

COMPETENCIA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN CONTRA SENTENCIAS DE LAS DEL CONSEJO DE ESTADO / COMPETENCIA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN CONTRA SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

El artículo 186 del CCA dispone que le corresponde a la sala plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado conocer del recurso extraordinario de revisión que se formule contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones de esta misma Corporación con exclusión de los miembros de la sección que profirió la decisión. De suerte que la competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión, interpuesto contra una sentencia proferida por un tribunal administrativo, es de la sala del Consejo de Estado que tenga la facultad de conocer del asunto tratado en la sentencia recurrida. (...). Analizado el asunto sometido a consideración, a la luz de las disposiciones normativas en cita, se observa que la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión fue dictada, en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección A), el 17 de junio de 2010, y el tema abordado fue la declaración de insubsistencia de un nombramiento de un servidor de la oficina del comisionado nacional para la Policía Nacional. Dichos presupuestos permiten concluir, en consonancia con lo establecido en el numeral 3 del aparte transcrito del artículo 13 del acuerdo 58 de 1999, que la competencia para conocer del presente recurso es de esta Sección, no solo por cuanto fue interpuesto contra una providencia dictada por un tribunal administrativo, sino además porque su materia es de carácter laboral.

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 – ARTÍCULO 185 / DECRETO 01 DE 1984 – ARTÍCULO 186 / ACUERDO 58 DE 1999 DEL CONSEJO DE ESTADO – ARTÍCULO 13

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Finalidad / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - Causales de revisión

El recurso de revisión, que, en materia de lo contencioso administrativo, se encuentra regulado por el capítulo I del título XXIII del CCA, reviste una connotación extraordinaria no solo porque con su ejercicio se pretenden desvirtuar las presunciones de legalidad y certeza que amparan una sentencia, sino porque procede únicamente contra las providencias que enuncia el artículo 185 *ibidem*, y además las causales de procedencia las consagró de manera taxativa el legislador en el artículo 188 *idem*, lo cual implica que las facultades del juez que conoce del recurso extraordinario se reducen al estudio de los argumentos planteados por el recurrente, los que, a su turno, deben estar dirigidos a configurar la causal alegada como sustento de la pretensión de revisión, sin que sea posible incluir afirmaciones distintas ni revivir la controversia jurídica y fáctica propia del proceso en el que se profirió la sentencia objeto del recurso extraordinario. **NOTA DE RELATORÍA:** Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso administrativo, sentencia de revisión de 2 de abril de 2013, rad.: 1997-00142-00.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Causal sexta / NULIDAD ORIGINADA EN LA SENTENCIA QUE PONGA FIN AL PROCESO

En el presente caso se invocó la causal 6.^a contenida en el artículo 188 del CCA, consistente en «Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación». Esta causal se refiere a que, en el momento de dictar sentencia que no es susceptible de recurso de apelación, el

juzgador puede incurrir en irregularidades que pueden constituir nulidad. (...). Por otra parte, también se han aceptado las situaciones que devienen de la vulneración del artículo 29 de la Constitución Política, aunque no se encuentren establecidas en los estatutos procesales como causales de nulidad; pero con la advertencia de que al juez le corresponde establecer si el hecho que se afirma es irregular y tiene la entidad de afectar la inmutabilidad de la sentencia que puso fin al proceso; y, por ende, configurar la mentada causal de revisión. **NOTA DE RELATORÍA:** Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso administrativo, Sala catorce especial de revisión, sentencia de revisión de 5 de abril de 2016, C.P.: Danilo Alfonso Rojas Betancourth, rad.: 2008-00320-00.

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 – ARTÍCULO 188

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER

Bogotá, D. C., trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 25000-23-25-000-2004-08537-01(1561-12)

Actor: WILLIAM ERNESTO MONTAÑA PERAZA

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL Y OFICINA DEL COMISIONADO NACIONAL PARA LA POLICÍA NACIONAL

Tema: Declaración de insubsistencia; reintegro

Actuación: Recurso extraordinario de revisión

Procede la Sala a decidir el recurso de extraordinario de revisión interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 17 de junio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección A), que revocó el fallo de 19 de noviembre de 2008 del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá, que negó las súplicas de la demanda incoada.

I. ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN

1.1 La demanda (ff. 6-13). El señor William Ernesto Montaña Peraza, por conducto de apoderado, ocurrió ante la jurisdicción de lo contencioso-

administrativo¹ a incoar acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (CCA), contra la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional y oficina del comisionado nacional para la Policía Nacional, con el propósito de que se declare la anulación de la Resolución 141 de 30 de junio de 2004, del comisionado nacional para la Policía, por la cual se declaró insubsistente su nombramiento de asesor, código 1020, grado 12.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la accionada a (i) reintegrarlo, sin solución de continuidad, al cargo que venía desempeñando o a otro igual o de superior jerarquía; (ii) efectuar el reconocimiento y pago de todos los sueldos, primas legales, bonificaciones, prima técnica, vacaciones, cesantías y demás prestaciones y otros emolumentos dejados de percibir, desde que se produjo su retiro hasta que sea de manera efectiva reintegrado; (iii) el pago de indemnización de perjuicios causado por dicho acto, los cuales deberán ser indexados con base en los índices de precios al consumidor, certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE); y (iv) dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 a 178 del CCA.

1.2 Fundamentos fácticos y consideraciones de la parte demandante. Relata el actor que se vinculó a la entidad demandada el 15 de febrero de 2000 como asesor, código 1020, grado 12, y fue nombrado por Resolución 39 de la misma fecha; prestó sus servicios hasta el 8 de julio de 2004, con un sueldo de \$4.957.287 (salario básico más prima técnica); fue designado por el comisionado nacional de Policía como jefe de la unidad de quejas y denuncias, de acuerdo con la estructura fijada en el Decreto 1588 de 1995, funciones que desempeñó según el Decreto 49 de 2002, que derogó el 1512 de 2000, que había subrogado el 1588 de 1995, y le dio al empleo la denominación de dirección nacional de quejas y denuncias.

En el ejercicio de sus funciones, se percató que la oficina regional centro (Bogotá), dirigida por el doctor Blas Agustín Quijano Melo, no cumplía los planes de acción, índices y resultados de acción que el comisionado nacional, lo que hizo que su superior lo pusiera a coordinarla con este; de ahí surgieron algunas diferencias y roces que fueron motivo para que se comentara que había una persecución laboral.

¹ Ante los juzgados administrativos de Bogotá, D. C.

El 5 de junio de 2004, el ministro de Defensa Nacional apareció ante los medios de comunicación para informar que a partir del día siguiente se acabaría la oficina del comisionado para la Policía, por lo que su titular, a mediados de ese mes, se retiró de la institución y se encargó al doctor Blas Agustín Quijano Melo. Y el 30 de los mismos mes y año fue declarado insubsistente su nombramiento, como franca retaliación por las exigencias que le había hecho en cuanto a la eficiencia y calidad de sus tareas.

II. PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección A), mediante sentencia de 17 de junio de 2010 (ff. 187-208, cdno. 2), revocó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá, que había negado las súplicas de la demanda y, en su lugar, accedió a ellas, de manera parcial, ya que declaró la nulidad del acto acusado, ordenó el pago de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir por el actor, desde su retiro hasta la entrada en vigor del Decreto 3122 de 2007, que suprimió la planta de personal de la oficina del comisionado nacional para la Policía; pero no dispuso el reintegro.

Al respecto, consideró que « [...] Esta solicitud de reintegro debe entenderse que se refiere a cargos dentro de la misma entidad nominadora, pues, como lo ha manifestado el Consejo de Estado "el reintegro debe cumplirse en la misma entidad, con equivalente ubicación y funciones similares a las desempeñadas por el trabajador al momento de su despido".² Por esta razón para el caso de conocimiento, se hace imposible cumplir con la referida pretensión» (f. 204, cdno. 2).

De esta decisión, el accionante pidió aclaración o adición, la cual le fue negada mediante proveído de 29 de julio de 2010 (f. 233-235, cdno. 2).

III. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

El demandante, quien actúa en su propio nombre, interpuso recurso extraordinario de revisión, el 26 de junio de 2012, contra la anterior providencia (ff. 1-37), con fundamento en la causal prevista en el numeral 6 del artículo 188 del CCA, «Existir

² Consejo de Estado, sala de consulta y servicio civil, radicación 1236 de 25 de noviembre de 1999.

nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación», para que se revoque el fallo proferido, el 17 de junio de 2010, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección A), y, en su lugar, se ordene mi reintegro sin solución de continuidad a la Policía Nacional o al Ministerio de Defensa, a un cargo igual, equivalente o superior al que yo ocupaba en el Comisionado Nacional para la Policía, así como el pago indexado de todos los salarios dejados de percibir desde mi ilegal desvinculación hasta cuando sea efectivamente reintegrado», y de no ser posible esto, se le pague de manera indexada todos los salarios y demás emolumentos salariales desde su retiro hasta la fecha de cumplimiento de la correspondiente sentencia.

Agrega que, a pesar de ser consiente de que no toda irregularidad puede tener entidad suficiente para invalidar la sentencia, el recurso extraordinario de revisión por la causal invocada puede ser procedente «cuando los tribunales administrativos contravienen o se apartan sin razones suficientes de los precedentes fijados por el Consejo de Estado» (ff. 1-37).

IV. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de 9 de septiembre de 2013 (ff. 61-62), se admitió el recurso y se ordenó la notificación a los señores ministro de Defensa Nacional y director general de la Policía Nacional y al procurador delegado ante esta Corporación.

Parte demandada (ff. 79-86). La Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, a través de apoderado, solicita que el recurso extraordinario de revisión se declare infundado.

Juzga que la decisión de segunda instancia se ajusta a la ley y al precedente jurisprudencial, ya que, por un lado, no hay lugar al restablecimiento del derecho, debido a que el actor se encontraba vinculado en un cargo de libre nombramiento y remoción de la planta de personal de la oficina del comisionado nacional para la Policía, la cual fue suprimida mediante Decreto 3122 de 2007; por lo que no era posible reintegrarlo a un cargo de igual o similar categoría.

Y, por otro, la naturaleza taxativa de las nulidades procesales se expresa en dos dimensiones: en primer término, su interpretación debe ser restrictiva; en segundo,

el juez solo puede declarar la nulidad de una actuación por las causales señaladas en la normativa vigente, y, además, cuando ella sea manifiesta dentro del proceso. Es por ello que no es procedente aceptarse la causal invocada, pues obedece a una lectura sesgada y dicha causal no se encuentra prevista en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil o el artículo 29 de la Constitución Política.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1 Cuestión previa. Antes de entrar a determinar si en el presente asunto se configura la causal de revisión invocada, la Sala advierte que es necesario precisar el régimen jurídico aplicable, toda vez que el recurso extraordinario de revisión fue presentado el 26 de junio de 2012 (ff. 1-37) contra la sentencia de segunda instancia, proferida el 17 de junio de 2010 (ff. 187-208), y de la cual se solicitó aclaración o adición, que fue negada por medio de providencia de 29 de julio de 2010, y notificada por estado el 4 de agosto del mismo año (f. 235 y vto.).

Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo (CCA) establece como término para interponerlo dos (2) años contados a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, mientras que el artículo 251 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) contempla el plazo máximo de un año siguiente a la ejecutoria del fallo.

Ahora bien, el artículo 308 del CPACA dispone que «El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012», es decir, que a pesar de que la Ley 1437 se promulgó el 18 de enero de 2011, comenzó a regir el 2 de julio de 2012, y comoquiera que la demanda de revisión se radicó el 26 de junio de 2012, se aplicará el régimen jurídico previsto en el Código Contencioso Administrativo, ya que la sentencia de segunda instancia se profirió y notificó en su vigencia.

5.2 Competencia. En relación con la competencia de esta Colegiatura para conocer del medio extraordinario de impugnación que se analiza, es necesario hacer las siguientes precisiones:

De conformidad con el artículo 185 del CCA, «el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas [dictadas por las Secciones o

Subsecciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única instancia]».

La Corte Constitucional, en sentencia C-520 de 2009,³ declaró inexecutable 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, por consiguiente, el recurso extraordinario de revisión procede contra «las sentencias ejecutoriadas». Al respecto, estimó:

En un asunto similar al que es objeto de estudio en el presente proceso, en la sentencia C-269 de 1998, la Corte declaró inexecutable una norma del Código de Procedimiento Civil que excluía de la posibilidad de acudir al recurso extraordinario de revisión las sentencias dictadas por los jueces municipales en única instancia. La Corte recordó, en primer lugar, que *“el recurso de revisión fue estatuido como un mecanismo excepcional contra la inmutabilidad de la cosa juzgada, por la ocurrencia de hechos y conductas contrarios a derecho que, una vez configurados, desvirtúan la oponibilidad de la sentencia, y por ende, la seguridad jurídica que le sirve de fundamento, al carecer de un elemento esencial: la justicia que debe inspirar toda decisión judicial. Su finalidad es, (...) restablecer la otros. Por esta razón, se ha dicho que más que un recurso, es un verdadero proceso.”*⁴ En segundo lugar, la Corte examinó las distintas causales que hacían viable el recurso extraordinario de revisión en los procesos civiles, y encontró que no existía justificación para excluir a las sentencias de única instancia dictadas por los jueces municipales.

Ahora bien, el artículo 186 del CCA dispone que le corresponde a la sala plena de lo contencioso-administrativo del Consejo de Estado conocer del recurso extraordinario de revisión que se formule contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones de esta misma Corporación con exclusión de los miembros de la sección que profirió la decisión.

De suerte que la competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión, interpuesto contra una sentencia proferida por un tribunal administrativo, es de la sala del Consejo de Estado que tenga la facultad de conocer del asunto tratado en la sentencia recurrida. Sobre este aspecto, el artículo 13 del acuerdo 58 de 1999,⁵ modificado por el artículo 1.º del acuerdo 55 de 2003,⁶ preceptúa:

³ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴ Sentencia C-269 de 1998, MP (E): Carmenza Isaza de Gómez.

⁵ Por el cual «La Sala plena del Consejo de Estado, en ejercicio de la facultad que le atribuye el artículo 237, numeral 6º, de la Constitución Política y de conformidad con lo aprobado en la sesión de febrero 16 del año en curso; ACUERDA, La Corporación se regirá por el siguiente reglamento: ...».

⁶ «Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado».

Artículo 13. Distribución de los negocios entre las secciones. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

[...]

Sección Segunda

[...]

3. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección.

Analizado el asunto sometido a consideración, a la luz de las disposiciones normativas en cita, se observa que la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión fue dictada, en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección A), el 17 de junio de 2010, y el tema abordado fue la declaración de insubsistencia de un nombramiento de un servidor de la oficina del comisionado nacional para la Policía Nacional.

Dichos presupuestos permiten concluir, en consonancia con lo establecido en el numeral 3 del aparte transcrito del artículo 13 del acuerdo 58 de 1999, que la competencia para conocer del presente recurso es de esta Sección, no solo por cuanto fue interpuesto contra una providencia dictada por un tribunal administrativo, sino además porque su materia es de carácter laboral.

Así las cosas, en este caso es procedente el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el accionante contra la sentencia de 17 de junio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección A), mediante la cual se revocó el fallo de 19 de noviembre de 2008 dictado por el Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá, que negó las súplicas de la demanda, y, en su lugar, accedió a ellas parcialmente.

5.3 Término para interponerle. Tal como se dejó anotado en precedencia, el artículo 187 del CCA prevé que el recurso en mención debe interponerse dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia, supuesto que se cumplió en el *sub lite* (26 de junio de 2012) si se tiene en cuenta que la aclaración o adición del fallo objeto de recurso fue notificada por estado el 4 de agosto de 2010 (f. 235 y vto.).

5.4 Aspectos generales del recurso extraordinario de revisión. El recurso de revisión, que, en materia de lo contencioso administrativo, se encuentra regulado por el capítulo I del título XXIII del CCA, reviste una connotación extraordinaria no solo porque con su ejercicio se pretenden desvirtuar las presunciones de legalidad y certeza que amparan una sentencia, sino porque procede únicamente contra las providencias que enuncia el artículo 185 *ibidem*, y además las causales de procedencia las consagró de manera taxativa el legislador en el artículo 188 *idem*, lo cual implica que las facultades del juez que conoce del recurso extraordinario se reducen al estudio de los argumentos planteados por el recurrente, los que, a su turno, deben estar dirigidos a configurar la causal alegada como sustento de la pretensión de revisión, sin que sea posible incluir afirmaciones distintas ni revivir la controversia jurídica y fáctica propia del proceso en el que se profirió la sentencia objeto del recurso extraordinario.⁷

En este orden de ideas, para que este recurso prospere no solo es imperativo que se demuestre la existencia de un motivo o causal de revisión que, de manera inequívoca, tenga la aptitud suficiente para variar los resultados de la decisión, sino que tal demostración debe corresponder a las circunstancias fácticas

⁷ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso-administrativo, sentencia de revisión de 2 de abril de 2013, expediente 1997-00142-00, indicó:

«El Recurso Extraordinario de Revisión establecido por el Código Contencioso Administrativo tanto por el artículo 164 de la Ley 167 de 1941, como el Decreto 01 de 1984, posteriormente modificado por la Ley 446 de 1998, tiene como característica que le es propia que se interpone contra sentencias ejecutoriadas por causales excepcionales para restablecer el imperio de la justicia como supremo fin del Derecho cuando ellas son obtenidas con violación del derecho de defensa, con vulneración de la cosa juzgada o por circunstancias específicamente señaladas por la ley como delito, tal como puede observarse por lo dispuesto en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo vigente.

Conforme a lo acabado de expresar este recurso no es una nueva oportunidad que se conceda por la Ley a las partes para reabrir el debate propio de las instancias, ni tampoco para suplir la incuria o negligencia de las mismas en materia probatoria, sino que se fundamenta en hechos externos que no tuvieron oportunidad de ser planteados dentro del proceso, como ocurre por ejemplo cuando la sentencia fue dictada con fundamento en documentos cuya falsedad fue declarada por la justicia ordinaria, o con apoyo en testimonios en virtud de los cuales los declarantes fueron condenados por haber incurrido en el delito de falsedad testimonial, o cuando los peritos en virtud de cuyo dictamen se dictó el fallo hubieren sido condenados penalmente por haber cometido un delito en la rendición del mismo, o cuando el fallo se obtuvo en virtud de violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia, o cuando se demuestra con posterioridad al fallo que este fue dictado con violación de la existencia de cosa juzgada anterior entre las mismas partes, salvo que se hubiere alegado durante las instancias la excepción de cosa juzgada y hubiere sido rechazada.

Es decir, como lo ha precisado la Sala Plena en anteriores oportunidades, el Recurso Extraordinario de Revisión es un medio de impugnación excepcional de las sentencias que permite el rompimiento del principio de cosa juzgada para restablecer tanto el imperio de la justicia como del ordenamiento jurídico que resultan lesionados por hechos externos al proceso judicial. Tales hechos externos están descritos en el artículo 188 C.C.A. y tienen que ver con la falsedad, el error, el dolo o la aparición de documentos decisivos que hubieran alterado la decisión judicial.

Así mismo procede la causal de revisión cuando la sentencia fue proferida pese a la existencia de una nulidad originada en la misma y cuando respecto de ese fallo no hubiere sido procedente el recurso de apelación.

Ha de anotarse que conforme a la jurisprudencia vigente de acuerdo con la sentencia C-520 de 2009 de la Corte Constitucional, el Recurso Extraordinario de Revisión se extiende también a las sentencias dictadas por los jueces administrativos en primera o segunda instancia cuya naturaleza permita la interposición del recurso, pues en ella se declaró la inexecutable de la expresión "dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contenciosos Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia».

señaladas taxativamente en la ley como causales de revisión que tengan la aptitud suficiente para variar los resultados de la decisión, y, en particular, en el artículo 188 del CCA.

5.5 La causal invocada. En el presente caso se invocó la causal 6.^a contenida en el artículo 188 del CCA, consistente en «Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación».

Esta causal se refiere a que, en el momento de dictar sentencia que no es susceptible de recurso de apelación, el juzgador puede incurrir en irregularidades que pueden constituir nulidad. Al respecto, con el fin de que el fallador de revisión no se convierta en juez de instancia, la sala plena de lo contencioso-administrativo, en sentencia de 5 de abril de 2016,⁸ precisó las circunstancias que pueden conformar la causal así:

[...]

9. El segundo requisito consiste en que la sentencia presente un vicio grave o insaneable que afecte su validez. La jurisprudencia de esta Corporación ha identificado los siguientes defectos como causantes de nulidad en la sentencia:⁹

9.1. Dictarse sentencia a pesar de la terminación previa del proceso por desistimiento, transacción o perención, porque revive un proceso legalmente concluido.

9.2. Dictarse sentencia cuando el proceso se encuentra suspendido.

9.3. Dictarse sentencia sin las mayorías necesarias para la decisión, por la firma de más o menos jueces de los requeridos legalmente.

9.4. Pretermitir la instancia, por ejemplo: (i) al proferir una sentencia sin motivación; (ii) violar el principio de la *non reformatio in pejus* (como cuando se condena al demandado por cantidad superior o por objeto distinto al pretendido en la demanda o por causa distinta a la invocada) o (iii) proferir sentencia condenatoria contra un tercero que no fue vinculado al proceso.

9.5. Decidir aspectos que no corresponden, por falta de jurisdicción o competencia del juez.

⁸ Sala catorce especial de decisión del Consejo de Estado, radicación: 110010315000 2008 00320 00, actor: José Joaquín Palma Vengoechea, demandado: Nación-Procuraduría General de la Nación, consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth

⁹ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso-administrativo, sentencias de 11 de mayo de 1998, rad. REV-093; de 18 de octubre de 2005 rad. 2000-00239, de 20 de octubre de 2009, rad. REV-2003-00133; y de sentencia de 7 de abril de 2015, rad. 2013-02724-00(REV), consejero ponente. Jorge Octavio Ramírez; sección segunda, Subsección B, sentencia de 11 de junio de 2009, rad. 836-06; y sección primera, sentencia de 14 de diciembre de 2009, rad. 2006-00123.

9.6. Proferir sentencia con fundamento en una prueba obtenida con violación del debido proceso”.

10. En relación con la nulidad originada en la sentencia por ausencia de motivación, la jurisprudencia de esta Corporación ha diferenciado la falta absoluta de motivación de la deficiente o errada, y ha señalado que únicamente la carencia total de pronunciamiento del juez sobre las razones de hecho o de derecho que le permiten arribar a una decisión, es motivo de revisión bajo la causal sexta. De manera que es improcedente, con fundamento en dicha causal, alegar situaciones relacionadas con deficiencias en la motivación derivadas, por ejemplo, de la estimación errada de las pruebas o de los hechos por parte del juez; de la indebida interpretación de las normas jurídicas aplicadas; o del desconocimiento del precedente judicial (...).¹⁰

Por otra parte, también se han aceptado las situaciones que devienen de la vulneración del artículo 29 de la Constitución Política, aunque no se encuentren establecidas en los estatutos procesales como causales de nulidad; pero con la advertencia de que al juez le corresponde establecer si el hecho que se afirma es irregular y tiene la entidad de afectar la inmutabilidad de la sentencia que puso fin al proceso; y, por ende, configurar la mentada causal de revisión.

Por ello, la sala especial de decisión 26 de esta Corporación así lo concibió al señalar que «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».¹¹

5.6 Caso concreto. Mediante sentencia de 17 de junio de 2010, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección A) revocó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá que negó las súplicas de la demanda y, en su lugar, accedió a ellas de manera parcial dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el señor William Ernesto Montaña Peraza contra la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional y oficina del comisionado nacional para la Policía Nacional al considerar que el demandante solo tenía derecho al reconocimiento y pago de salarios, prestaciones y demás emolumentos dejados de percibir desde su retiro, en este último despacho, como consecuencia de la insubsistencia de su

¹⁰ Si bien la sentencia citada hace referencia a las causales contempladas en el Decreto 01 de 1984, tiene plena vigencia en relación con la invocada por los recurrentes que se encuentra contemplada actualmente en el numeral 5.º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, que consagra como supuesto de hecho la nulidad originada en la sentencia.

¹¹ Consejo de estado, sala especial 26, sentencia de 3 de febrero de 2015, radicación 11001-03-15-000-2011-01639-00 (REV), demandante: Vehivalle S.A., consejera ponente: Olga Mélida Valle de De la Hoz.

nombramiento (asesor, código 1020, grado12), hasta la fecha en que se suprimió este empleo en la planta de personal, según el Decreto 3122 de 17 de agosto de 2007,¹² y no al reintegro que había solicitado.

Contra la anterior decisión, el accionante interpuso recurso extraordinario de revisión, para cuyo efecto invoca como fundamento la causal 6.^a consagrada en el artículo 188 del CCA. En tal virtud, resulta oportuno precisar que el recurso extraordinario de revisión no constituye una instancia más del proceso ordinario, sino que tiene la particularidad de presentarse como una excepción al principio de la cosa juzgada, por cuanto tiende a invalidar los efectos jurídicos de una sentencia que ya se encuentra ejecutoriada, es por tal motivo que la ley ha establecido unas causales taxativas para su procedencia, las cuales están plasmadas en el citado artículo. Asimismo, la causal invocada por el recurrente debe estar debidamente acreditada, para que el funcionario judicial pueda entrar a examinar la controversia materia de la etapa procesal anterior.

La causal 6.^a establecida en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo (CCA) dispone:

Son causales de revisión.

[...]

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

Para que se configure esta causal, como se dijo, es indispensable que se trate de irregularidades «en que, al tiempo de proferir la sentencia no susceptible de recurso de apelación o casación, pueda incurrir el fallador y que sean capaces de constituir nulidad, como lo sería, por ejemplo, el proferir sentencia en proceso terminado anormalmente por desistimiento, transacción o perención, o condenar en ella a quien no ha figurado como parte; o cuando dicha providencia se dicta estando suspendido el proceso».¹³

¹² Publicado en Diario Oficial 46.723 de 17 de agosto de 2007.

¹³ Corte Suprema de Justicia, sala de casación civil, sentencia de 18 de julio de 1974 (recurso extraordinario de revisión), magistrado ponente: Humberto Murcia Ballén, demandantes: Gonzalo Prieto y Jesús Barrera, demandado: Automotores R. A. Pérez e Hijos Limitada. Gaceta Judicial CXLVIII, pp. 184-185.

Dentro de este contexto, la sala plena de lo contencioso-administrativo de esta Corporación, en sentencia de 2 de marzo de 2010,¹⁴ al referirse a las causales establecidas en el artículo 188 del CCA, y, en especial, a la 6.^a, expresó:

[...] ninguno de los yerros que se relacionan en los numerales del mencionado artículo se refiere de modo directo a la actividad analítica del juez, dado que ninguno cuestiona la labor intelectual de juzgamiento, sino que todos involucran, bien sea una irregularidad de carácter procesal (numeral 6°, referido a la existencia de causal de nulidad originada en la sentencia, y numeral 8°, referido al desconocimiento de la cosa juzgada), o bien, aspectos que atañen a la validez intrínseca o insuficiencia de los elementos de prueba que determinaron el sentido de la decisión (numerales 1°, 2°, 3°, 4° y 7°).

[...]

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 proceso¹⁵.

[...]

Así las cosas, en el presente asunto, el recurrente para sustentar la causal 6.^a esgrime el argumento de que en la sentencia de segunda instancia, de 17 de junio de 2010, al no concedérsele, por una parte, el reintegro como restablecimiento del derecho a un cargo igual o de superior categoría en el Ministerio de Defensa Nacional y, por la otra, de restringir el pago de «todos los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos a que tenga derecho, dejados de percibir desde el momento de su retiro hasta la entrada en vigencia del Decreto 3122 de 2007 [...]»,

¹⁴Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso-administrativo, sentencia de 2 de marzo de 2010, radicación 11001 03 15 000 2001 00091-01 (REV), actor: Pedro Antonio Durán, demandado: Contraloría General de la República.

¹⁵ Sentencia del 20 de abril de 2004, expediente REV-00132.

y no hasta su ejecutoria, se incurrió en una nulidad originada en la decisión.

Al respecto, se debe recordar, en breve, que la Ley 62 de 1993, en el artículo 21, creó el cargo de comisionado nacional para la Policía Nacional, con funciones de veeduría ciudadana, vigilancia del régimen disciplinario y operacional de la institución y el trámite de las quejas de la ciudadanía; el Gobierno Nacional determinaría la estructura de la oficina, y lo cual hizo con el Decreto 1588 de 1994 en que le otorgó autonomía presupuestal con un rubro específico en el presupuesto general de gastos de la nación y la definió como oficina especial de control de la Policía Nacional. Y, por medio del Decreto 1810 de 1994 estableció su planta de personal.

Tiempo después, la Ley 1670 de 1997 suprimió la oficina del comisionado nacional para la Policía Nacional y el cargo del titular; pero la Corte Constitucional, en sentencia C-140 de 1998, declaró inexecutable dicho decreto, y la reestableció con su estructura y planta de personal.

Luego, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1932 de 1999, mediante el cual modificó la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, e incluyó la mentada oficina en el despacho del ministro. En este decreto, además, se dispuso, en su artículo 36, «El Comisionado Nacional para la Policía Nacional es una oficina especial de control de la Policía Nacional, cuya estructura, organización y funciones son las determinadas en la Ley 62 de 1993 y Decreto 1588 de 1994 y normas que los modifiquen o adicionen», la cual se mantuvo con la misma naturaleza en posteriores modificaciones del Ministerio de Defensa (Decretos 1512 de 2000 y 49 de 2003).

Por último, mediante Decreto 3122 de 2007, se suprimieron los empleos de la planta de personal de la oficina del comisionado nacional para la Policía Nacional y dispuso la derogatoria del Decreto 1810 de 1994.

Esto significa que la oficina del comisionado nacional para la Policía Nacional tenía su propia planta de personal, independiente de la del Ministerio de Defensa Nacional, establecida, como se dijo antes, por el Decreto 1810 de 1994, y uno de sus cargos era el de asesor, código 1020, grado 12, de libre nombramiento y remoción, y en el cual fue designado el accionante por Resolución 39 de 15 de

febrero de 2000 (f. 2, cdno. 3), y declarado insubsistente a través de Resolución 141 de 30 de junio de 2004, que fue anulada en segunda instancia.

Como el Decreto 3122 de 17 de agosto de 2007 (publicado el mismo día en el Diario Oficial 46.723) suprimió los empleos de la planta de personal de la oficina del comisionado nacional para la Policía Nacional, el reintegro no procede, como lo ha expresado esta Corporación en varios pronunciamientos, y, entre ellos, la sentencia de sala plena de lo contencioso-administrativo de 2 de marzo de 2010, atrás citada, a saber:

[...]

Se insiste, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que el reintegro sólo puede operar hasta la fecha en que sea jurídica y físicamente posible disponerlo. Así lo ha entendido en casos en que lo debatido es la desvinculación ilegal de quien ocupaba un cargo en un establecimiento público que posteriormente mutó su naturaleza jurídica a empresa industrial y comercial del estado. En uno de tales casos se precisó que *“el reintegro de la demandante sólo podría regir hasta la fecha en que operó la transformación de la entidad en Empresa Industrial y Comercial, a menos que el cargo del cual fue desvinculada la demandante por supresión, sea considerado en los estatutos de la nueva entidad como un cargo de dirección y confianza con carácter de empleo público. En esta última eventualidad el reintegro y sus efectos indemnizatorios tendrá plena vigencia en el tiempo”*¹⁶.

Sin más consideraciones, es del caso revocar parcialmente el fallo impugnado, concretamente, la decisión que fue objeto de impugnación para, en su lugar, ordenar el reconocimiento de los de sueldos y prestaciones dejados de devengar, el cual operará desde el momento de su desvinculación efectiva hasta la fecha máxima de vigencia del cargo que ocupaba para ese entonces, esto es, hasta el 30 de diciembre de 1994.

[...]

Tampoco hay lugar a que el pago de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir tenga por límite la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia, pues solo tiene derecho hasta la fecha en que se publicó el apuntado Decreto 3122 de 2007, que suprimió los empleos de la planta de personal de la oficina del comisionado nacional para la Policía Nacional.

Por lo visto, no se advierte, en consecuencia, causal alguna de nulidad de la sentencia impugnada, y la Sala se percata de que la alegación de la parte recurrente pretende un examen de la decisión como si se tratara de una tercera

¹⁶ Sentencia del 16 de febrero de 2006, expediente 1011-05.

instancia, lo cual escapa al ámbito de competencia del juez del recurso, por lo que este resulta infundado.

Con fundamento en los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, se declarará impróspero el recurso extraordinario de revisión interpuesto.

Por último, la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, al haber intervenido como magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección A) en la sala de decisión de la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión que se resuelve mediante la presente providencia, conforme al artículo 130 del CPACA, en concordancia con el 141 del Código General del Proceso, se encuentra impedida para conocer la controversia en segunda instancia, y dicho impedimento le fue aceptado por esta Sección en auto de 13 de mayo de 2015 (ff. 152-155).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

1.º Declárase impróspero el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el accionante contra la sentencia de 17 de junio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el señor William Ernesto Montaña Peraza contra la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional y oficina del comisionado nacional para la Policía Nacional, conforme a lo indicado en la motivación.

2.º Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

La providencia fue discutida y aprobada en sala de decisión de la fecha.

CARMELO PERDOMO CUÉTER

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Impedida
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ