RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Causal sexta. Nulidad originada en la sentencia / CAUSAL SEXTA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - Configuración

Para que se configure esta causal resulta necesario que el vicio se genere en el preciso momento en que se dicta la sentencia objeto de censura contra la cual no procede el recurso de apelación, pues si se trata de un reclamo acaecido en una etapa previa a ésta, no tendrá cabida el recurso extraordinario de revisión, salvo, que se trate de circunstancias que aunque ocurrieron con anterioridad a esta etapa procesal no pudieron ser advertidas por el recurrente que solo las conoció con la sentencia. Lo contrario, equivaldría a permitir que el mencionado recurso se convierta en una oportunidad para subsanar la incuria o desidia en que las partes incurrieron en el trámite del proceso ordinario al no proponer las nulidades del caso de acuerdo con las reglas de oportunidad previstas en el artículo 142 del C.P.C, o para proponer nulidades que quedaron saneadas en los términos del artículo 144 ib. Ahora bien, sobre los supuestos que dan origen a esta causal, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha señalado los siguientes: a. Dictarse sentencia a pesar de la terminación previa del proceso por desistimiento, transacción o perención, porque con esto se revive un proceso legalmente concluido. b. Dictarse sentencia cuando el proceso se encuentra suspendido. c. Dictarse sentencia sin las mayorías necesarias para la decisión, por la firma de más, o menos jueces de los requeridos legalmente. d. Pretermitir la instancia, por ejemplo: i) al proferir una sentencia sin motivación o 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]. e. Decidir aspectos que no corresponden, por falta de jurisdicción o competencia del juez. En resumen, puede decirse que las causales de nulidad de las sentencias están enmarcadas en dos grupos a saber, el compuesto por las irregularidades originadas en vicios que constituyen causal de nulidad del proceso y solo pudieron ser advertidos en la sentencia y, las relativas a los vicios que contiene la sentencia.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 144 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 134

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Objeto / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – No puede reabrir el debate probatorio

Es importante insistir, en que si bien el recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación excepcional contra la sentencia que permite el rompimiento del principio de cosa juzgada para restablecer tanto el imperio de la justicia como la vigencia del ordenamiento jurídico que pueden resultar quebrantados por las sentencias injustas, no es el mecanismo para cuestionar la actividad interpretativa, ni la valoración probatoria del juez, ni para que el afectado proponga cuestiones que no alegó oportunamente en el proceso originario, sino que es un instrumento para discutir y ventilar ciertos hechos procesales externos a la labor funcional del juez que pueden llegar a afectar el principio de justicia material

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 – ARTÍCULO 186 / DECRETO 01 DE 1984 – ARTÍCULO 188 NUMERAL 6

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA DÉCIMA ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., primero (01) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-15-000-2012-00230-00(REV)

Actor: JORGE GONZÁLEZ ARREDONDO Y OTRO

Demandado: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Sala decide el Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto por los señores Jorge González Arredondo, Magnolia Molina de González, Dora Ligia, Juan Diego, Sandra Milena y María Isabel González Medina, Paola Elizabeth González Alfaro, Hernán David Cabra González, Daniela Guzmán González, Nubia, Gladys y Víctor González Arredondo, contra la sentencia de 22 de julio de 2009, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, que cobró ejecutoria el 11 de diciembre de 2009¹.

I. ANTECEDENTES

1.1. Sentencia objeto de revisión

El fallo citado resolvió entre otros aspectos, lo siguiente:

MODIFICAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 15 de septiembre de 1999, la cual quedará así:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

(...)

La Sala de Decisión además de exponer las diferentes teorías sobre la

¹ folio 505 del cuaderno No. 1 del proceso de reparación directa.

responsabilidad del Estado por la privación injusta de la libertad, analizó en el caso concreto la causal de exoneración del hecho exclusivo de la víctima.

Concluyó de acuerdo al material probatorio, que no se probó el daño alegado por la privación de la libertad que soportó el señor Jorge González Arredondo, quien fue sindicado por los delitos de concusión y prevaricato y por esta causa, sujeto de medida de aseguramiento en la modalidad de detención preventiva sin beneficio de excarcelación, mediante providencia del 29 de mayo de 1996, proferida por la Fiscalía Cuarta de Patrimonio de Armenia.

Precisó que el señor González Arredondo huyó, sin que pudiera hacerse efectiva la orden de captura como así lo informaron los agentes del CTI que estaban a cargo de su aprehensión y que, cuando lograron dar con su paradero, el Fiscal Cuarto de Patrimonio sustituyó la medida de detención preventiva por la domiciliaria a solicitud del sindicado, por consiguiente, afirmó, no probó uno de los daños que alegó sufrir, como fue la detención preventiva.

Frente a la sentencia absolutoria que declaró su inocencia indicó que, en el fallo proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Armenia el 11 de julio de 1997, se dijo que no había certeza para atribuirle la responsabilidad sobre su real participación en los hechos que llevaron a sindicarlo por los delitos de concusión y prevaricato, dado que no se probó, que en su condición de Comisario Central hubiera recibido dinero a cambio de dejar en libertad a la señora Consuelo Ramos, quien había sido detenida luego de haber sido capturada en flagrancia vendiendo droga, no obstante, adujo, que la duda del juez penal se estructuró en la retractación del compañero permanente de la señora Ramos, quien inicialmente lo acusó de haber pedido dinero para dejarla en libertad, además de amenazarlo para que no dijera la verdad.

Para la Sección Tercera, habían suficientes elementos probatorios que mostraban que el señor González Arredondo incurrió en varias irregularidades, no solo en ese caso, sino en otros anteriores. En efecto, afirmó, que a pesar de la retractación de la declaración de uno de los testigos en el proceso penal, se evidenció la negligencia y el abuso del Comisario González en el manejo de los detenidos que se ponían a su disposición y particularmente en el caso de la señora Ramos, pues, el funcionario no tenía competencia para dejarla en libertad.

Consecuente con lo anterior, aseveró que se configuraba la causa excluyente de imputación, como es, el hecho exclusivo y determinante de la víctima- Comisario Jorge González Arredondo-, quien optó por un comportamiento imprudente y negligente que dio lugar a que se iniciara la investigación penal adelantada en su contra, así como el decreto de la detención preventiva. En concreto arguyó que:

- a) Existían con anterioridad quejas en su contra por graves irregularidades en el ejercicio de sus funciones, como recibir dinero de las personas detenidas a cambio de su libertad.
- b) Dejar en libertad a la señora Consuelo Ramos sin competencia para ello, luego de haber sido capturada en flagrancia por el expendio de drogas, que lejos de ser una contravención, era un delito de competencia de los fiscales, y a ellos, debía remitirla.
- c) Huyó durante la investigación, sin que los agentes del CTI pudieran hacer efectiva la orden de captura expedida por el Juez Segundo.
- d) Si bien no se demostró su responsabilidad penal por los delitos de concusión y prevaricato, lo cierto es, que la conducta de González Arredondo, desde la perspectiva de los elementos que estructuran la imputación del daño, fue la causa determinante y exclusiva de su vinculación al proceso penal, por tanto, el daño que alegó sufrir, no era imputable al Estado.

1.2. Fundamento del recurso de revisión

Jorge González Arredondo actuando en nombre propio y en representación de las personas que ya se refirieron en el párrafo inicial de esta providencia, solicitó², que se revoque el fallo dictado el 22 de julio de 2009 por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

La causal invocada es la prevista en el numeral 6º artículo 188 del Código Contencioso Administrativo. Para sustentarla indicó que la decisión del Consejo de Estado incurrió en incongruencias y contradicciones que llaman a reexaminar las situaciones fácticas y de derecho como también las pruebas, para establecer las falencias en segunda instancia y destruir la presunción de legalidad que la

² En escrito presentado el 9 de diciembre de 2011. Folios 1-41 del cuaderno del recurso.

ampara.

En ese sentido y luego de transcribir apartes de la sentencia, cuestionó el análisis de la decisión frente a lo que denominó “causa extraña” o culpa exclusiva de la víctima, para anotar, que el fallo mediante una apreciación subjetiva solo conjugó algunos elementos probatorios para aplicar la causal eximente de responsabilidad y no condenar al ente demandado.

A renglón seguido y para explicar la causal del recurso invocada, hizo un recuento de los hechos que originaron la investigación penal y planteó una serie de interrogantes de lo que le parecieron situaciones sospechosas, para concluir, que la valoración a medias y subjetiva de las pruebas, la decisión por inobservancia de las normas superiores, derecho a la igualdad, debido proceso, derecho de defensa, valoración racional de la prueba e inmediación de la misma, primacía del derecho sustancial sobre el formal y por encima el imperio de la ley, debían servir por medio del recurso extraordinario de revisión, para corregir los errores en que incurrió la sentencia cuestionada.

1.3 Contestación del recurso extraordinario

La Nación, Fiscalía General de la Nación, por intermedio de apoderada³, se opuso a la prosperidad del recurso al considerar que es infundado, toda vez que no se configuran las razones para anular la sentencia recurrida.

Reseñó como citas de autoridad para soportar su oposición, varias jurisprudencias del Consejo de Estado⁴ en donde se fijó el alcance de la causal 6ª del artículo 188 del C.C.A. que es la invocada en el recurso, para concluir, que lo pretendido era revivir la instancia como si fuera un típico recurso de apelación.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

³ En escrito visible a los folios 112-119 del cuaderno de revisión.

⁴ Radicado No. 0222, actor: Seguros Bolívar, sentencia de 7 de junio de 1989, M.P. Miguel González Rodríguez; Rev. 040, M.P. Daniel Suárez Hernández; Radicado 13694, actor: Ramón A. Cifuentes Bedoya, M.P. Silvio Escudero Castro, entre otras.

El Recurso Extraordinario de Revisión fue introducido en nuestro ordenamiento Contencioso Administrativo, en los términos conocidos, por el Decreto No. 01 de 1984, modificado por la Ley 446 de 1998 y actualmente por la Ley 1437 de 2011.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a través de las Salas Especiales de Decisión implementadas mediante el Acuerdo No. 321 de 2014 “*por medio del cual se reglamenta la integración y funcionamiento de las Salas Especiales de Decisión*”, es competente para conocer del recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia del 22 de julio de 2009 proferida por la Sección Tercera de esta Corporación, según los términos establecidos en el artículo 186⁵ del C.C.A.

En lo atinente a la competencia de la Corporación para conocer del recurso extraordinario de revisión, la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 57 de la Ley 446 de 1998⁶, precisó:

“Es así como de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil que regulan la competencia funcional de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial frente al recurso extraordinario de revisión, éste debe ser conocido siempre por el superior jerárquico, y al aplicar esta regla al asunto bajo estudio, resulta que los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de primera y segunda instancia de los juzgados administrativos deberán ser conocidos por los Tribunales Administrativos y los promovidos contra las sentencias de los Tribunales y las de las Secciones y Subsecciones del Consejo de Estado, deberán ser conocidos por la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, conforme a las normas de competencia aplicables al caso”. (Se subraya).

Bajo los presupuestos señalados por la Corte Constitucional y por el artículo 186 del C.C.A.⁷, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo por medio de la Sala

⁵ El CPACA en el artículo 248 dispone que el recurso extraordinario de revisión procede, entre otras decisiones, contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-520 del 4 de agosto de 2009, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.

⁷ El recurso fue interpuesto el 6 de diciembre de 2011, bajo la vigencia del Código Contencioso Administrativo.

Transitoria No. 10 conoce del presente, con exclusión de los Consejeros de la Sección que dictaron la decisión, como ocurre en el presente caso, pues el fallo impugnado fue proferido por la Sección Tercera.

2.2 Problema jurídico

En el presente asunto, la Sala debe determinar si en la sentencia proferida el 22 de julio de 2009 por la Sección Tercera del Consejo de Estado, se configura la causal de revisión prevista en el numeral 6º del artículo 188 del CCA, es decir, si existe una nulidad originada en la sentencia porque hay incongruencia en ella y no se hizo una debida valoración probatoria.

2.3 Causal de revisión invocada

El actor invocó la causal contenida en el numeral 6º del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, que textualmente dice:

(...)

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 resulta necesario que el vicio se genere en el preciso momento en que se dicta la sentencia objeto de censura contra la cual no procede el recurso de apelación, pues si se trata de un reclamo acaecido en una etapa previa a ésta, no tendrá cabida el recurso extraordinario de revisión, salvo, que se trate de circunstancias que aunque ocurrieron con anterioridad a esta etapa procesal no pudieron ser advertidas por el recurrente que solo las conoció con la sentencia. Lo contrario, equivaldría a permitir que el mencionado recurso se convierta en una oportunidad para subsanar la incuria o desidia en que las partes incurrieron en el trámite del proceso ordinario al no proponer las nulidades del caso de acuerdo con las reglas de oportunidad previstas en el artículo 142 del C.P.C,⁸ o para proponer nulidades que quedaron saneadas en los términos del

⁸ artículo 134 del Código General del Proceso.

artículo 144 ib.

Ahora bien, sobre los supuestos que dan origen a esta causal, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha señalado los siguientes:

- a. Dictarse sentencia a pesar de la terminación previa del proceso por desistimiento, transacción o perención, porque con esto se revive un proceso legalmente concluido.
- b. Dictarse sentencia cuando el proceso se encuentra suspendido.
- c. Dictarse sentencia sin las mayorías necesarias para la decisión, por la firma de más, o menos jueces de los requeridos legalmente.
- d. Pretermitir la instancia, por ejemplo: i) al proferir una sentencia sin motivación o 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].
- e. Decidir aspectos que no corresponden, por falta de jurisdicción o competencia del juez.

En resumen, puede decirse que las causales de nulidad de las sentencias están enmarcadas en dos grupos a saber, el compuesto por las irregularidades originadas en vicios que constituyen causal de nulidad del proceso y solo pudieron ser advertidos en la sentencia y, las relativas a los vicios que contiene la sentencia.⁹

Finalmente debe recordarse que la carga probatoria del recurso frente a la causal corresponde de manera íntegra al recurrente.

El caso concreto

Como se indicó en el problema jurídico, la Sala debe resolver, si en la sentencia

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección B, sentencia de 16 de julio de 2007, radicación No. 11001-03-15-000-2007-00653-00(AC). C.P. Jesús María Lemos Bustamante. Se toma el resumen de la causal del radicado No. 110010315000201300702-00, M.P. Lucy Jannette Bermúdez Bermúdez.

recurrida se configura una nulidad generada por la insuficiente apreciación de las pruebas y falta de congruencia, toda vez, que la Sección Tercera del Consejo de Estado no tuvo en cuenta que la investigación penal le fue precluída al señor Jorge González Arredondo por el punible de prevaricato, y por otro lado, no existía prueba en el proceso que demostrara el hecho exclusivo y determinante de la víctima, como lo adujo la cuestionada decisión.

De acuerdo a lo expuesto, la Sala verificará el cumplimiento de los presupuestos de la causal invocada, que se concretan de la siguiente manera:

- 1.) Que contra dicha sentencia no proceda recurso de apelación.
- 2.) Que exista nulidad procesal.
- 3.) Que tal nulidad se origine en una sentencia que ponga fin al proceso.

- 1.) Que contra la sentencia no proceda recurso de apelación.

La demanda que se estudia fue interpuesta en contra de una providencia proferida por el Consejo de Estado en segunda instancia, de manera que, se cumple el primer elemento al tratarse de una sentencia que pone fin al proceso y contra la cual no procede recurso de apelación.

- 2.) Que exista nulidad procesal.

Los argumentos exhibidos en el recurso y que se plasmaron en el acápite de los antecedentes, evidencian que las explicaciones presentadas por el recurrente no cumplen los requisitos para la procedencia de este postulado, pues no se están alegando irregularidades que tengan que ver con el procedimiento, sino errores que según su entender, están relacionados con el juicio realizado por el juez al asumir la decisión y reconocer la existencia de una causal de exoneración de responsabilidad.

Lo mismo puede predicarse sobre el argumento de la incongruencia, habida cuenta que el actor no lo desarrolla de manera conceptual, sino que lo enfoca acusando error en la apreciación probatoria. Recuerdese que la incongruencia tiene fundamento en el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, y circunscribe la actividad del juez a los planteamientos expuestos por las partes en

la demanda a través de los hechos y pretensiones, y de la contestación, al formular las excepciones y en las otras oportunidades previstas en la ley.

“En esta norma se describe el principio de la congruencia tanto interna como externa, entendida la primera como conformidad entre la parte motiva y la resolutive del fallo y la segunda como conexión entre la decisión y lo pedido por las partes en la demanda y en la contestación¹⁰”, promoviendo que el fallo resuelva sobre las pretensiones, las pruebas y lo debatido.

En ese contexto, no hay duda para la Sala que la nominada falta de congruencia y la apreciación probatoria alegada por el actor, no pretenden otra cosa que debatir el asunto de fondo y revivir un debate sustancial ya juzgado y concluido, lo cual no es el objetivo de la causal pedida, pues sólo es posible estudiar por esta vía los errores *in procedendo* en que haya podido incurrir el juez al momento de la expedición del fallo.

En otros términos, cuestionar la decisión de la Sección Tercera porque reconoció la existencia de una causal de exclusión de responsabilidad que impidió la prosperidad de las pretensiones a partir del análisis probatorio realizado por el actor en la presente demanda en la que controvierte algunos testimonios rendidos en el proceso y analizados en la sentencia, además, de debatir el análisis sobre la competencia de los inspectores de policía, son temas ajenos a este recurso pues no giran en torno a vicios sobrevinientes sino a la hermeneútica sustancial probatoria, lo que implica reabrir la controversia jurídica y lo convierte en uno de apelación o de instancia, razón por la cual, no se cumple el segundo requisito.

Debe recordarse que el papel de operador de instancia, solo puede asumirlo el juez extraordinario cuando prospera el recurso de la misma naturaleza, por lo que debe proceder a dictar sentencia de reemplazo, pero mientras ello no acontezca su competencia es limitada a las formalidades y causales previstas por el legislador.

Es importante insistir, en que si bien el recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación excepcional contra la sentencia que permite el rompimiento del principio de cosa juzgada para restablecer tanto el imperio de la justicia como

¹⁰ Radicación número: 25000-23-27-000-2012-00330-01(20693), Actor: Superior Energy Services Colombia Sucursal Colombia, Demandado: Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales – Dian; M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

la vigencia del ordenamiento jurídico que pueden resultar quebrantados por las sentencias injustas, no es el mecanismo para cuestionar la actividad interpretativa, ni la valoración probatoria del juez, ni para que el afectado proponga cuestiones que no alegó oportunamente en el proceso originario, sino que es un instrumento para discutir y ventilar ciertos hechos procesales externos a la labor funcional del juez que pueden llegar a afectar el principio de justicia material¹¹.

3) Que tal nulidad se origine en una sentencia que ponga fin al proceso.

El análisis del numeral anterior es aplicable a este supuesto, dado que, no se expuso ninguna nulidad que se haya originado en la sentencia, ni que sea anterior o posterior a ella y que no haya podido alegar oportunamente, de manera que, tampoco este elemento de la causal peticionada se cumple.

Conforme a lo señalado, la Sala Décima Especial de Revisión, concluye, que lo pretendido fue replantear temas propios del proceso ordinario que no pueden ser objeto de debate por este medio extraordinario, porque no probó la causal consagrada en el numeral 6 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, por lo tanto de declarará infundado el recurso.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala especial de decisión N° 10, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. DECLÁRASE infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Jorge González Arredondo, Magnolia Molina de González, Dora Ligia, Juan Diego, Sandra Milena y María Isabel González Medina, Paola Elizabeth González Alfaro, Hernán David Cabra González, Daniela Guzmán González, Nubia, Gladys y Víctor González Arredondo, contra la sentencia de 22 de julio de 2009, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

SEGUNDO. Devuélvase al tribunal de origen el expediente

¹¹ Rev 1295/11; actora: Diana Patricia Linares. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

63001233100019980016701, que fue enviado en calidad de préstamo a esta Corporación.

Cumplido lo anterior, archívese el expediente del recurso extraordinario de revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Presidenta de la Sala

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ