directa no existió nulidad alguna propuesta por las partes, por lo que no está llamada a prosperar la causal de nulidad del numeral 5º del artículo 250 *ibídem*.

Arguyó que no existe prueba que se ajuste a las causales invocadas para proferir una nueva sentencia, pues los accionantes reconocieron que tenían los medios probatorios antes de que se profirieran los fallos.

Por último, estimó que el recurso no debió haberse admitido, ya que no cumple con los requisitos consagrados en los numerales 3 y 4 del artículo 252 de la Ley 1437 de 2011, más aún cuando este mismo despacho reconoció que los hechos son confusos y repetitivos.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El presente recurso extraordinario de revisión se interpuso contra la sentencia proferida el 9 de octubre de 2014 por la Sección Tercera, Subsección “B” de esta Corporación y fue presentado dentro del término señalado en el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011.¹⁴

A su vez, esta Sala especial de decisión es competente para decidirlo en virtud de lo dispuesto por el artículo 249 *ejusdem* y por el artículo 2 del Acuerdo 321 de 2014, proferido por la Sala Plena,¹⁵ por lo que a continuación se prodecerá a su estudio.

1. Marco general del recurso extraordinario de revisión

Establece el artículo 248 de la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que este recurso procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas i) por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ii) por los Tribunales Administrativos y iii) por los jueces administrativos.

En cuanto a su finalidad, la Corte Constitucional en la sentencia C-520 del 4 de agosto de 2009¹⁶, recordó que constituye una excepción al principio de cosa juzgada que ampara a todas las sentencias ejecutoriadas, para que puedan enmendarse los errores o ilicitudes cometidas en su expedición, y se restituya el derecho al afectado a

¹⁴ El recurso extraordinario de revisión se radicó el 13 de mayo de 2016 (Fl. 1) y la sentencia quedó ejecutoriada el 14 de mayo de 2015, según constancia secretarial visible a folio 161 del cuaderno principal.

¹⁵ Acuerdo 321 de 2014 “Por medio del cual se reglamenta la integración y funcionamiento de las Salas Especiales de Decisión de que trata el artículo 107 de la Ley 1437 de 2011”.

¹⁶ Corte Constitucional. Exp. D-7485. Actor: Javier Domínguez Betancur, por la cual resolvió: “Declarar INEXEQUIBLE la expresión ‘dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia’, contenida en el artículo 57 de la Ley 446 de 1998”.

través de una nueva providencia fundada en razones de justicia material, que resulte acorde con el ordenamiento jurídico.

Aclara la Sala que las causales que pueden proponerse como fundamento del recurso extraordinario de revisión, están enlistadas de manera taxativa en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 y dan cuenta de la naturaleza eminentemente procedimental de los vicios o errores que de conformidad con la ley procesal son los únicos que permiten la revisión de la sentencia por esta vía.

En efecto, se trata de la revisión de aspectos objetivos que puedan dar lugar a la estructuración de las causales de revisión consagradas en la norma en cita, no de errores de interpretación.

Valga señalar que no todas las causales de revisión tienen el mismo alcance temporal, pues mientras algunas cuestionan la validez o suficiencia de las pruebas al momento del pronunciamiento de la sentencia (numerales 2, 3, 5 y 8 *ibídem*), otras se refieren a la validez o suficiencia sobreviniente, es decir, luego de ocurrido un hecho posterior al pronunciamiento del fallo. (numerales 1, 4, 6, 7).

La Corte Constitucional en la referida sentencia C- 520 de 2009 destacó frente a este recurso lo siguiente:

“(…)

La Corporación ha precisado la naturaleza del recurso extraordinario de revisión señalando que “la revisión no pretende corregir errores “in judicando” ni puede fundamentarse en las mismas pruebas que sirvieron de soporte a la decisión que puso término al proceso, pues para estos yerros están previstos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del propio proceso. La revisión, que no es un recurso sino una acción, pretende, como

lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, un examen detallado de ciertos hechos nuevos que afectan la decisión adoptada y el sentido de justicia que de ella emana. La acción de revisión, en la medida en que afecta la certeza brindada por la cosa juzgada, es no sólo extraordinaria sino que además procede por las causales taxativamente señaladas por la ley, y no es posible aducir otras distintas. Y esta taxatividad es razonable, pues se trata de “una figura que modifica providencias amparadas en el principio de cosa juzgada”, y por ello “las causales previstas para la revisión deben ser aplicadas e interpretadas en sentido restringido”¹⁷.¹⁸

Conforme con lo anterior, por esta vía no es posible reabrir el debate probatorio de las instancias, sino revisar la sentencia que puso fin a la controversia, con el fin de determinar la justicia del pronunciamiento a la luz de las taxativas causales consagradas en la ley.

2. Las causales de revisión invocadas en el caso concreto

Sustentan los recurrentes su petición en las siguientes causales previstas en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011:

“(...) ARTÍCULO 250. CAUSALES DE REVISIÓN. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.

(...)

¹⁷ Sentencia C-680 de 1998, fundamento 4.2., en el mismo sentido, ver sentencia T-039 de 1996.

¹⁸ Sentencia C-004 de 2003.

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

(...)

8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada (...).

Por consiguiente corresponde a esta Sala de decisión analizar cada una, a la luz de lo señalado por los demandantes y serán resueltas en el mismo orden expuesto, así:

2.1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria:

2.1.1.Elementos para su configuración

Para analizar el alcance de esta causal, basta con citar un antecedente de esta Corporación que al respecto explicó:¹⁹

“(...) de ésta disposición se han extraído tradicionalmente los siguientes presupuestos de la causal:

a) La prueba debe ser documental

Actualmente la norma es clara al referirse expresamente a “documentos decisivos”; pero incluso en vigencia del Decreto 2304 de 1989 -que hablaba

¹⁹ Consejo de Estado- Sala Pleno de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 26 de febrero de 2013. Radicación numero: 11001-03-15-000-2008-00638-00.

en general de “pruebas decisivas”- la jurisprudencia de esta Corporación igualmente interpretaba que se trataba de documentos.²⁰

De este modo, queda excluida la posibilidad de estructurar la causal con fundamento en otros medios probatorios, como, por ejemplo, testimonios.²¹

b) La prueba documental se recobra después de la sentencia objeto de revisión

Al emplear el verbo “recobrar” la norma quiere decir que la prueba documental existía, no se tuvo oportunamente por las razones que dice la ley, pero se logró conseguir ya terminado el proceso; “De ahí que, inequívocamente, la ley emplee el verbo recobrar y no presentar, aducir o allegar.”²²

La existencia previa del documento exhibido como requisito de la revisión, fue destacada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación:

“la prueba recobrada es un elemento probatorio nuevo, presentado por el recurrente, que pudiendo ser decisivo para el sentido de la decisión, no fue tenido en cuenta por el fallador, porque el interesado no pudo presentarla oportunamente dentro del proceso, pues sólo fue recuperado luego de proferida la sentencia. Esto implica, que el elemento probatorio existía al tiempo de dictarse la sentencia, pero no fue conocido por el fallador, porque sólo llegó a poder del recurrente con posterioridad a ello.”²³ (subrayas en el texto).

Por ello, son inadmisibles en este recurso extraordinario documentos

²⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 26 de febrero de 1986, Rad. 004, de 18 de junio de 1991, Rad. REV-016 y de 12 de julio de 2005, Rad. 1997-00143-02.

²¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 20 de septiembre de 2007, Rad. 1987-02 y Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 2 de octubre de 2008, Rad. 1716-06.

²² Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 18 de diciembre de 1986, Rad. 2724.

²³ Sentencia de 12 de julio de 2005, Rad. 1997-00143-02.

*fechados con posterioridad al fallo²⁴ como tampoco es válido edificar la causal con documentos que, aún siendo anteriores a ésta providencia, claramente pudieron haber sido aportados o solicitados en las oportunidades procesales correspondientes, pues el recurso extraordinario de revisión no puede aprovecharse para subsanar errores o actitudes negligentes de las partes respecto a la carga probatoria.*²⁵

c) Las razones para no aportar la prueba documental durante el proceso son expresamente las que dice la ley (fuerza mayor, caso fortuito u obra de la parte contraria) y deben acreditarse en el recurso.

Conviene reiterar lo dicho por esta Sala con relación a la fuerza mayor, el caso fortuito y la obra de la parte contraria:

*“En cuanto a la primera circunstancia, esto es, la fuerza mayor o el caso fortuito, es preciso anotar que para la legislación colombiana se trata de expresiones sinónimas, conforme al artículo 1 de la Ley 95 de 1890, norma según la cual es ‘el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.’. La segunda causa -obra de la parte contraria- ha de entenderse como la conducta de la parte que ganó el proceso, quien con su actuar intencional logró que el documento que le daría el triunfo a su contraparte no se pudiera aportar al expediente en razón de que lo retuvo u ocultó, precisamente con el propósito de que no sirviera como prueba.”*²⁶

Al haber calificado expresamente la ley los motivos de la falta de la prueba documental en el proceso, “el simple olvido, incuria o abandono de la parte”²⁷ que habría sido beneficiada con la prueba no constituyen razones válidas para promover la revisión de una sentencia.

²⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 1º de diciembre de 1997, Rad. REV-117 y 12 de julio de 2005, Rad. 2000-00236(REV).

²⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 4 de mayo de 1994, Rad. REV-054, 1º de diciembre de 1997, Rad. REV-117, 26 de julio de 2005, Rad. 1998-00177. Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 7 de abril de 2011, Rad. 0242-09.

²⁶ Sentencia de 8 de noviembre de 2005, Rad. 1999-00218.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 18 de febrero de 2010, Rad. 2597-07.

También se ha dicho que “no basta con una dificultad por grave que pueda parecer, por cuanto la ley exige una verdadera ‘imposibilidad’ apreciada objetivamente...”²⁸

De otra parte, la jurisprudencia advierte que la fuerza mayor, el caso fortuito o la obra de la parte contraria, según el caso, deben probarse²⁹ y, además, que la prueba debe establecer que verdaderamente fueron esas circunstancias las que hicieron imposible el aporte oportuno de los documentos.³⁰

d) La prueba documental debe ser de tal entidad que pueda sustentar una decisión distinta a la impugnada.

La norma antes transcrita es clara en señalar que, con la prueba recobrada, el juez hubiera podido proferir una decisión diferente. A partir de ahí, la jurisprudencia ha resaltado la trascendencia que debe tener para el proceso original el documento que no se conoció.”³¹

2.1.2. Análisis de la causal:

Señalan los recurrentes que esta causal se configura por cuanto en el proceso de reparación directa solo pudieron solicitar y aportar pruebas hasta el 16 de febrero de 2005, fecha en que se cerró el periodo probatorio.

Mientras que en el proceso penal 044 que se adelantaba en su contra

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 18 de octubre de 2005, Rad. 1998-00173(REV).

²⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 20 de abril de 1998, Rad. REV-110 y 18 de octubre de 2005, Rad. 1998-00173(REV).

³⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 26 de julio de 2005, Rad. 1998-00177(REV). En este caso hubo un incendio que destruyó unos registros civiles que luego se trajeron al recurso extraordinario de revisión, pero el infortunio ocurrió mucho después de presentada la demanda. La Sala consideró que el incendio (caso fortuito) no fue en realidad la razón que impidió aportarlos en su momento.

³¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 12 de julio de 2005, Rad. 1997-00143-02(REV), 12 de julio de 2005, Rad. 2000-00236 y 26 de febrero de 1986, Rad. 004. Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 7 de abril de 2011, Rad. 0242-09.

se practicaron pruebas testimoniales y se recaudaron documentales, mediante las cuales se pudo demostrar que la asociación ASUARTELAM se constituyó de forma irregular y creó un documento denominado “solicitud de prestación de servicios” para tratar de generar la obligación de pago del servicio de acueducto a cargo de la señora Fanny Hernández, cuando ella no había suscrito ningún tipo de contrato.

Además, se recogieron otros medios probatorios que demuestran que muchos de los aspectos relacionados en los libros de población, en el informe 084 del 10 de noviembre de 2000 y en los testimonios del cuerpo policivo no correspondían a la realidad, en tanto los agentes de Policía declarantes no tenían dicha calidad y, por ende, existía falsedad ideológica en esas declaraciones.

Estimaron que las pruebas se recaudaron entre el 18 de octubre de 2003 y el 12 de noviembre de 2004, pero el plazo para solicitarlas en el proceso de reparación directa venció el 22 de julio de 2003, por lo que no podía pedirse que se decretaran algunos de los medios probatorios aportados en el proceso penal con posterioridad al vencimiento del término de fijación en lista del trámite contencioso administrativo.

Consideraron que pese a que en la sentencia de carácter penal los actores fueron absueltos de los cargos, el juez contencioso administrativo basó su decisión en las presuntas agresiones de ellos contra el cuerpo de policía, con base en las denuncias formuladas por tales funcionarios, pero obviando el pronunciamiento de carácter definitivo realizado por la justicia penal.

Para resolver es necesario tener en cuenta lo siguiente:

Los documentos decisivos que aluden los recurrentes como recobrados después de proferida la sentencia de la Sección Tercera – Subsección B de esta Corporación, dentro del proceso de reparación directa 25000-23-26-000-2002-02273-01, corresponde a la sentencia del 31 de enero de 2005 del Juzgado Penal del Circuito de la Mesa, Cundinamarca, en donde los señores Ludy Arévalo y Gerly Arévalo, figuraban como sindicados por el delito de violencia contra servidor público en concurso con lesiones personales, sumario con radicación 044-2002, así como a las pruebas allí recaudadas.

Dicha providencia resolvió:³²

“PRIMERO: ABSUELVASE a los hermanos GERLY y LUDY AREVALO HERNANDEZ, de condiciones civiles y personales conocidas en el proceso, cada uno por el delito de VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PUBLICO y LESIONES PERSONALES DOLOSAS, cargos que se les imputara en la resolución de acusación que dio lugar a este juicio.

SEGUNDO: En firme esta sentencia CANCELENSE las anotaciones que hayan dado lugar la medida de aseguramiento, y ARCHIVESE el expediente.

Contra esta sentencia procede el recurso de apelación para ante Sala Penal del tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca”.

Según consta en el auto del 4 de abril de 2005 proferido por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cundinamarca- Sala Penal,³³ la procesada Ludy Arévalo Hernández había interpuesto recurso de apelación contra la anterior decisión, sin embargo se le aceptó el desistimiento presentado.

³² Folios 303 a 323 cuaderno intitulado anexo 1.

³³ Folios 443 a 446 cuaderno intitulado anexo 1.

Por lo tanto quedó en firme la sentencia del Juez Penal del Circuito de la Mesa, Cundinamarca, quien para decidir analizó lo siguiente:

i) Consideró irrelevante determinar para este caso, si la asociación Asuartelam se encontraba o no legalmente constituida y si tenía personería jurídica para el desarrollo de sus cometidos, toda vez que lo que era objeto de estudio era si los señores Gerly y Ludy Arévalo habían ejercido o no violencia contra servidor público, de manera específica, contra los uniformados de la policía que colaboraron en el procedimiento administrativo.

ii) Anotó que según las pruebas allegadas al proceso, especialmente las declaraciones de los señores Jorge Enrique Lara, José Miguel Pinto, Jaime Enrique Moyano y Henry Triviño, la familia Arévalo Hernández se encontraba en mora en el pago del servicio de acueducto y como consecuencia de ello el gerente de la asociación Asuartelam, luego de requerirlos en dos oportunidades para su pago, decidió llevar a cabo la suspensión del servicio y ofició al inspector de Policía de Tena, solicitando apoyo policial.

iii) La citada diligencia se llevó a cabo el 8 de noviembre de 2000, para el efecto se desplazaron hasta la vivienda de la familia Arévalo Hernández el gerente de la asociación con ocho agentes de la policía, y cuando se estaba ejecutando, los miembros de la citada familia se opusieron a la suspensión del servicio público, lo que generó un altercado entre los uniformados y la mencionada familia, que dio como resultado las lesiones personales a los Arévalo y al uniformado Piero Alonso López.

iv) Estimó que la diligencia de suspensión del servicio efectuada por parte del gerente de Asuartelam, vulneró el artículo 29 de la Constitución Política y en ese sentido en principio había razón para

que los miembros de la familia Arévalo se opusieran a la misma.

v) Sostuvo que la violencia contra servidor público endilgada a los procesados Gerly y Ludy Arévalo, no se basó en que se haya ejercido violencia contra el gerente de la asociación sino contra los agentes de la policía que participaron en la diligencia, pero que estos no tenían competencia para suspender el servicio de acueducto, sino que su presencia se supeditó a controlar cualquier anomalía o brote de violencia que se presentara.

vi) Agregó que aunque la prueba obrante en el proceso era abundante, no ofrecía claridad sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que fue agredido el uniformado Piero Alfonso López en los hechos ocurridos el 8 de noviembre de 2000 en inmediaciones de la vivienda de la familia Arévalo Hernández y generaba una duda que debía resolverse a favor de los procesados.

vii) Destacó también la providencia, que se acreditó con los diferentes dictámenes, que los señores Ludy y Gerly Arévalo y sus padres Leoncio y Fanny sufrieron lesiones en sus cuerpos el día de los hechos, causadas en medio de la riña que se fomentó entre estos y los uniformados de la policía y que como lo corroboraron los testigos Erasmo Rojas Valdomino y Luis Edgar Jutinico, en forma coherente, los uniformados al tratar de repeler las agresiones de las cuales eran víctimas por parte de los miembros de la familia Arévalo Hernández procedieron a agredirlos, lo que corresponde a un acto arbitrario e injusto.

Por último, se afirmó en la providencia que al existir “grandes dudas respecto de la materialidad del delito” de violencia contra servidor público y lesiones personales dolosas, debía proferirse fallo absolutorio.

Conforme con lo explicado, es claro para la Sala, que la sentencia penal lo que decidió fue absolver de responsabilidad a los señores Gerly y Ludy Arévalo, por los delitos que se les imputaban, toda vez que no existía certeza sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que fue agredido el uniformado Piero Alfonso López en los hechos ocurridos el 8 de noviembre de 2000, pues los testimonios eran contradictorios.

Ahora bien, como los mismos demandantes lo admiten,³⁴ desde que se estaba dando trámite al proceso de reparación directa en primera instancia, conocían que habían sido absueltos en el proceso penal de los cargos que se les imputaban, por lo tanto no se trató de un elemento probatorio nuevo que no haya sido aportado por razones de fuerza mayor, caso fortuito o por obra de la parte contraria.

Y es que en gracia de discusión, debe tenerse en cuenta, que las pruebas recaudadas dentro del proceso penal condujeron a exonerarlos de los delitos de violencia contra servidor público y de lesiones personales de que eran sindicados, sin que las mismas per se, conlleven a demostrar que se presentó una falla en el servicio por parte del municipio de Tena, lo que era necesario probar en el proceso de reparación directa, al tratarse de procesos completamente diferentes.

En ese sentido, no pueden pasar por alto los recurrentes, que el medio de control de reparación directa lo que perseguía era que fuera declarada la responsabilidad administrativa del municipio de Tena, por los hechos violentos de que afirmaron fueron víctimas el 8 de noviembre de 2000, como consecuencia del procedimiento llevado a

³⁴ Folio 94 cuaderno principal.

cabo por la inspección de policía de dicho municipio y por ende, la fuente en que edificaron la causación del daño antijurídico se endilgó al ente territorial bajo el título de imputación de falla del servicio. Sin que fuese demandada la Policía Nacional, de cuyos miembros se predicó el uso excesivo de la fuerza.

Valga diferenciar, que en el proceso de reparación directa se pretendía la declaratoria de responsabilidad administrativa del municipio de Tena, y en el proceso penal, la declaratoria de responsabilidad penal de los señores Arévalo.

Es incontrovertible para la Sala, que como los demandantes lo sostienen, la sentencia de primera instancia en el proceso de reparación directa fue proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Tercera- Subsección B el 13 de septiembre de 2005 y por ende el periodo probatorio se había cerrado mucho antes, mientras que la sentencia penal que los absolvió de los delitos que se les imputaba fue proferida el 31 de enero de 2005, pero dicha situación no se traduce en que las pruebas sirvieran para el mismo propósito.

Lo dicho máxime cuando las declaraciones de terceros recibidas en el proceso penal no son procedentes para edificar la causal invocada, pues el requisito es que se trate de prueba documental, entendida según el artículo 243 del Código General del Proceso, como *“.... los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas,*

*monumentos, edificios o similares*³⁵.

De conformidad con lo explicado esta causal no prospera.

2.2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados

2.2.1. Elementos para su configuración

Esta causal exige también, que la sentencia que es objeto de revisión haya tenido como sustento prueba documental que se haya establecido es falsa o fue adulterada.

Al efecto esta Corporación ha señalado:³⁶

“(...) el examen que efectúa en estos casos el Juez de lo Contencioso Administrativo, en torno a los documentos que se aducen como falsos o adulterados, es de carácter puramente objetivo, sin que en manera alguna se detenga a discurrir sobre la responsabilidad del actor, aspecto que le corresponderá determinar al Juez Penal competente.

Así las cosas, una vez establecida la falsedad o adulteración de los documentos citados como tales, deberá el Consejo de Estado dar traslado a la justicia ordinaria para que sea esta la que adelante la correspondiente investigación respecto de la responsabilidad personal del autor del ilícito.”

Así mismo, “existe consenso en que para determinar si un documento aportado como prueba a un proceso es falso o ha sido adulterado, ha de tenerse en cuenta que la falsedad documental siempre será dolosa y que puede ser material o ideológica, siendo la primera la mutación

³⁵ Según el artículo 211 de la Ley 1437 de 2011 *“En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil.”*

³⁶ Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 19 de mayo de 2009, Rad. REV-039.

física del documento y correspondiendo la segunda a la alteración intelectual de su contenido.”³⁷

2.2.2 Análisis de la causal

En similar sentido de lo argumentado en el numeral anterior, reiteraron los demandantes que las sentencias de primera y segunda instancia proferidas el 13 de septiembre de 2005 y el 9 de octubre de 2014, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera, Subsección “B” y el Consejo de *Estado*- Sección Tercera, Subsección “C”, respectivamente, basaron su decisión en considerar que el 8 de noviembre de 2000 no hubo un desproporcionado ejercicio de la fuerza policiva, pues fueron los integrantes de la familia Arévalo Hernández quienes actuaron con violencia física, lo que se demostró no es cierto.

Insisten en manifestar que en dichos fallos se afirmó que quien inició la agresión fue la señora Ludy Arévalo con apoyo de un arma de dotación que sustrajo de uno de los agentes de policía, entre otros improperios proporcionados por los demandantes, cuyo registro según las autoridades judiciales, quedaron anotados en el libro de población de Tena, Cundinamarca, bajo el informe 084 del 10 de noviembre de 2000, en el cual el comandante de policía reportó el desplazamiento de la Fuerza Pública al predio donde estos residían para cumplir la orden administrativa, así como las dificultades de orden público que se presentaron en la diligencia, lo que también se desvirtuó en el proceso penal.

Aseguraron que dentro del proceso penal 044 se practicaron pruebas tales como testimonios y recaudo de documentos que demostraron

³⁷ Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 26 de febrero de 2013. Radicación número: 11001-03-15-000-2008-00638-00.

que la asociación ASUARTELAM se constituyó de forma irregular y que es evidente la falsedad de los actos a favor de dicha asociación que nunca ha existido según soportes que obran en el proceso de reparación directa.

Por último, reiteran en que el señor Henry Triviño declaró no haber visto a la señora Ludy Arévalo portando armas ni lesionando a los miembros de la policía, hecho en el cual también coincidieron los señores José Miguel Pinto Moreno, José Ricardo Ramírez Pinto y Jaime Enrique Moyano, lo que implica un falso testimonio por parte del cuerpo policial, debido a las contradicciones en que incurrieron al formular la denuncia penal.

Frente a esta causal la Sala encuentra lo siguiente:

A diferencia de la prueba documental, que como su nombre lo indica debe constar en cualquiera de los denominados documentos (artículo 243 Código General del Proceso), la declaración de terceros según lo ha explicado esta Corporación³⁸ *“...es un medio de prueba que procura obtener información sobre los hechos que conoce el juez..., o como lo define la doctrina: “Es un medio de prueba que consiste en la declaración representativa que una persona, que no es parte en el proceso en que se aduce, hace a un juez, con fines procesales, sobre lo que sabe respecto a un hecho de cualquier naturaleza.”*³⁹

Por lo tanto, la prueba testimonial no puede edificar la pretendida causal, puesto que lo que debe demostrarse es que la sentencia objeto de revisión estuvo sustentada en documentos falsos o adulterados.

³⁸ Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera. Sentencia del 26 de enero de 2006. Radicación número: 52001-23-31-000-2002-00057-02(AP)

³⁹ DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *Teoría General de la Prueba Judicial*. Tomo II, Temis, 5ª ed., p. 27.

De manera adicional, tiene sentido desde el punto de vista procesal, que la prueba que deba aportarse sea documental, puesto que es necesario recordar que para trasladar testimonios a otro proceso estos deben ratificarse (artículo 222 Código General del Proceso).⁴⁰

Valga también indicar, que las pruebas del proceso penal permitieron exonerar de responsabilidad penal a los recurrentes de los delitos de violencia contra servidor público y de lesiones personales que se les endilgaban habían cometido contra miembros de la Policía, sin que ello signifique que el material probatorio y las conclusiones a las que se llegó en la sentencia proferida el 9 de octubre de 2014 por la Sección Tercera Subsección B del Consejo de Estado adquieran por ello el carácter de falsas.

Lo señalado, dado que el proceso penal es completamente independiente del proceso de reparación directa y en este último debía acreditarse que se presentó la alegada falla en el servicio por parte del municipio de Tena, lo que no se hizo, además de que la demandada no fue la Policía Nacional y el proceso penal estableció fue que los policiales excedieron su actuar contra los recurrentes.

Por otra parte, en cuanto a la predicada falsedad de los actos que acreditaban la existencia de la asociación ASUARTELAM, dicha situación nada tiene que ver con las pretensiones que en el proceso de reparación directa se dirigieron fue en contra el municipio de Tena, no contra dicha asociación y el daño antijurídico se respaldó fue en el procedimiento llevado a cabo por la inspección de policía de Tena el 8

⁴⁰ El artículo 222 del Código General del Proceso dispone: “Solo podrán ratificarse en un proceso las declaraciones de testigos cuando se hayan rendido en otro o en forma anticipada sin citación o intervención de la persona contra quien se aduzcan, siempre que esta lo solicite. Para la ratificación se repetirá el interrogatorio en la forma establecida para la recepción del testimonio en el mismo proceso, sin permitir que el testigo lea su declaración anterior”.

de noviembre del año 2000, “por haber incurrido en vías de hecho”⁴¹ bajo el título de imputación de falla del servicio.

De conformidad con lo expuesto, esta causal es infundada.

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

2.3.1. Elementos para su configuración

Esta causal exige el cumplimiento de los siguientes requisitos **i)** que la irregularidad que motiva la nulidad se origine en la propia sentencia y **ii)** que contra dicha providencia no proceda recurso de apelación.

Lo afirmado permite indicar que dicha causal no se estableció por el legislador para debatir puntos de apreciación o el análisis de las pruebas, pues lo contrario equivaldría a convertir el recurso extraordinario en un juicio de legalidad.

Frente a las causales de nulidad que pueden invocarse ha dicho esta Corporación:⁴²

“(…)

La tendencia mayoritaria ha sido la de acoger aquellas causales del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, hoy 133 del Código General del Proceso, que por su contexto pueden originar la nulidad de la providencia, para no confundirlas con aquellas generadas en las instancias o etapas anteriores a esta, dado que el recurso de revisión solo se puede presentar cuando la nulidad se materialice en el fallo y no en una fase que lo anteceda.

⁴¹ Folios 7 a 131 cuaderno principal.

⁴² Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 19 de enero de 2016. Expediente radicación: 11001-03-28-000-2016-00070-00.REV.

Por ello, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo fue fijando las circunstancias que podían configurar la causal de revisión en estudio, para lo cual analizó cada una de las causales establecidas en el artículo 140 del C. de P. C., hoy 133 del Código General del Proceso, para indicar, entre otras cosas, lo siguiente:

“... la nulidad que tiene origen en la sentencia puede ocurrir, en conformidad con la disposición referida – se hace alusión al artículo 140 del C. de P.C., 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.”⁴³

En un pronunciamiento posterior precisó:

“Las nulidades procesales no pueden confundirse con las que se originan en la sentencia, pues mientras las primeras se estructuran cuando quiera que se dan los motivos consagrados taxativamente en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, partiendo del contenido de la misma disposición, las segundas deben interpretarse restrictivamente con unos determinados supuestos fácticos que esta Corporación ha precisado y que

⁴³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de mayo de 1998. Expediente: REV-93. Actor: Gabriel Mejía Vélez. C.P.: Dr. Mario Alario Méndez.

conducen a determinar que la nulidad originada en la sentencia puede ocurrir:

- a) cuando el Juez provee sobre asuntos respecto de los cuales carece de jurisdicción o competencia;
- b) cuando, sin ninguna actuación, se dicta nuevo fallo en proceso que terminó normalmente por sentencia en firme;
- c) cuando sin más actuación, se dicta sentencia después de ejecutoriado el auto por el cual se aceptó el desistimiento, aprobó la transacción, o, declaró la perención del proceso, pues ello equivale a revivir un proceso legalmente concluido;
- d) cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el trámite previo correspondiente, toda vez que ello implica la pretermisión íntegra de la instancia;
- e) cuando el demandado es condenado por cantidad superior, o por objeto distinto del pretendido en la demanda, o por causa diferente de la invocada en ésta,
- f) cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello también se pretermite íntegramente la instancia;
- g) 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. “[3]

Igualmente, junto a este criterio se ha aceptado, que pueden existir otros motivos no contemplados en los códigos procesales como causales de nulidad, pero que surgen de la **vulneración del artículo 29** constitucional. Es decir, que la violación al debido proceso constitucional en la sentencia puede ser causal de revisión. En este último evento, corresponderá al juez determinar si el hecho que se dice contrario a este derecho, puede configurar la causal de revisión en comento.

Así lo entendió la Especial de Decisión 26, al indicar “... las causales de nulidad de la sentencia son las previstas en el estatuto procesal civil, en las condiciones que establece el art. 142 del mismo y las que se originen en la

sentencia por violación del debido proceso constitucional, contemplado en el artículo 29.”⁴⁴

En este caso, el juez no está creando una causal, pues se reconoce que la nulidad originada en el fallo, se deriva del desconocimiento de un mandato constitucional, en donde el operador judicial será el encargado de determinar si lo que se alega tiene la entidad suficiente para originar la nulidad de la sentencia de instancia, pues no toda irregularidad puede tener la potencialidad de afectar la inmutabilidad de la providencia que ha puesto fin al proceso.”

2.3.2. Análisis de la causal

Adujeron los recurrentes que en el presente caso se estructuró la prevista en el entonces vigente artículo 140, numeral 7º, del Código de Procedimiento Civil.

Dicha causal la respaldan en que la abogada que representaba al municipio de Tena, Cundinamarca en el proceso de reparación directa, contestó la demanda sin tener poder y, posteriormente, el alcalde de dicho ente territorial presentó alegatos de conclusión en primera instancia por fuera del término que tuvo para tal efecto, sin que ninguno de los dos acreditara ser abogado, pese a que la magistrada ponente de la decisión los requirió para tal efecto y a que en las actuaciones realizadas por la parte demandante se puso de presente que el municipio no actuó por conducto de apoderado judicial.

Puntualizaron que en la sentencia de primera instancia proferida el 13 de septiembre de 2005 por la Sección Tercera, Subsección “B”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca nada resolvió sobre ese

⁴⁴ Consejo de Estado- Sala Especial No. 26. Expediente: 11001-03-15-000-2011-01639-00 Demandante: Vehivalle S.A. Referencia: Recurso extraordinario de revisión. Consejera Ponente, doctora Olga Mérida Valle De La Hoz (e). En dicha sala, se aprobaron otras dos decisiones en igual sentido. Radicación: 11001-03-15-000-1998-00157-01 (Rev. 157). Demandante: Sociedad de Mejoras Públicas de Cali.

asunto, sino que se limitó a señalar la falta de legitimación en la causa por activa, y para cuando el proceso llegó al Consejo de Estado la apoderada del municipio de Tena presentó renuncia al poder otorgado, la cual fue aceptada por el magistrado sustanciador a través de auto del 6 de marzo de 2006, decisión que fue recurrida por los demandantes con fundamento en que dicho poder jamás fue otorgado.

Aseguraron que el magistrado reconoció que no se puede aceptar la renuncia a un poder que no fue otorgado en debida forma, pero concluyó por auto del 5 de junio de 2006 que esta se encontraba saneada, ya que nadie la acusó, argumento que es falso pues en reiteradas oportunidades los demandantes pusieron de presente esa situación.

También aducen que la sentencia que es objeto del recurso, fue suscrita sin la mayoría de votos requeridos y se adoptó por dos consejeros de Estado, toda vez que el tercero se declaró impedido, lo que configura esta causal de revisión.

Para resolver la Sala observa lo siguiente:

La causal que se erige como fundamento de la solicitud de revisión, estaba prevista en el Código de Procedimiento Civil, así:

“Art. 140 - Modificado. Decreto 2282 de 1989, Art. 1. núm. 80. Causales de nulidad. El proceso es nulo en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

(...)

7. Cuando es indebida la representación de las partes. Tratándose de apoderados judiciales esta causal sólo se configurará por carencia total de poder para el respectivo proceso. (...).”

Dicha norma fue consagrada en similar sentido por la Ley 1564 de 2012- Código General del Proceso, que reza en su artículo 133:

“ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

(...)

4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder. (...).”

En el caso bajo estudio, comoquiera que la indebida representación se cierne sobre el municipio de Tena, debe atenderse lo establecido por el artículo 135 del Código General del Proceso, en el sentido de que solo puede ser alegada por el afectado, es decir por el mismo ente territorial, por ser el directo perjudicado en caso de no haber tenido una adecuada defensa dentro del proceso de reparación directa que se adelantó en su contra.

A su turno, el artículo 134 del Código General del Proceso preceptúa: *“La nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento en legal forma, o la originada en la sentencia contra la cual no proceda recurso, podrá también alegarse en la diligencia de entrega o como excepción en la ejecución de la sentencia, o mediante el recurso de revisión, si no se pudo alegar por la parte en las anteriores oportunidades”*. (destaca la Sala).

Además, como los mismos recurrentes lo admiten, la causal no se originó en la sentencia que puso fin al proceso de reparación directa, sino de manera previa, pues incluso fue alegada por los actores, prueba de ello es que el magistrado sustanciador, en providencia del 5

de junio de 2006 resolvió:⁴⁵

“(…)

PRIMERO: REPONER el auto proferido por este Despacho el pasado seis de marzo de 2006 en lo que respecta a la aceptación de la renuncia de la apoderada de la parte demandada, aparte que se declara sin efectos. (...)”

Como fundamento para dicha decisión en la citada providencia se señaló lo siguiente:⁴⁶

“(…) la ley establece que las entidades públicas, como lo es el municipio, pueden obrar como demandantes, demandadas o intervinientes en los procesos Contencioso Administrativos **por medio** de sus representantes debidamente **acreditados**, pero ni la señora Mariela Castillo Garzón, ni el señor Carlos Hernán Villamarín, ni la señora Amanda Pardo Olarte, adjuntaron al expediente los documentos necesarios, para acreditar la controvertida representación (...)”

Y más adelante indicó:⁴⁷ “Bajo este escenario se concluye, que a pesar de la nulidad que ha venido acompañando al proceso por indebida representación de la entidad demandada, la misma, hasta este estado ha de entenderse saneada, toda vez que ninguna de las partes la ha alegado”.

Aunado a lo anterior, tampoco fue alegada por el directo afectado, esto es, por el municipio de Tena, que a la postre resultó exonerado de la responsabilidad patrimonial que los demandantes le endilgaban en el proceso de reparación directa cuya sentencia hoy se cuestiona por esta vía.⁴⁸

⁴⁵ Ver folio 45 del cuaderno intitulado anexo 3. Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Magistrado ponente Ramiro Saavedra Becerra.

⁴⁶ Folio 44, ejusdem.

⁴⁷ Folio 44 vuelto, ejusdem.

⁴⁸ valga aclarar que el proceso de reparación directa radicado bajo el número 25000-23-26-000-2002-02273-01, por los señores Gerly Arévalo Hernández y otro, contra el Municipio de Tena Cundinamarca, fue conocido y fallado bajo el Decreto 01 de 1984- Código Contencioso Administrativo.

En relación con el alcance de esta causal, esta Corporación también ha explicado:⁴⁹

“(…) Cuando la norma se refiere a la “nulidad originada en la sentencia” exige que el vicio se configure en el preciso momento procesal en que se profiere la sentencia, por desconocimiento grave o insaneable de alguna ritualidad sustantiva propia de esa actuación. Dichas restricciones se explican por la naturaleza extraordinaria del recurso de revisión, en cuanto vía procesal que hace excepcionalmente posible la infirmación de una sentencia ejecutoriada y, por tanto, el quebrantamiento de la cosa juzgada.

No será posible, entonces, alegar como causal del recurso extraordinario de revisión la nulidad acaecida en una etapa previa a la sentencia, máxime si se advierte que la proposición de nulidades procesales se encuentra sometida a las reglas de oportunidad y legitimación previstas en el artículo 142 del Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio del deber que el artículo 145, íbidem, impone al juez de declarar de oficio las nulidades insaneables que observe “antes de dictar sentencia”.

No obstante, la jurisprudencia de esta Sala ha aceptado la posibilidad de alegar como nulidad originada en la sentencia aquella que, aunque ocurrida en momento anterior al de la emisión del fallo definitivo no apelable, no pudo ser advertida por el recurrente durante el curso del proceso.⁵⁰

Y aunque la sentencia de segunda instancia que es objeto de revisión fue proferida por el Consejo de Estado- Sección Tercera- Subsección B, el 9 de octubre de 2014, cuando ya estaba vigente la Ley 1437 de 2011, se atendió lo consagrado en su artículo 308 que estableció:

ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. *El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.*

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.”

⁴⁹ Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 2 de marzo de 2010. Radicación número: 11001-03-15-000-2001-00091-01(REV).

⁵⁰ Sentencia del 20 de abril de 2004, expediente REV-00132.

Acerca de las irregularidades sustanciales del procedimiento que pueden considerarse nulidad originada en la sentencia, es pertinente la siguiente ilustración de esta Sala Plena.⁵¹

“En esta materia - (nulidad originada en la sentencia) - los procesalistas están de acuerdo en enseñar que ésta se genera cuando ella se dicta en un proceso terminado anormalmente por desistimiento, transacción o perención, o cuando se condena a quien no ha figurado como parte, o cuando el proveído se profiere estando legalmente suspendido el proceso. Igualmente, 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. Igualmente, la que provea sobre aspectos que no corresponden ora por falta de competencia, ora por falta de jurisdicción. Podría darse también la causal cuando la providencia carece completamente de motivación, pues el artículo 163 de la Constitución Nacional ordena que: ‘Toda sentencia deberá ser motivada’.

En esta materia no puede confundirse la nulidad del proceso (art. 152 del C.P.C.), con la generada en la sentencia, que solo admite el manejo fáctico que se ha dejado precisado, en todos los casos en que el fallo no era susceptible de otro recurso”.

En época más reciente, la Sala Plena consideró que sólo podían considerarse motivos de nulidad originada en la sentencia, para efectos del recurso extraordinario de revisión, las causales que como nulidad del proceso taxativamente señala el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil. (...) ⁵²”

En consecuencia, para el caso concreto está demostrado que la causal de nulidad invocada, no tuvo origen en la sentencia sino mucho antes, y ni siquiera fue alegada por la parte afectada.

⁵¹ Sentencia del 6 de julio de 1988, expediente REV- 00011. Citada en sentencia del 20 de abril de 1998, expediente REV- 00131.

⁵² Sentencia del 11 de mayo de 1998, expediente REV-00093.

Por otra parte, aducen los recurrentes que también se configuró esta causal, por cuanto la sentencia objeto de revisión fue proferida sin la mayoría de votos requeridos, dado que solo se firmó por dos consejeros; sin embargo encuentra la Sala que este argumento no es de recibo como pasa a verse:

En efecto, como lo ha dicho esta Corporación, se puede considerar una irregularidad sustancial del procedimiento que da lugar a la nulidad originada en la sentencia, cuando la providencia aparece firmada por un número mayor o menor de magistrados o se adoptó con un número de votos diverso al previsto en la ley.⁵³

En el asunto bajo estudio, tal como consta en la providencia del 3 de junio de 2014 proferida por la Sección Tercera – Subsección B del Consejo de Estado, lo que ocurrió fue que se aceptó el impedimento del señor consejero Ramiro Pazos Guerrero, con fundamento en lo señalado por el artículo 150 del C.P.C.⁵⁴

El artículo 160 del Decreto 01 de 1984, preveía:

ARTÍCULO 160. *Modificado por el art. 50, Ley 446 de 1998 Serán causales de recusación e impedimento para los consejeros, magistrados y jueces administrativos, además de las señaladas en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, las siguientes:*

1. *Haber participado en la expedición del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato, o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia. (...)*”.

⁵³ Sentencia del 6 de julio de 1988, expediente REV- 00011. Citada en sentencia del 20 de abril de 1998, expediente REV- 00131.

⁵⁴ Folios 65 y 66 cuaderno intitulado anexo 3.

Por lo tanto, se trata de una razón diferente, en la medida que con ocasión de la aceptación del impedimento del señor consejero que había participado en la decisión que era motivo de apelación, la providencia debía ser firmada por los miembros restantes de la Sala y solo en el evento de que se afectara el quorum decisorio –que no es el caso- era necesario el nombramiento de un conjuez.

Dicho de otra manera, tal circunstancia no afectó el quorum decisorio y por el contrario, la declaración de impedimento del señor magistrado evitó una posible situación irregular.

Así las cosas esta causal tampoco tiene prosperidad.

2.4. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada.

2.4.1. Elementos para su configuración

Como el título de la causal lo indica, los requisitos para que se estructure son los siguientes: i) la existencia previa de una sentencia proferida en sentido contrario y ii) que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso.

La institución de la cosa juzgada como lo ha señalado esta Corporación *“tiene como objeto efectivizar el derecho constitucional al debido proceso y la seguridad jurídica, pues se erige en garantía de que una determinada controversia decidida en sede judicial no será objeto de un proceso posterior. De esta manera, se impide que los debates se tornen indefinidos en el tiempo y se procura por la eficiencia en la administración de justicia”*⁵⁵.

⁵⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 12 de julio de 2012. Radicado 85001-23-31-000-2003-00455-01(2083-10).

Y para su configuración según lo dispone el artículo 303 del Código General del Proceso, se requiere la concurrencia de los siguientes elementos: i) identidad de objeto, ii) identidad de causa e iii) identidad de partes. Agregando dicho artículo que la cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión.⁵⁶

2.4.2. Análisis de la causal.

Un primer argumento para plantearla por los recurrentes, es señalar que en la sentencia del 31 de enero de 2005 dictada en el proceso penal 044, la justicia absolvió a los actores de los cargos de violencia contra servidor público en concurso heterogéneo y sucesivo de lesiones personales, lo que consideran demuestra que los fundamentos del juez contencioso administrativo en la decisión que es motivo de revisión, van en contravía del fallo penal absolutorio que constituye cosa juzgada.

Sin embargo, dicha tesis no es más que una reiteración de lo que ya ha analizado la Sala en las causales precedentes, donde con suficiencia explicó que la sentencia del proceso penal es independiente de la que se profiera en el proceso de reparación directa, puesto que aquella los exoneró de la responsabilidad penal que se les endilgaba por las lesiones que presuntamente habían infligido a miembros de la policía, y nada tiene que ver con el daño

⁵⁶ El artículo 303 prevé: “**COSA JUZGADA.** La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.

En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión”.

antijurídico que los recurrentes imputaron al municipio de Tena bajo el título de falla del servicio.

En efecto, la existencia de cosa juzgada requiere de la identidad de partes, que como su nombre lo indica implica que se trate de los mismos demandantes y demandados; identidad de causa requisito que tiene que ver “(...) con la necesidad de que exista plena coincidencia entre la razón o motivos por los cuales se demanda, esto es los hechos que dieron origen a su presentación y a la formulación de las pretensiones ⁵⁷ y, la identidad de objeto, esto es, “que las pretensiones o solicitudes de la demanda en relación con la cual se dictó la sentencia definitiva, coincidan a su vez, con las peticiones de la nueva demanda respecto de la cual se busca que se declare la excepción de cosa juzgada”.⁵⁸

En el caso estos elementos no se cumplen:

SENTENCIA DEL PROCESO PENAL Radicación: 044-2002	SENTENCIA DEL PROCESO DE REPARACIÓN DIRECTA Radicación: 25000-2326-000- 2002-2273
Sindicados: Ludy Arévalo Hernández Y Gerly Arévalo Hernández.	Actor: Ludy Arévalo Hernández y Gerly Arévalo Hernández. Demandado: Municipio de Tena-Cundinamarca.
Causa: los denunciantes imputaron a los sindicatos la comisión de los delitos de violencia contra servidor público en concurso heterogéneo y sucesivo con el de lesiones personales, de que tratan los	Causa: los demandantes imputaron al municipio de Tena la falla del servicio y producirse el daño antijurídico de que trata el artículo 90 de la Constitución Política. ⁶⁰

⁵⁷ Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera- Subsección A. Sentencia del 9 de abril de 2014. Radicación: 250002324000201100057 – 01.
⁵⁸ ejusdem.

artículos 429, 111 y 112 del Código Penal. ⁵⁹	
Objeto: Declarar penalmente responsable a los procesados por las agresiones causadas a varios agentes de la Policía el día 8 de noviembre de 2000, mientras se llevó a cabo un procedimiento de suspensión del servicio de acueducto.	Objeto: Declarar administrativamente responsable a la entidad demandada, debido al procedimiento administrativo llevado a cabo por la Inspección de Policía de Tena el 8 de noviembre de 2000.
Decisión: sentencia del 31 de enero de 2005 proferida por el Juzgado Penal del Circuito de la Mesa, Cundinamarca, que absolvió a los procesados de los delitos imputados.	Decisión: sentencia del 9 de octubre de 2014 proferida por el Consejo de Estado- Sección Tercera- Subsección B, que confirmó la sentencia proferida el 13 de septiembre de 2005 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Tercera- Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda.

Conforme con lo explicado, la pretendida cosa juzgada en este caso no existe.

De otro lado, los recurrentes también apoyan esta causal, en la existencia de cosa juzgada, debido a las sentencias proferidas el 21 de mayo de 2009 y el 17 de junio de 2010 por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los procesos de nulidad radicados bajo los números 1998-0974-04 y 2004-0064-01; las

⁶⁰ El Artículo 90 de la Constitución Política dispone: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.”

⁵⁹ Folios 303 a 323 del cuaderno intitulado anexo 1.

cuales además dan fe de la ilegalidad de la Resolución 395 del 9 de noviembre de 1996, que ordenó la inscripción de la asociación ASUARTELAM.

Expresaron que el fallo objeto de revisión contraría tales decisiones cuyos efectos son *erga omnes*, dado que la asociación en mención era irregular y, en ese sentido, los actos relacionados con su operación son nulos.

Para resolver la Sala sobre este último punto, se debe analizar lo siguiente:

El proceso de nulidad con radicación 25000-2324-000-1998-974, se adelantó por los hoy recurrentes y en sentencia proferida el 21 de mayo de 2009 por el Consejo de Estado – Sección Primera, fue declarada la nulidad de la reforma de los estatutos de Asuartelam,⁶¹ mientras que la sentencia del proceso de reparación directa y que motiva este recurso, fue proferida por la misma Corporación – Sección Tercera- Subsección B el 9 de octubre de 2024, es decir con fecha anterior.

En cuanto a la identidad de partes, este requisito puede considerarse cumplido, toda vez que se trata de los mismos actores y la demanda se dirigió contra una resolución expedida por el municipio de Tena.

Sin embargo, la identidad de causa no se verifica, puesto que en el proceso de nulidad, los motivos por los cuales se demandó el acto tuvieron que ver con la vulneración al principio de legalidad, por haberse adoptado por funcionario sin competencia y con falsa motivación por parte del Municipio de Tena la Resolución 395 del 9 de

⁶¹ Folios 72 a 74 cuaderno intitulado anexo 3.

noviembre de 1996 “Por medio de la cual se aprueba una reforma de estatutos”.

Mientras que en el proceso de reparación directa se endilgaron dos situaciones irregulares a la administración, de un lado, una falla en la prestación del servicio por la presunta vía de hecho en que incurrió el inspector de policía del municipio de Tena al expedir la orden de suspensión del servicio de acueducto en el predio de la señora Fanny Hernández de Arévalo, y por el otro, las agresiones que sufrieron los demandantes por cuenta de los miembros de la Policía Nacional.

Frente a la identidad de objeto, tampoco se cumple, puesto que en la demanda que dio origen al proceso de nulidad las pretensiones estaban encaminadas a que se declarara la nulidad de la Resolución número 395 del 9 de noviembre de 1996 “Por medio de la cual se aprueba una reforma de estatutos”, expedida por el Secretario de la Alcaldía de Tena- Cundinamarca.⁶²

Mientras que en el proceso de reparación directa se pretendía que se declarara administrativa y extra contractualmente responsable al municipio de Tena – Inspección de Policía de Tena de los perjuicios materiales y morales causados a los señores Gerly Arevalo Hernández y Ludy Arevalo Hernández, por los violentos hechos de que afirmaron fueron víctimas el día 8 de noviembre de 2000 ocurridos en el municipio de Tena, como consecuencia del procedimiento llevado a cabo por la inspección de policía al haber incurrido en vías de hecho por falta de derecho y procedimiento, los cuales consideraron se tradujeron en una falla del servicio.

El siguiente cuadro permite observar tales conclusiones:

PROCESO DE NULIDAD	PROCESO DE REPARACION
---------------------------	------------------------------

⁶² Folios 2 y 3 cuaderno intitulado anexo 3.

Radicación: 25000-2324-000-1998-974	DIRECTA Radicación: 25000-2326-000-2002-2273
Partes: Actor: Ludy Arévalo Hernández. Demandado: Alcaldía municipal de Tena- Cundinamarca, Asuartelam y Cámara de Comercio de Girardot.	Partes: Actor: Ludy Arévalo Hernández y Gerly Arévalo Hernández. Demandado: Municipio de Tena- Cundinamarca.
Causa: vulneración al principio de legalidad y falsa motivación.	Causa: falla del servicio
Objeto: declaratoria de nulidad de la Resolución número 395 del 9 de noviembre de 1996 “Por medio de la cual se aprueba una reforma de estatutos”, expedida por el Secretario de la Alcaldía de Tena- Cundinamarca	Objeto: Declaratoria de responsabilidad patrimonial del demandado por el procedimiento administrativo llevado a cabo por la Inspección de Policía de Tena el 8 de noviembre de 2000.
Decisión: sentencia del 21 de mayo de 2009 proferida por el Consejo de Estado- Sección Primera, mediante la cual revocó la sentencia del 16 de noviembre de 2006 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera- Subsección A, que había declarado no probadas las excepciones propuestas por Asuartelam y había negado la pretensión de nulidad y en su lugar, anuló la Resolución 395 del 9 de noviembre de 1996	Decisión: sentencia del 9 de octubre de 2014 proferida por el Consejo de Estado- Sección Tercera- Subsección B, que confirmó la sentencia proferida el 13 de septiembre de 2005 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Tercera- Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda.

expedida por el Secretario de la Alcaldía municipal de Tena, que había aprobado una reforma de los estatutos.	
---	--

Así las cosas, ni las pretensiones ni los motivos del proceso de nulidad coinciden con las peticiones del proceso de reparación directa y por ende no se comprueba la existencia del fenómeno de la cosa juzgada.

Por otra parte, en relación con el proceso de nulidad con radicación 25000-2324-000-2004-00064-01, que conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección primera Subsección B, mediante sentencia del 17 de junio de 2010 decidió lo siguiente:⁶³

Declaró probada la excepción de cosa juzgada propuesta por la asociación de usuarios del acueducto regional de Tena y la Mesa-Asuartelam, en cuanto al estudio de legalidad de la Resolución 395 de 9 de noviembre de 1996 expedida por el alcalde del municipio de Tena Cundinamarca y se estuvo a lo resuelto en la sentencia proferida por la misma Sección el 21 de mayo de 2009 expediente 1998-00974-02, y además:

Declaró la nulidad de la inscripción realizada por la Cámara de Comercio de Girardot el 15 de abril de 1997 de la asociación de usuarios del acueducto regional de Tena y la Mesa-Asuartelam, así como la nulidad de las certificaciones de existencia y representación legal de la asociación de usuarios del acueducto regional de Tena y la Mesa-Asuartelam.⁶⁴

⁶³ Sala de la que hizo parte el consejero ponente de esta decisión, lo que no le impide conocer del presente recurso, por no tratarse del mismo asunto, ni haberlo conocido en instancia anterior (artículo 141-2 Código General del Proceso).
⁶⁴ Folios 92 a 126 cuaderno intitulado anexo 3.

Por lo explicado, concluye la Sala, que tampoco se configura la cosa juzgada, al no ocurrir la identidad de causa y objeto, según pasa a analizarse:

En relación con la identidad de causa, en el proceso de nulidad, los motivos por los cuales se demandó atendieron a la vulneración del principio de legalidad, por haberse proferido por el Municipio de Tena la Resolución 395 del 9 de noviembre de 1996 “*Por medio de la cual se aprueba una reforma de estatutos*” por un funcionario sin competencia y con falsa motivación, así como por la inscripción de dicha asociación en la Cámara de Comercio de Girardot y de su reforma estatutaria.

Mientras que en el proceso de reparación directa se endilgó a la administración, una falla en la prestación del servicio por la presunta vía de hecho en que incurrió el inspector de policía del municipio de Tena al expedir la orden de suspensión del servicio de acueducto en el predio de la señora Fanny Hernández de Arévalo, y por las agresiones que sufrieron los demandantes por cuenta de los miembros de la Policía Nacional.

Frente a la identidad de objeto, en la demanda que dio origen al citado proceso de nulidad, las pretensiones estaban encaminadas a que se declarara la nulidad de la Resolución número 395 del 9 de noviembre de 1996, así como la inscripción de dicha asociación en la Cámara de Comercio de Girardot y sus certificaciones de existencia y representación legal.

Mientras que en el proceso de reparación directa como se ha dicho de manera reiterada, se pretendía que se declarara administrativa y extra contractualmente responsable al municipio de Tena – Inspección de Policía de Tena de los perjuicios materiales y morales causados a los

señores Gerly Arevalo Hernández y Ludy Arevalo Hernández, por los violentos hechos de los cuales afirmaron fueron objeto el día 8 de noviembre de 2000 ocurridos en el municipio de Tena.

El siguiente cuadro ilustra tales conclusiones:

PROCESO DE NULIDAD Radicación: 25000-2324-000-2004-00064-01	PROCESO DE REPARACION DIRECTA Radicación: 25000-2326-000-2002-2273
Partes: Actor: Ludy Arévalo Hernández. Demandado: Alcaldía municipal de Tena- Cundinamarca, Asuartelam y Cámara de Comercio de Girardot.	Partes: Actor: Ludy Arévalo Hernández y Gerly Arévalo Hernández. Demandado: Municipio de Tena- Cundinamarca.
Causa: vulneración al principio de legalidad.	Causa: falla del servicio
Objeto: declaratoria de nulidad de la Resolución número 395 del 9 de noviembre de 1996 “Por medio de la cual se aprueba una reforma de estatutos”, expedida por el Secretario de la Alcaldía de Tena- Cundinamarca, así como de la inscripción y certificaciones de existencia y representación legal de la asociación de usuarios del acueducto regional de Tena y la Mesa- Asuartelam.	Objeto: declaratoria de responsabilidad patrimonial del demandado por el procedimiento administrativo llevado a cabo por la Inspección de Policía de Tena el 8 de noviembre de 2000.

Decisión: sentencia del 17 de junio de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera- Subsección B, que declaró la probada la excepción de cosa juzgada y la nulidad de la inscripción realizada por la Cámara de Comercio de Girardot a nombre de la asociación Asuartelam y de las certificaciones de existencia y representación legal de la misma asociación.	Decisión: sentencia del 9 de octubre de 2014 proferida por el Consejo de Estado- Sección Tercera- Subsección B, que confirmó la sentencia proferida el 13 de septiembre de 2005 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Tercera- Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda.
---	--

Corolario de lo señalado, esta Sala de decisión, no encontró configuradas ninguna de las causales invocadas por los recurrentes, razones por las que declarará infundado el presente recurso extraordinario de revisión.

3. Costas

La Ley 1437 de 2011 no previó de manera expresa lo relativo a la condena en costas para esta clase de recursos, por lo que debe darse aplicación a lo consagrado por el artículo 188 ejusdem, el cual dispone: “(...) *Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas el Código de Procedimiento Civil*”.

A su turno el artículo 365 del Código General del Proceso prevé:

ARTÍCULO 365. CONDENAS EN COSTAS. *En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en*

costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. (...)” (destaca la Sala)

Por consiguiente se condenará a los recurrentes en costas, las cuales deberán ser tasadas por la Secretaría de la Corporación, en la medida de su comprobación.⁶⁵

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 6, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- Declarar infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por los recurrentes, contra la sentencia proferida el 9 de octubre de 2014 por el Consejo de Estado- Sección Tercera, subsección B.

SEGUNDO.- Condenar en costas a los recurrentes, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Presidente

⁶⁵ El artículo 365 numeral 8 del Código General del Proceso dispone: “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.”

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Consejero

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Consejero

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero (E)

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero