**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION SOBRE LAUDOS ARBITRALES - No
procede**

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTECIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 27001-33-31-002-2005-00293-01(39909)

Actor: Alba Libia Mosquera Lozano y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y otros

Referencia: Recurso extraordinario de revisión

Decide la Sala el recurso extraordinario de revisión formulado por la parte actora contra la sentencia del 30 de junio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, mediante la cual se confirmó la providencia de 15 de diciembre de 2009, dictada por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Quibdó, en la que se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda de reparación directa

El 4 de marzo de 2005, los señores Alba Libia Mosquera Lozano (quien actúa en nombre propio y en representación de sus hijos Pedro Luis y Nefris Abadía Mosquera), Oscar Fabián y Cristian Yor Abadía Mosquera, Clodomiro Abadía Córdoba, Floria Badillo López, Apolonides y Bernardo Abadía Badillo interpusieron demanda contra la Nación – Ministerio de Defensa – Armada, Ejército y Policía Nacional, con el fin de que se les declarara patrimonialmente responsables por la muerte del señor Diofre Abadía Badillo, quien fue asesinado el 8 de marzo de 2003, en el corregimiento de Cupica (Chocó), por miembros del bloque 57 de las FARC –EP. (fls. 10 a 39 cdno. 2).

1.1.2. Mediante sentencia del 15 de diciembre de 2009, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Quibdó negó las pretensiones de la demanda, por cuanto consideró que no se demostró la falla en el servicio endilgada a los demandados, toda vez que no se acreditó que el señor Dionofre

Abadía Badillo antes de su homicidio hubiera recibido amenazas o estuviera en peligro inminente y tampoco se demostró que hubiera solicitado protección o vigilancia especial a la fuerza pública (fls. 315 a 322 cdno. 1).

1.2. La sentencia que se pide revisar

En sentencia del 30 de junio de 2010, el Tribunal Administrativo del Chocó confirmó la providencia de 15 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Quibdó, por las mismas razones que expuso el a quo.

Al respecto, el mencionado Tribunal señaló (se transcribe como obra en el expediente, incluso los errores):

“En circunstancias de terrorismo, la *imputatio facti* respecto de las fuerzas armadas está descartada en forma directa, y como se dijo, la imputación a la administración se relega a uno de estos dos eventos: que el atentado se haya proferido contra un establecimiento público, o contra un alto funcionario del Estado o de otro Estado acreditado en el nuestro, o contra un cuartel o destacamento de la fuerza pública, en fin, una institución, una persona o un elemento que represente al Estado Colombiano; o que por alguna otra connotación política o social, la persona haya solicitado al Estado protección especial y éste la haya desatendido, situaciones éstas que no se presentaron en el caso sub examine, pues dan cuenta el acervo probatorio que lo único que se hizo fue poner en conocimiento del Gobernador del Departamento del Chocó la posible incursión de grupos al margen de la ley en el corregimiento de Cupica –Bahía Solano, y no de las entidades hoy demandadas, es decir que las mismas nunca tuvieron conocimiento sobre el escrito enviado al Burgomaestre, razón por la cual no vieron la necesidad de estar permanentemente en dicho sitio.

“Ahora bien, según data en el proceso de marras, el señor DIOFRE ABADIA BADILLO, nunca puso en conocimiento de las autoridades sobre alguna amenaza que recaía en su contra por parte de grupos al margen de la ley, que se impusiera la obligación al Estado de protegerlo de manera permanente hasta tanto cesará el peligro que podía correr su vida, lo que evidencia que el Estado no incumplió en este caso con los deberes propios de las funciones que ejercen.

“Así las cosas, se observa claramente que el deceso del señor DIOFRE ABADIA BADILLO, lo produjeron agentes delincuenciales que no pertenecen a ninguna de las entidades que hacen parte de las Fuerzas Armadas de Colombia y que además su vida no estaba en peligro
“(...

“De lo hasta aquí expuesto, se puede concluir que en el presente caso no se puede extender la responsabilidad a la Nación porque no se previó un hecho delictivo, cuando precisamente ni el occiso y ningún ciudadano del corregimiento de Cupica, puso en conocimiento de la autoridad competente la posible incursión de grupos al margen de la ley en dicho sitio, o que existieran amenazas de muerte de contra la vida y la integridad personal del señor ABADIA BADILLO” (folios 99 a 111, cuaderno principal).

1.3. El recurso extraordinario de revisión

El 14 de octubre de 2010, los actores formularon recurso extraordinario de revisión contra la sentencia anterior, a fin de que se declare probada la causal sexta del artículo 188 del C.C.A.¹ y que, en consecuencia, se infirme o invalide dicha providencia y se acceda a las súplicas de la demanda de

¹ “Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”.

reparación directa, declarando la responsabilidad del Estado por la muerte del señor Diofre Abadía Badillo.

Luego de referirse a los hechos, las pruebas y los fundamentos de derecho que sustentaron la demanda que incoaron en ejercicio de la acción de reparación directa, los recurrentes manifestaron que (se transcribe tal como obra en el expediente):

“... se encuentra plenamente probado, que si se realizaron las respectivas alertas tempranas a las autoridades, para que cuidaran a la población de Bahía Cupica –en el Consejo de Seguridad que se realizó en Bahía Solano-; También, es cierto, que en esa población las fuerzas militares o de policía no hacían presencia y que ello fue el punto de partida, para que la Guerrilla, llegara a hacer presencia permanente en la zona, implantara su ley y fusilara a DIOFRE ABADIA.

“(…)

“En el presente proceso, se ha venido describiendo, que la GUERRILLA estaba acantonada y tenía sede propia en el corregimiento de Bahía Cupica, por ello, **retuvo, secuestro, y fusiló** a DIONOFERE ABADIA ya que no había ninguna autoridad militar que frenara ese actuar.

“Por lo cual, me atrevo a decir, que aquí se gesto, respectivo nexo causal, debido a que las Fuerzas Militares dejaron ese reducto de país en manos de la subversión y que ello motivo a esos enemigos del Estado a implementar su ley.

“Tolo dicho hasta este momento, demuestra el nexo causal que hay entre el actuar delincencial de la guerrilla, la omisión de las autoridades en la preservación del orden público en la región de los hechos, en la ausencia de seguridad hacia la ciudadanía y el posterior asesinato de DIOFRE ABADIA.

“(…)

“H. Teniendo de presente el hecho causante del daño y el acervo probatorio así constituido, permite asegurar y dar por demostrado los siguientes hechos: i) Que tanto las autoridades administrativas, militares y de policía, tenían pleno conocimiento de la presencia permanente de la Guerrilla en Bahía Cupica; ii) Que luego de haberles informado del riesgo que corría esa población, no desplegaron las respectivas medidas para proteger a ese corregimiento; iii) que debido al hecho que ellos no actuaron en forma oportuna, para proteger a los habitantes de bahía Cupica, le dio el tiempo necesario a la Guerrilla, para que fusilara a DIOFRE ABADIA y con ese fusilamiento causarle la muerte. iv) que las declaraciones rendidas por los declarantes ya descritos y por los documentos soportes de la presente demanda, se demuestra que si existe material probatorio suficiente para demostrar, que existió un daño y que el mismo tiene un nexo causal, con la decisión del Estado Colombiano de no prestarle la correspondiente seguridad al corregimiento de bahía Cupica. Lo cual demuestra, el error, en que incurrió el Tribunal, al confirmar la sentencia dictada por el juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Quibdó.

“Por lo demás conforme se encuentra tipificada la causal sexta en el artículo 188 del C.C. Administrativo, la nulidad, para invocarse, debe tener origen en la sentencia que puso fin al proceso, por un lado, y contra la cual no procede recurso de apelación por otro lado.

“Se trata en consecuencia de un vicio de nulidad en que se haya incurrido al dictarse la sentencia y no con antelación a su pronunciamiento, puesto que en este ultimo evento existen en el proceso las oportunidades para alegarla. Y se ha sostenido por la doctrina que se incurre en la nulidad de que trata la mencionada causal.

“Lo anterior implica entonces, que el fallo se encuentra inmerso en el artículo 188 del C. Contencioso Administrativo numeral 6to, por tanto es un acto judicial propicio para hacer viable el recurso extraordinario de revisión.

“La sentencia impugnada está incurso en la causal que se acaba de citar, por los elementos de juicio –de orden constitucional, legal y jurisprudencial-expuestos a digna consideración de esa

sección; los que nos permiten concluir, por ser suficientes y determinantes, que la causal invocada debe aceptarse probada. Y con fundamento en ella, solicito se invalide la sentencia debatida, dictando, en su lugar, la que deba reemplazarla, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 193 del C.C. Administrativo.

“Por lo que no puede aceptarse los elementos erróneos, en que se incurrió en la sentencia cuya revisión se solicita” (fls. 391 a 422 cdno. 1).

1.4 Actuaciones surtidas en esta instancia

1.4.1 Por auto de 21 de enero de 2011, previo a decidir sobre la admisión del recurso extraordinario de revisión, el Despacho sustanciador ordenó que el recurrente prestara una caución equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a fin de garantizar los posibles perjuicios que llegaren a causarse con la interposición del citado recurso (fl. 384 cdno.1).

1.4.2 En consideración a que los recurrentes allegaron la póliza judicial que garantizaba la caución ordenada por el Despacho sustanciador en auto de 21 de enero de 2011, el 2 de septiembre siguiente se admitió la demanda contentiva del recurso extraordinario de revisión y se ordenó la notificación personal de la misma a las demandadas y al representante del Ministerio Público (fls. 395 y 396 cdno. 1).

1.5. Contestación de la demanda de revisión

La Policía Nacional solicitó que se desestimara el recurso extraordinario de revisión formulado por los actores, pues a través de éste pretenden controvertir los hechos que se debatieron en el transcurso del proceso de reparación directa y no aportaron prueba alguna que demostrara la existencia de la nulidad alegada.

Adujo que no se configuró la causal de revisión establecida en el numeral 6 del artículo 188 del C.C.A., toda vez que en el proceso de reparación directa las partes contaron con las oportunidades procesales necesarias para que ejercieran sus derechos de defensa y de contradicción.

Indicó que el recurso extraordinario de revisión no puede convertirse en una tercera instancia para debatir los mismos puntos de hecho y de derecho que se analizaron durante el trámite de la acción de reparación directa, pues eso generaría inseguridad jurídica y permitiría que dichos recursos sean utilizados para revocar las sentencias proferidas en segunda instancia por los Tribunales Administrativos y las del Consejo de Estado.

Concluyó que los argumentos expuestos por los recurrentes de ninguna manera explican en qué consiste o cuál fue la nulidad originada en la sentencia, lo cual inevitablemente conlleva a que se

desestime el recurso extraordinario de revisión y se deje incólume la providencia cuestionada (fls. 401 y 402 cdno. 2).

El Ministerio de Defensa presentó su oposición al recurso extraordinario de revisión de manera extemporánea y el Ministerio Público guardó silencio, según se observa en el informe secretarial que obra en el folio 410 del cuaderno 1.

1.6. Pruebas

Por auto del 20 de enero de 2012, el Despacho sustanciador ordenó tener como pruebas los documentos allegados con el recurso extraordinario de revisión, los cuales fueron puestos a disposición de las partes (fls. 432 y 433 cdno. 1).

II CONSIDERACIONES

2.1 Competencia de la Sala

Según el artículo 185 del C.C.A., modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, aplicable al presente asunto, el recurso extraordinario de revisión *“procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones o Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia”*.

En el asunto *sub exámine*, dado que el recurso extraordinario de revisión fue interpuesto contra la sentencia del 30 de junio de 2010, proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Chocó, dentro de un proceso de reparación directa, esta Subsección del Consejo de Estado tiene competencia para conocer y decidir el citado recurso.

2.2 Naturaleza y alcance del recurso extraordinario de revisión

El recurso extraordinario de revisión, como excepción al principio de la cosa juzgada que ampara a todas las sentencias ejecutoriadas, ha sido instituido por el legislador para enmendar los errores o ilicitudes cometidas en su expedición, con el fin de que se restituya el derecho al ciudadano afectado a través de una nueva providencia fundada en razones de justicia, en el marco de las prescripciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

Ciertamente, el recurso extraordinario de revisión procede frente a sentencias ejecutoriadas, por las causales taxativas definidas por el legislador y con el fin de garantizar la justicia real y material

como valor fundante del Estado de Derecho, tal como lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C – 871 del 30 de septiembre de 2003, así:

“Con todo, el principio de la cosa juzgada no tiene carácter absoluto pues puede llegar a colisionar con la justicia material del caso concreto. Para enfrentar tal situación se ha consagrado la acción de revisión, la cual permite en casos excepcionales dejar sin valor una sentencia ejecutoriada en aquellos casos en que hechos o circunstancias posteriores a la decisión judicial revelan que ésta es injusta. En este sentido puede afirmarse que la revisión se opone al principio “res iudicata pro veritate habetur” para evitar que prevalezca una injusticia, pues busca aniquilar los efectos de la cosa juzgada de una sentencia injusta y reabrir un proceso ya fenecido. Su fin último es, entonces, buscar el imperio de la justicia y verdad material, como fines esenciales del Estado”.

En coherencia con lo anterior, el Consejo de Estado² ha precisado que *“el recurso extraordinario de revisión pretende conciliar nociones esenciales del ordenamiento legal, como lo son la seguridad jurídica que representa el principio de inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas, o la cosa juzgada material y el principio de restablecimiento de la justicia material que persigue asegurar la vigencia de un orden justo, propuesto por el Preámbulo de la Constitución Política”*.

Ahora, el hecho de que a través de este recuso se pueda ver alterada la certeza brindada por la cosa juzgada –de ahí su carácter de extraordinario- explica que sólo proceda por las causales taxativamente señaladas por la ley, lo cual implica la imposibilidad de alegar o acudir a otras³ y que tales causales deban ser aplicadas e interpretadas en sentido restringido⁴.

Bajo esta perspectiva, el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo enumera las causales que pueden proponerse como fundamento de este recurso, las cuales dan cuenta de la naturaleza eminentemente procedimental de los vicios o errores que, de conformidad con la ley, son los únicos que permiten la revisión de la sentencia por la vía del recurso extraordinario que se analiza.

Dichas Causales son:

- “1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.

² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 12 de julio de 2005, rad.: Rev. 00143, reiterada en sentencia de 18 de octubre de 2005, rad.: Rev. 00226.

³ Corte Constitucional, sentencia C – 0004 de 20 de enero de 2003.

⁴ *Ibídem*.

5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.

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

7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

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”.

De la lectura de ellas se advierte que son similares a las establecidas para los recursos extraordinarios de revisión en materia civil⁵, penal⁶ y laboral⁷, en cuanto responden a principios de justicia material que justifican desconocer la cosa juzgada, al cuestionar una decisión fundamentada en supuestos falsos o erróneos, que no pudieron ser conocidos en el momento en que se profirió la sentencia objeto del recurso.

⁵ El Código de Procedimiento Civil establece en el artículo 379: “El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas de la Corte Suprema, los tribunales superiores, los jueces de circuito, municipales y de menores”. Artículo 380. Causales. “Son causales de revisión: 1. Haberse encontrado después de pronunciada la sentencia documentos que habrían variado la decisión contenida en ella, y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. 2. Haberse declarado falsos por la justicia penal documentos que fueron decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida. 3. Haberse basado la sentencia en declaraciones de personas que fueron condenadas por falso testimonio en razón de ellas. 4. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en la producción de dicha prueba. 5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia recurrida. 6. Haber existido colusión u otra maniobra fraudulenta de las partes en el proceso en que se dictó la sentencia, aunque no haya sido objeto de investigación penal, siempre que haya causado perjuicios al recurrente. 7. Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación o falta de notificación o emplazamiento contemplados en el artículo 152, siempre que no haya saneado la nulidad. 8. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y que no era susceptible de recurso. 9. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada, entre las partes del proceso en que aquella fue dictada, siempre que el recurrente no hubiera podido alegar la excepción en el segundo proceso por habersele designado curador ad litem y haber ignorado la existencia de dicho proceso. Sin embargo no habrá lugar a revisión cuando en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

⁶ La Ley 600 de 2000, establece en el artículo 192. “La acción de revisión procede contra sentencias ejecutoriadas, en los siguientes casos: 1. Cuando se haya condenado a dos (2) o más personas por un mismo delito que no hubiese podido ser cometido sino por una o por un número menor de las sentenciadas. 2. Cuando se hubiere dictado sentencia condenatoria en proceso que no podía iniciarse o proseguirse por prescripción de la acción, por falta de querrela o petición válidamente formulada, o por cualquier otra causal de extinción de la acción penal. 3. Cuando después de la sentencia condenatoria aparezcan hechos nuevos o surjan pruebas no conocidas al tiempo de los debates, que establezcan la inocencia del condenado, o su inimputabilidad. 4. Cuando después del fallo absolutorio en procesos por violaciones de derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, se establezca mediante decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, respecto de la cual el Estado colombiano ha aceptado formalmente la competencia, un incumplimiento protuberante de las obligaciones del Estado de investigar seria e imparcialmente tales violaciones. 5. Cuando con posterioridad a la sentencia se demuestre, mediante decisión en firme, que el fallo fue determinado por un delito del juez o de un tercero. 6. Cuando se demuestre que el fallo objeto de pedimento de revisión se fundamentó, en todo o en parte, en prueba falsa fundante para sus conclusiones. 7. Cuando mediante pronunciamiento judicial, la Corte haya cambiado favorablemente el criterio jurídico que sirvió para sustentar la sentencia condenatoria, tanto respecto de la responsabilidad como de la punibilidad”.

⁷ La Ley 712 de 2001 establece lo siguiente en el artículo 30: “Recurso extraordinario de revisión. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, las salas laborales de los tribunales superiores y los jueces laborales del circuito dictadas en procesos ordinarios”. Artículo 31. “Causales de revisión: 1. Haberse declarado falsos por la justicia penal documentos que fueron decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida. 2. Haberse cimentado la sentencia en declaraciones de personas que fueron condenadas por falsos testimonios en razón de ellas. 3. Cuando después de ejecutoriada la sentencia se demuestre que la decisión fue determinada por un hecho delictivo del juez, decidido por la justicia penal. 4. Haber incurrido el apoderado judicial o mandatario en el delito de infidelidad de los deberes profesionales, en perjuicio de la parte que representó en el proceso laboral, siempre que ello haya sido determinante en este artículo”.

Las causales consagradas en los numerales 1, 2 (parcial), 5, y 7 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo se fundan en la necesidad de obtener una sentencia conforme a derecho, frente a la ocurrencia de hechos delictivos o fraudulentos: la detección de documentos falsos o adulterados o de peritazgos fraudulentos, que fueron decisivos en la adopción de la sentencia que se busca dejar sin efectos, la aparición de documentos que no pudieron ser conocidos porque la contraparte los ocultó, o el señalamiento penal de que la sentencia fue producto de cohecho o violencia.

Por su parte, las consagradas en los numerales 2 (parcial), 3, y 4, permiten corregir errores por circunstancias no conocidas al momento de proferir la sentencia cuestionada y que, de haber sido conocidas, hubieran dado lugar a una sentencia distinta: la aparición de documentos esenciales que no pudieron ser conocidos por fuerza mayor o caso fortuito, la existencia de un tercero con mejor derecho que el beneficiado con la sentencia cuestionada, o la desaparición, al momento del reconocimiento, de las circunstancias que justificaban que se hubiera decretado una prestación periódica.

La causal del numeral 6 busca restablecer el debido proceso, al permitir que se corrija una nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso que no era susceptible del recurso de apelación. Finalmente, la causal del numeral 8 protege tanto el debido proceso como la intangibilidad de la cosa juzgada, desconocida con la sentencia que es objeto de revisión.

En este sentido, se advierte que el recurso extraordinario de 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 estas circunstancias se encuentran establecidos los recursos ordinarios dentro del propio proceso⁸.

En síntesis, en todos los eventos previstos en el artículo 188 *ejusdem*, se pretende proteger al perjudicado con una sentencia que desconoce la justicia material, permitirle acceder a una justicia efectiva y obtener así la protección real y eficaz de sus derechos.

En consecuencia, en esta instancia no son admisibles argumentos de fondo en relación con la sentencia o aquellos que pretendan subsanar conductas omisivas o negligentes en que las partes hubiesen podido incurrir durante el trámite del proceso, pues las pretensiones deben encaminarse estrictamente a demostrar la configuración de alguno de los supuestos contemplados en las causales para su procedencia.

Finalmente, según el artículo 189 del C.C.A., el recurso debe interponerse mediante demanda que reúna los requisitos prescritos por el artículo 137 *ibídem*, con indicación precisa y razonada de la

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C – 520 de 4 de agosto de 2009.

causal en que se funda, acompañada de los documentos necesarios y de las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y pretenda hacer valer.

2.3 Oportunidad del recurso extraordinario de revisión

El artículo 187 del C.C.A., modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, dispuso que el recurso extraordinario de revisión debía *“interponerse dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia”*.

En el presente asunto, está acreditado, por una parte, que la sentencia del 30 de junio de 2010, proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Chocó, cobró ejecutoria el 21 de julio de ese mismo año, esto es, 3 días después de que fue desfijado el edicto por medio del cual aquélla fue notificada a las partes (fl. 376 cdno. 3)⁹ y, por otra parte, que el recurso extraordinario de revisión fue interpuesto el 14 de octubre de 2010 (fls. 391 a 382 cdno. 1); por tanto, no hay duda de que fue presentado dentro del término legal.

2.4 La causal invocada en el sub examine

En cuanto a la causal sexta del artículo 188 del C.C.A., vigente para la época de los hechos, esto es, “existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso contra la cual no procedía ningún recurso”, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que procede en las siguientes circunstancias:

“a) Que se trate de situaciones originadas en la misma sentencia recurrida o en circunstancias sobrevinientes con influencia en la decisión, por desconocimiento grave o insaneable de alguna ritualidad sustantiva propia de la actuación.

“b) Que no se trate de causales que originen la nulidad del proceso, pues, éstas debieron alegarse en el curso de éste y no con posterioridad a él¹⁰. No es 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 ibídem, impone al juez de declarar de oficio las nulidades insaneables que observe ‘antes de dictar sentencia’.

“c) Que la causal está prevista para atacar las nulidades procesales generadas en la sentencia, que como acto jurídico se encuentra sujeto al cumplimiento de precisas ritualidades que de ser desoídas y ‘(...) ante la improcedencia de recursos ordinarios contra ella subsistirían groseramente’ (...)”¹¹.

⁹ El artículo 331 del C. de P.C. dispone que “Las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos (...)”.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia de 28 de febrero de 1994 (exp. 4380), actor: departamento del Valle del Cauca.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia de 3 de abril de 1995 (exp. 6390), actor: José María Bautista Pérez.

Asimismo, es importante precisar que, en varias providencias, esta Corporación ha señalado que también existe nulidad en la sentencia en los casos en que i) se dicta en un proceso terminado por desistimiento, transacción, perención o estando legalmente suspendido o interrumpido y antes de la oportunidad para reanudarlo, ii) aparece firmada con menor o mayor número de magistrados o adoptada con un número de votos diferente al previsto en la ley, iii) es expedida completamente sin motivación y d) se profiere con violación al principio de la non reformatio in pejus¹².

En relación con las irregularidades sustanciales del procedimiento que pueden considerarse como nulidad originada en la sentencia, la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado señaló:

“1. Cuando sin ninguna otra actuación, se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia en firme.

“2. Cuando sin más actuación se dicta sentencia después de ejecutoriado el auto por el cual hubiera sido aceptado el desistimiento, aprobada la transacción o declarada la perención del proceso, porque así se revive un proceso legalmente concluido.

“3. Cuando se dicta sentencia, como única actuación, sin el previo trámite correspondiente, porque así se pretermite íntegramente la instancia.

“4. 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.

“5. Cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello se pretermite íntegramente la instancia.

“6. Cuando, sin más actuación, se profiere sentencia después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión o, en éstos (sic) casos, antes de la oportunidad debida.

“7. Cuando el juez provee sobre aspectos respecto de los cuales carece de jurisdicción o competencia.

“8. Cuando la providencia carece de motivación”¹³.

2.5 Caso concreto

Si bien los actores en el recurso extraordinario de revisión invocaron la causal prevista en el numeral 6 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, estos es, con fundamento en la existencia de una nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso, lo cierto es que ellos simplemente se limitaron a mencionar dicha causal, sin señalar o concretar cuál o cuáles son los vicios de nulidad que tiene la sentencia de 30 de junio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó.

Sobre la nulidad originada en la sentencia que pone fin al proceso, la Sala Plena del Consejo de

¹² Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia de 28 de abril de 1998 (exp. 131), actor: Antonio Garcés González, providencia de 4 de abril de 2000 (exp. Rev 097), actor: Guillermo Antonio Builes y sentencia de 20 de abril de 2004 (exp. rev 132), actor: Gabriel Acosta Torres.

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de febrero de 2015 (radicado 2009 – 00494).

Estado ha señalado que, para que proceda dicha causal de revisión, la nulidad o irregularidad debe originarse en la propia sentencia que se cuestiona, pues **no se trata de controvertir la decisión del juez natural, ni de corregir los errores de apreciación de los hechos y/o de las pruebas en que hubiera podido incurrir el fallador**, ya que ello equivaldría a convertir el recurso extraordinario en un juicio de legalidad.

Al respecto, la Sala manifestó:

“[...] Frente a lo que debe entenderse por nulidad originada en la sentencia, esta Corporación **ha sostenido que los hechos que la configuran no pueden ser otros que los supuestos enunciados en las nulidades procesales previstas en el artículo 140 C.P.C.** No obstante, también se ha aceptado que la sentencia puede verse viciada por hechos que si bien no están previstos como causales de nulidad procesal, sí pueden afectar la legalidad de la decisión: verbigracia: **la sentencia en la que se condena a la parte que no fue vinculada al proceso; la sentencia que se dicta, a pesar de que el proceso estaba legalmente suspendido o interrumpido; la sentencia de las corporaciones judiciales que no tienen el número de votos necesarios para la aprobación; la sentencia que no tiene formal ni materialmente motivación,** etcétera. Ahora, en principio, se trata de irregularidades procesales que surgen con la expedición de la sentencia, no las acaecidas en etapas procesales anteriores. **Es decir, es la propia sentencia la que debe generar la nulidad o vicio. En efecto, en sentencia del 2 de marzo de 2010, la Sala Plena concluyó que la causal sexta de revisión exige que el vicio se configure al momento en que se profiera la sentencia** y que, por ende, no es posible 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, (sic) impone al juez de declarar de oficio las nulidades insaneables que observe ‘antes de dictar sentencia’.

“Sin embargo, esta Corporación también ha aceptado que pueden alegarse como hechos constitutivos de esta causal los vicios ocurridos antes de proferirse la sentencia, siempre que el afectado no haya tenido la oportunidad de alegarlos ante el juez porque sólo los conoció por la sentencia. Así se reconoció en la sentencia antes mencionada: ‘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’. En el último caso, el afectado tiene la carga de probar que no tuvo la oportunidad de proponer la nulidad. **De lo contrario, la causal de revisión se convertiría en un mecanismo para que las partes subsanen las omisiones cometidas en el proceso ordinario y aleguen nulidades que pudieron proponer en la oportunidad prevista en el artículo 142 C.P.C.**” (resalta la Sala).

Como se observa, ninguna de las causales de nulidad establecidas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil fue alegada por los recurrentes, pues éstos solamente se limitaron a manifestar sus motivos de inconformidad respecto de la sentencia de segunda instancia, proferida el 30 de junio de 2010 por el Tribunal Administrativo del Chocó.

En efecto, los demandantes no señalaron con precisión la relación entre los fundamentos fácticos y jurídicos planteados en el recurso extraordinario de revisión y alguno de los defectos que, conforme lo ha establecido la jurisprudencia, generan nulidad proveniente de la sentencia; en cambio,

encuentra la Sala que el disenso hace referencia exclusivamente a la valoración e interpretación de las pruebas que obraban en el proceso de reparación directa, lo que a juicio de los recurrentes generó un desconocimiento del ordenamiento legal vigente y de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Así las cosas, es claro que los argumentos expuestos en el recurso son ajenos al ámbito del mismo, pues su inconformidad no recae realmente sobre una irregularidad o nulidad proveniente de la sentencia, sino en las consideraciones de la decisión de fondo, ya que, a su juicio, no se valoraron adecuadamente las pruebas allegadas al proceso, las cuales, en su opinión, demostraban la responsabilidad de las demandadas por la muerte del señor Diofre Abadía Badillo, por cuanto, a pesar de que la fuerza pública sabía que miembros las FARC hacían presencia en el corregimiento de Cupica, en el municipio de Bahía Solano (Chocó), no tomó las acciones pertinentes para evitar que lo asesinaran.

En ese orden de ideas, es claro que los argumentos de inconformidad expuestos por los actores no están orientados a que se declare la nulidad de la sentencia, pues éstos señalan aspectos relacionados con defectos en la valoración de la prueba recaudada en el expediente y que, por ende, cuestionan la autonomía e independencia del funcionario judicial, lo que impide la prosperidad del recurso. Dicho en otros términos, lo que pretenden los recurrentes es que en esta instancia se realice nuevamente un estudio de las pruebas allegadas al proceso y se acceda a las pretensiones de la demanda, lo cual es por completo ajeno a la finalidad para la cual el legislador concibió este recurso.

Al respecto, es menester precisar que el recurso extraordinario de revisión no fue concebido para refutar la valoración de las pruebas contenida en la providencia que se busca infirmar, como tampoco para cuestionar o controvertir las interpretaciones legales allí efectuadas, pues no es dable reabrir por tal vía el debate procesal en relación con esos aspectos.

En tal sentido, esta Corporación ha sostenido reiteradamente que esta clase de reproches no encajan en la causal de revisión alegada, pues se refieren a la valoración probatoria que escapa al objeto del recurso extraordinario¹⁴.

En efecto, el recurso extraordinario de revisión no puede ser empleado como una tercera instancia para controvertir las sentencias ejecutoriadas o para corregir los errores de apreciación de los hechos o de las pruebas, en que, a juicio del recurrente, hubiera podido incurrir el fallador, pues eso equivaldría a convertir el recurso en un juicio contra el fondo de la sentencia, para discutir nuevamente los hechos ya dilucidados con fuerza de cosa juzgada.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 26 de mayo de 2010 (Rad.: 2001 – 1504).

Bajo esa perspectiva la Sala se encuentra impedida para realizar la valoración probatoria que plantean los recurrentes, pues es claro que ninguno de los argumentos propuestos en el recurso está asociado a algún defecto que genere la nulidad de la sentencia, ya que ninguna de sus afirmaciones alude a los presupuestos reconocidos por el Consejo de Estado para que proceda la causal de revisión formulada.

Así las cosas, no prospera el recurso extraordinario de revisión promovido por los actores.

2.6. Condena en costas

Teniendo en cuenta que no se dan los supuestos previstos por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, ya que no se demostró que alguna de las partes hubiera actuado temerariamente, la Sala se abstendrá de imponer costas.

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

FALLA

PRIMERO: DECLARAR que no prospera el recurso extraordinario de revisión propuesto por los demandantes contra la sentencia de segunda instancia del 30 de junio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó.

SEGUNDO: ABSTIÉNESE de condenar en costas.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA