



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19**

**CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN  
**Radicación:** 11001031500020210092100  
**Demandante:** JUAN FELIPE HERRERA GÁLVEZ Y OTROS  
**Demandados:** NACIÓN, RAMA JUDICIAL Y OTROS

**Tema:** Causal 5 del artículo 250 del CPACA. Nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso, contra la que no procede recurso de apelación.

**SENTENCIA**

**CE-SED19-001-2022**

**ASUNTO**

1. La Sala Especial de Decisión n.º 19 resuelve el recurso extraordinario de revisión interpuesto por los señores Juan Felipe Herrera Gálvez y otros en contra de la Nación, Rama Judicial y otros, con motivo de la sentencia proferida el 29 de marzo de 2019 por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, en el proceso con radicado 25000232600020070062401 (55934).

**ANTECEDENTES**

**DEMANDA DE REPARACIÓN DIRECTA<sup>1</sup>**

2. En el año 2007, los señores Carlos Augusto, María Fernanda y Juan Felipe Herrera Gálvez, actuando en nombre propio, y el señor Luis Carlos Herrera Lizcano, actuando en nombre propio y como cesionario de los derechos litigiosos de la sociedad Aerolíneas Cargueras S.A. (Aerocar)<sup>2</sup>; presentaron demanda de reparación directa en contra de la Fiscalía General de la Nación; el Consejo Superior de la Judicatura; la Dirección Nacional de Estupefacientes, hoy

---

<sup>1</sup> Ff. 16 a 82, cuaderno 1 del expediente ordinario visible en el índice 43 del expediente electrónico.

<sup>2</sup> El señor Luis Carlos Herrera Lizcano también manifestó actuar en calidad de cesionario de los derechos litigiosos de las sociedades Services International Airleasing S.A. y Arrendadora Aérea Internacional S.A. Sin embargo, en lo que respecta a dichas compañías, la demanda fue rechazada en auto del 29 de mayo de 2008 (Ff. 126 a 128 del expediente ordinario).



Sociedad de Activos Especiales S.A.S.; el Ministerio de Defensa y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

3. Como **pretensiones**, solicitaron:

3.1. Declarar que las entidades demandadas son administrativamente responsables de los daños y perjuicios ocasionados (i) a todos los demandantes con motivo de la orden de extinción de dominio decretada sobre los bienes de la sociedad Herrera Gálvez y Cía. S. en C. y (ii) a Aerolíneas Cargueras S.A. (Aerocar) debido al decomiso provisional de las tres aeronaves que tenía la sociedad y a la suspensión de su licencia para operar.

3.2. Como consecuencia de lo anterior, condenar a las demandadas a indemnizar a los demandantes la totalidad de los daños y perjuicios materiales y morales debidamente indexados, así como al pago de los intereses a que haya lugar y de las costas y agencias en derecho.

4. Como **soporte fáctico** de sus pretensiones expusieron los hechos que se resumen a continuación:

4.1. Los señores Luis Carlos Herrera Lizcano, Carlos Augusto Herrera Gálvez, María Fernanda Herrera Gálvez y Juan Felipe Herrera Gálvez eran propietarios de la sociedad Herrera Gálvez y Cía. S. en C y, esta última, a su vez, era accionista del 50% de la sociedad Aerolíneas Cargueras S.A. (Aerocar).

4.2. En mayo de 1994, el señor Luis Carlos Herrera Lizcano fue detenido en Aruba por los delitos de narcotráfico y concierto para delinquir, circunstancia que condujo a su extradición a Estados Unidos. Por estos hechos, se tramitaron dos procesos judiciales independientes en contra suya, como se describe a continuación.

4.3. Proceso de responsabilidad penal: En 1995, la Fiscalía General de la Nación inició la respectiva investigación formal que condujo a la apertura y trámite de un proceso penal en el que se dictaron las siguientes decisiones: El 31 de mayo de 2004, el Juzgado Segundo Penal Especializado del Circuito de Bogotá condenó al señor Luis Carlos Herrera Lizcano por los delitos de tráfico de estupefacientes y concierto para delinquir. En sentencia de segunda instancia proferida el 15 de junio de 2005, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá revocó el fallo del *a quo* y, en su lugar, lo absolvió de los cargos al encontrar que no se probaron los supuestos de hecho señalados en la resolución de acusación.



- 4.4. Alegaron los demandantes que, la referida sentencia del 15 de junio de 2005, también revocó la decisión que había emitido el juez de primera instancia consistente en ordenar el comiso, en favor del Estado colombiano, de las tres aeronaves que utilizaba la sociedad Aerolíneas Cargueras S.A. (Aerocar) para prestar sus servicios comerciales.
- 4.5. Proceso de extinción de dominio: En providencia del 1.º de marzo de 2004, el Juzgado Quinto Penal del Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá decretó la extinción de dominio de los bienes de la sociedad Herrera Gálvez y Cía. S. en C., bajo el argumento de que estos eran fruto de las actividades criminales del señor Luis Carlos Herrera Lizcano. La decisión fue confirmada en sentencia del 31 de enero de 2005, proferida por el Tribunal Superior de Bogotá.
- 4.6. El señor Luis Carlos Herrera Lizcano interpuso acción de tutela en contra de las sentencias que decretaron la extinción de dominio pues consideró que desconocieron que, en el juicio penal, fue exonerado de responsabilidad y se revocó la orden de comiso de sus bienes.
- 4.7. La Corte Suprema de Justicia, en primera y segunda instancia, negó el amparo deprecado en decisiones fechadas el 1.º de junio y el 14 de julio de 2005. El organismo judicial sostuvo que, como la extinción de dominio no se fundamentó en las acusaciones por narcotráfico en contra aquel, su absolución en materia penal no tendría ninguna incidencia de cara al referido proceso de extinción de dominio.
- 4.8. Los demandantes afirmaron haber sufrido múltiples perjuicios materiales e inmateriales derivados de los embargos y de la orden de extinción de dominio que calificaron de injusta, así como de la suspensión de la licencia de operación que impidió el desarrollo de la actividad comercial de la sociedad a lo largo de los más de 10 años que duró el proceso penal en contra de aquel.

## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

### **Dirección Nacional de Estupefacientes, hoy Sociedad de Activos Especiales S.A.S.<sup>3</sup>**

5. La entidad se opuso a las pretensiones de la demanda al considerar que, según los Decretos 2159 de 1992 y 2568 de 2003, dentro de sus funciones no está la de adelantar procesos de extinción de dominio, incautar u ocupar bienes ni dictar medidas cautelares. Por el contrario, afirmó que su gestión se orienta a la

---

<sup>3</sup> Ff. 138 a 158, cuaderno principal del expediente ordinario visible en el índice 43 del expediente electrónico.



administración de los bienes que han sido puestos bajo su tutela y sobre los cuales la autoridad judicial competente ha dictado la correspondiente medida cautelar.

6. De acuerdo con ello, explicó que no existe un nexo causal entre las actuaciones desplegadas por la Dirección Nacional de Estupefacientes y los daños que aducen haber sufrido los demandantes, por lo que negó la posibilidad de predicar algún tipo de responsabilidad en cabeza suya. Con base en lo anterior, la entidad propuso las excepciones de inexistencia de la obligación y falta de legitimación en la causa por pasiva.

7. También alegó que los demandantes no estaban legitimados para demandar porque, al haberse extinguido el derecho de dominio que tenían sobre el grueso de los bienes a los que se refiere la demanda, no existe algún título que justifique la indemnización de perjuicios que deprecaron en relación con aquellos.

#### **Ministerio de Defensa, Ejército Nacional<sup>4</sup>**

8. Esta cartera ministerial manifestó su oposición a las pretensiones de la demanda. Para ello propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, que sustentó en el hecho de que, en el caso en cuestión, sus funciones se desarrollaron en estricto cumplimiento de la ley y de las decisiones que adoptaron las autoridades judiciales en materia penal.

#### **Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil<sup>5</sup>**

9. La entidad consideró que no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda. En su defensa, propuso las excepciones que denominó «inepta demanda por pasiva por designación indebida de la Aeronáutica Civil como demandada», falta de legitimación en la causa por pasiva y cobro de lo no debido, las que fundamentó en el hecho que tal Unidad Administrativa Especial no tuvo injerencia alguna en los procesos penales ni en las decisiones que se adoptaron al interior de los mismos, y que constituyen el fundamento de la demanda de reparación directa.

#### **Fiscalía General de la Nación<sup>6</sup>**

10. El ente investigativo se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda por considerar que no obedecen a una valoración seria y ponderada de las actuaciones que debió surtir la Fiscalía General de la Nación.

11. Explicó que esta última promovió dos procesos en contra del señor Luis Carlos Herrera Lizcano. El primero consistió en un proceso penal por el punible de tráfico

---

<sup>4</sup> Ff. 171 a 176, cuaderno principal del expediente ordinario visible en el índice 43 del expediente electrónico.

<sup>5</sup> Ff. 178 a 182, *ibidem*.

<sup>6</sup> Ff. 187 a 218, *ibidem*.



de estupefacientes y concierto para delinquir que, en primera instancia, concluyó con decisión condenatoria que posteriormente sería revocada por la Sala Penal del Tribunal de Bogotá mediante sentencia del 15 de junio de 2005.

12. Sobre el particular, adujo que esa absolución no implicaba *per se* que las actuaciones de la Fiscalía General de la Nación no hubiesen estado ajustadas a las específicas obligaciones constitucionales que le corresponde ejercer en materia de investigación y acusación. En ese sentido, destacó que cuando se formuló la resolución de acusación en contra del citado, existían elementos probatorios suficientes sobre hechos que, objetivamente, configuraban actos delictivos, lo que a su juicio impide que las actuaciones de la entidad sean tenidas como una falla del servicio.

13. Respecto del segundo trámite, explicó que se trató de la acción de extinción de dominio sobre los bienes en cabeza del señor Luis Carlos Herrera y de su sociedad familiar. Las decisiones que sobre el particular adoptó la Fiscalía fueron acogidas y decretadas en sede judicial tanto en primera como en segunda instancia y aunque estas decisiones fueron controvertidas a través de la acción de tutela, en sede constitucional se negó el amparo deprecado.

14. De acuerdo con ello, sostuvo que la acción se tramitó y falló por jueces competentes, con respeto del derecho al debido proceso y en atención a las pruebas practicadas, por lo que no resulta ajustado concluir que se configuró una falla del servicio. Además, resaltó que, de conformidad con la Ley 333 de 1996, así como los Decretos 1975 de 2002 y la Ley 793 de 2002, la acción penal y la de extinción de dominio son diferentes, autónomas e independientes.

15. Con base en lo anterior, concluyó que no se reúnen los requisitos indispensables para declarar la responsabilidad patrimonial pretendida respecto de la Fiscalía General de la Nación.

### **Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura<sup>7</sup>**

16. Su oposición a la prosperidad de las pretensiones de la demanda se basó en la inexistencia de un error jurisdiccional en las decisiones de primera y segunda instancia a través de las cuales la justicia penal resolvió el proceso de extinción de dominio adelantado respecto de los bienes de propiedad del señor Luis Carlos Herrera Lizcano y de su sociedad familiar Herrera Gálvez S. en C.

17. En este sentido, indicó que dichas sentencias se profirieron con fundamento en las normas constitucionales y legales que rigen la materia, por lo que se ajustaron plenamente a derecho. También destacó que en aquel trámite se respetaron las garantías de defensa y contradicción tanto del mencionado señor como de sus hijos,

<sup>7</sup> Ff. 229 a 247, cuaderno principal del expediente ordinario visible en el índice 43 del expediente electrónico.



en calidad de socios de aquella compañía.

18. Sobre el fondo de la decisión de extinción del dominio, precisó que se decretó con fundamento en la causal contemplada en el artículo 2 numeral 2 de la Ley 793 de 2002, consistente en que «el bien o los bienes de que se trate provengan directa o indirectamente de una actividad ilícita».

19. Explicó que, al valorar conjuntamente las pruebas, las autoridades judiciales competentes en ambas instancias encontraron acreditado que el señor Luis Carlos Herrera Lizcano había sido condenado en Estados Unidos por hechos relacionados con la importación de cocaína a ese país en la década de los 80, época en la que precisamente constituyó, como socio gestor, la sociedad Herrera Gálvez Cía S. en C.

20. Dicho lo anterior, concluyó que el error jurisdiccional solo se presenta cuando las decisiones judiciales carecen de justificación, de manera que se profieren caprichosamente. En esa línea, recalcó que las distintas interpretaciones que puedan generarse respecto de un asunto no lo configuran salvo que se tornen irrazonables. De esta forma, se basó en la legalidad de las decisiones judiciales para formular la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

21. Finalmente, en relación con los daños que alegaron haber sufrido los demandantes con ocasión del embargo de los tres aviones que estaban al servicio de Aerolíneas Cargueras S.A. (Aerocar), explicó que la medida fue decretada en el curso del proceso penal que concluyó con decisión absolutoria a favor del señor Luis Carlos Herrera Lizcano. Adujo que, de haberse configurado, los daños por la indebida custodia y conservación de estos bienes no eran atribuibles a la Rama Judicial sino al Ministerio de Defensa, a través del Ejército Nacional y de la Policía Nacional, a quienes la Fiscalía General de la Nación los entregó en depósito provisional.

### **Ministerio de Defensa, Policía Nacional<sup>8</sup>**

22. La entidad dirigió su estrategia de defensa a alegar la inexistencia de una falla en la prestación del servicio imputable a la Policía Nacional en el entendido que no tuvo participación en las decisiones judiciales que se adoptaron en el curso de los procesos penales en que estuvo involucrado el señor Luis Carlos Herrera Lizcano, como tampoco en el trámite que tuvo por objeto la extinción de dominio de los ya referidos bienes. En ese contexto, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

23. Además, sostuvo que la responsabilidad administrativa por privación injusta de la libertad se encuentra condicionada a que la detención preventiva no haya sido

---

<sup>8</sup> Ff. 264 a 270, cuaderno principal del expediente ordinario visible en el índice 43 del expediente electrónico.





causada por dolo o culpa grave del detenido.

## **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>9</sup>**

24. El 18 de junio de 2015, el Tribunal Administrativo de Descongestión de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, profirió sentencia de primera instancia en la que, además de declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por las demandadas y declararla de oficio y por activa, únicamente en relación con el daño alegado frente al deterioro de las aeronaves decomisadas, negó las pretensiones de la demanda.

25. Para tales efectos, delimitó el objeto del litigio al estudio de tres aspectos centrales. El primero de ellos, concerniente a la responsabilidad estatal por error jurisdiccional respecto de las sentencias de extinción de dominio proferidas en primera y segunda instancia. Sobre el tema, indicó que, a diferencia de lo que consideraron los demandantes, aquellas sentencias se basaron en las pruebas aportadas al proceso para concluir que el patrimonio del demandante no estaba debidamente justificado, especialmente porque, como lo señaló el dictamen pericial que rindió el DAS, los estados financieros y soportes allegados no cumplían con los requisitos exigidos por las normas contables generalmente aceptadas.

26. Aunado a lo anterior, descartó que pudiera configurarse el alegado error judicial por el hecho de haber mantenido en firme la extinción de dominio sobre los bienes del señor Luis Carlos Herrera Lizcano a pesar de que este fue absuelto de responsabilidad penal. Al respecto, explicó que se trata de procesos de diferente naturaleza, autónomos e independientes, lo que implica que la pérdida de titularidad de bienes que se resuelva en el trámite de extinción de dominio no puede verse afectada por la determinación que se adopte en el proceso penal.

27. El segundo análisis en materia de responsabilidad estatal tenía como propósito establecer si se presentó una falla del servicio a raíz de los daños que habrían sufrido las aeronaves durante su decomiso. No obstante, la sentencia de primera instancia consideró inocuo adelantar un estudio de fondo en este sentido porque los demandantes no acreditaron la calidad de propietarios ni arrendatarios respecto de tales bienes.

28. Por último, la providencia negó la existencia de responsabilidad estatal por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia debido a que no se acreditó la demora «injustificada» del proceso penal. Sobre el particular, afirmó que no se demostraron los más de 10 años que, según los demandantes, habría tomado el proceso penal pues en el expediente solo obra la resolución de acusación, del 27

---

<sup>9</sup> Ff. 718 a 749, cuaderno principal del expediente ordinario visible en el índice 43 del expediente electrónico.



de marzo de 2001, y prueba de que la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia se produjo el 11 de noviembre de 2005.

## RECURSOS DE APELACIÓN

### Luis Carlos Herrera Lizcano<sup>10</sup>

29. El demandante dividió la argumentación del recurso de alzada en varios acápites. En el primero, se ocupó de la responsabilidad por error judicial para indicar que esta se configuró debido a un error de derecho y a uno de interpretación.

30. Frente a este último, adujo que se abusó del *ius puniendi* con el fin de extinguir el patrimonio de los demandantes bajo el argumento de que sus bienes fueron fruto de «actividades derivadas del narcotráfico», desconociendo las pruebas que obraban tanto en el proceso de extinción de dominio, como en aquel en el que se juzgaron los delitos de narcotráfico y concierto para delinquir, último que concluyó en decisión absolutoria. Precisó que, aunque se trate de acciones diferentes, «[...] al ser un mismo patrón de conocimiento debieron tener mar (sic) certeza probatoria por parte de la Rama Judicial [...]».

31. En relación con el argumento que esgrimió el *a quo* relativo a que los soportes de la información patrimonial del mencionado señor no atendían las normas contables, sostuvo que «[...] se sobrevaloró un mero incumplimiento contable para despojar del valor [...]» probatorio al dictamen pericial que rindió el DAS, en el que la entidad concluyó que no había patrimonio por justificar.

32. Sobre el error de derecho, alegó que se produjo porque, en segunda instancia, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal de Descongestión, dispuso la aplicación del artículo 2, numeral 1, de la Ley 793 de 2002, adicionando una causal de extinción de dominio que, hasta entonces, no se había esgrimido en todo el trámite investigativo ni el en proceso penal y que, además, era fruto de la expedición de una nueva ley. Señaló que de esta manera se afectó su derecho al debido proceso y el principio de congruencia.

33. En un siguiente acápite, insistió en la presunta responsabilidad que se generó por la falla del servicio asociada al defectuoso funcionamiento de la administración de justicia a raíz de la no entrega y destrucción de las aeronaves incautadas. Recordó que la sentencia apelada sostuvo que los demandantes no demostraron su legitimación para reclamar la indemnización de aquel daño, a lo que se opuso bajo el argumento de que la jurisprudencia del Consejo de Estado admite como prueba de la propiedad no solo el certificado de tradición y libertad de la aeronave sino también la escritura pública en la que consta el respectivo negocio jurídico,

<sup>10</sup> Ff. 760 a 800, cuaderno principal del expediente ordinario visible en el índice 43 del expediente electrónico.





máxime si se tiene en cuenta que, en este caso, los procesos de naturaleza penal impidieron realizar los trámites de registro.

34. Subsidiariamente, solicitó que se tuviera en consideración la calidad de poseedores o tenedores legítimos de los demandantes respecto de las aeronaves para, desde esta óptica, reconocer su derecho a la indemnización deprecada pues, aún cuando esa no haya sido la condición que alegaron tener los demandantes, el juez de lo contencioso administrativo puede conceder el amparo con fundamento en el principio de *iura novit curia*.

### **Carlos Augusto, María Fernanda y Juan Felipe Herrera Gálvez<sup>11</sup>**

35. Dirigieron el recurso de apelación a censurar que la sentencia de primera instancia hubiera negado la configuración de una responsabilidad administrativa por la extinción del dominio sobre los bienes de los demandantes, a pesar de que esta se decretó por una presunta participación en actividades de narcotráfico que posteriormente se desvirtuó con la absolución, en materia penal, del señor Luis Carlos Herrera Lizcano. Adujeron que la decisión apelada realizó una indebida valoración de las pruebas, especialmente del dictamen pericial que rindió el DAS, en el que se concluyó que los incrementos patrimoniales de la sociedad Herrera Gálvez y Cía. S. en C. estuvieron justificados.

36. Sumado a lo anterior, se opusieron a la tesis según la cual la acción penal y la de extinción de dominio son independientes y autónomas pues consideraron que esta última se encuentra directa y sustancialmente atada a lo que se decida en el proceso penal debido a que los dos se basan en el estudio de los mismos hechos criminales. De acuerdo con ello, sostuvieron que la orden de extinción de dominio implicó el desconocimiento de los principios de *non bis in idem* y el *pro homine*, al igual que de la figura de la cosa juzgada.

### **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA OBJETO DE REVISIÓN<sup>12</sup>**

37. A través de sentencia del 29 de marzo de 2019, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, resolvió modificar la sentencia de primera instancia para, en su lugar, (i) declarar probada la excepción de caducidad del término para formular la pretensión por error jurisdiccional en el proceso de extinción de dominio y (ii) negar las demás pretensiones de la demanda.

38. Como fundamento de la decisión, indicó que, en lo que respecta al error jurisdiccional por la extinción de dominio, el término de caducidad de dos años

<sup>11</sup> Ff. 801 a 817, cuaderno principal del expediente ordinario visible en el índice 43 del expediente electrónico.

<sup>12</sup> Ff. 1013 a 1017, cuaderno principal del expediente ordinario visible en el índice 43 del expediente electrónico.



propio de la acción de reparación directa comenzó a correr el 1.º de febrero de 2005, esto es, el día siguiente a aquel en que quedó en firme la providencia que la decretó. Por ende, aquel plazo venció el 1.º de febrero de 2007. Sin embargo, la demanda fue presentada extemporáneamente el 8 de noviembre de ese año.

39. En relación con la alegada responsabilidad por error jurisdiccional en el proceso penal adelantado en contra del señor Luis Carlos Herrera Lizcano, precisó que la demanda se interpuso en tiempo toda vez que, en ese trámite, la sentencia quedó ejecutoriada el 11 de noviembre de 2005.

40. Frente a ese tema, los demandantes reprocharon la orden de incautación de las tres aeronaves que utilizaba la sociedad Aerolíneas Cargueras S.A., así como la suspensión de sus operaciones comerciales, sin embargo, no aportaron la providencia que adoptó dichas determinaciones. Por tal motivo, el *ad quem* concluyó que no cumplieron con la carga de la prueba para demostrar que la decisión judicial cuestionada incurrió en el error y, en consecuencia, denegó las pretensiones de la demanda.

### **RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN<sup>13</sup>**

41. Con motivo de la sentencia de segunda instancia proferida el 29 de marzo de 2019 por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, los señores Juan Felipe, María Fernanda y Carlos Augusto Herrera Gálvez, actuando en nombre propio y en calidad de herederos del señor Luis Carlos Herrera Lizcano, interpusieron recurso extraordinario de revisión contra la Fiscalía General de la Nación; la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura; la Sociedad de Activos Especiales; el Ministerio de Defensa y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

42. En el recurso indicaron que, según la tesis del juez de segunda instancia, al trámite del proceso ordinario no se allegó la providencia en la que se alega que existe el error judicial presuntamente cometido al ordenarse la incautación de las tres aeronaves y la suspensión de operaciones comerciales de Aerolíneas Cargueras S.A. (Aerocar). Sin embargo, a juicio de los demandantes, tal conclusión resulta contraria a las pruebas que obran en el expediente, de manera específica, se refirieron a la decisión que tomó la Fiscalía General de la Nación el 27 de marzo de 2001, en la que, además de formular la acusación en contra del señor Luis Carlos Herrera Lizcano, la entidad habría decretado la medida de decomiso sobre dichos bienes.

43. En su criterio, la circunstancia descrita configura dos causales de revisión:

---

<sup>13</sup> Índice 2 del expediente electrónico, recurso en 7 folios.



- 43.1. La consagrada en el numeral 1 del artículo 250 del CPACA<sup>14</sup>, que justificaron bajo el entendido de que el expediente sí tenía las pruebas documentales que acreditaban la incautación de las aeronaves, las que, de haber sido valoradas por el *ad quem*, habrían conducido a la toma de una decisión diferente. Al respecto, consideraron que haber «[...] omitido la providencia judicial que ordenó la extinción del dominio de las aeronaves señaladas en el escrito inicial, que obraba en el plenario, tiene la misma consecuencia jurídica de que estos no obraran en el proceso [...]».
- 43.2. Una causal que inicialmente plantearon como «autónoma», consistente en la violación del derecho al debido proceso y que, en el escrito de subsanación de la demanda<sup>15</sup>, adecuaron a la del numeral 5<sup>16</sup> del artículo 250 *ejusdem*. Estimaron que ella se estructuró debido a que se tomó una decisión contraria a las pruebas obrantes en el expediente.

### TRÁMITE DEL RECURSO

44. Mediante auto del 23 de abril de 2021<sup>17</sup>, el despacho ponente inadmitió el recurso extraordinario de revisión, concediendo a los demandantes un término de 5 días para que, entre otras, adecuaran la justificación de la causal 1 del artículo 250 del CPACA, identificando con claridad y precisión los documentos que no pudieron aportar al proceso ordinario; así como la circunstancia constitutiva de caso fortuito, fuerza mayor o a la obra de la contraparte que lo impidió.

45. En auto del 1.º de julio de ese año<sup>18</sup>, el despacho ponente admitió el recurso extraordinario de revisión respecto de la causal 5 del artículo 250 del CPACA y excluyó del objeto del proceso el estudio de la causal consagrada en el numeral 1 de dicha norma, por considerar que respecto de ella no se subsanó debidamente la demanda.

### CONTESTACIÓN DEL RECURSO

#### **Sociedad de Activos Especiales S.A.S.<sup>19</sup>**

<sup>14</sup> «ARTÍCULO 250. CAUSALES DE REVISIÓN. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

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

<sup>15</sup> Índice 12 del expediente electrónico

<sup>16</sup> «5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación».

<sup>17</sup> Índice 7, expediente electrónico.

<sup>18</sup> Índice 16, *ibidem*.

<sup>19</sup> Índice 25, *ibidem*.



46. Contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de sus pretensiones bajo el argumento de que la sentencia del 29 de marzo de 2019 no incurrió en nulidad toda vez que las pruebas que se incorporaron y practicaron en el proceso fueron estudiadas y valoradas por el fallador. Sin embargo, resaltó, al expediente no se allegaron todas las piezas procesales de la actuación penal, especialmente de lo acontecido en la etapa de instrucción, situación que fue advertida incluso en el fallo de primera instancia y que justificó la decisión del *ad quem* en el sentido de considerar que no se cumplió la carga de la prueba respecto del alegado error judicial que se habría configurado en las órdenes de incautación de las aeronaves y de suspensión de la operación comercial.

### **Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil<sup>20</sup>**

47. Presentó oposición a la prosperidad del recurso con fundamento en que esta entidad no tuvo ninguna participación en los hechos que motivaron la demanda del proceso ordinario y, por consiguiente, la de revisión. Además, hizo énfasis en la naturaleza extraordinaria y excepcional del presente proceso, para señalar que no puede utilizarse como una tercera instancia.

48. Seguidamente, aludió a la causal de revisión del numeral 1 del artículo 250 del CPACA, que se refiere a documentos recobrados o encontrados, precisando que no se configura porque la sentencia que en criterio de los recurrentes omitió el juzgador de segunda instancia fue mencionada expresamente en la providencia recurrida. Recalcó, además, que la decisión del 29 de marzo de 2019 se fundamentó debidamente en la omisión y negligencia de los demandantes al no aportar en las oportunidades probatorias los documentos que respaldaban sus pretensiones.

### **Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial<sup>21</sup>**

49. Se resistió a la prosperidad de la demanda bajo el argumento de que el recurso extraordinario de revisión no es una herramienta para reabrir el debate probatorio ni la etapa de alegaciones, sin embargo, en este proceso, los demandantes lo están usando para intentar subsanar el hecho de que, en la reparación directa, no cumplieron la carga probatoria que les correspondía.

50. De otro lado, consideró que la demanda se presentó extemporáneamente pues el término de un año que concede la norma procesal vencía el 25 de noviembre de 2020, mientras que la radicación de aquella se produjo el 8 de marzo de 2021.

### **Fiscalía General de la Nación<sup>22</sup>**

<sup>20</sup> Índice 26 del expediente electrónico.

<sup>21</sup> Índice 27 del expediente electrónico.

<sup>22</sup> Índice 31 del expediente electrónico.



51. Su respuesta fue extemporánea.

### **Ministerio de Defensa, Policía Nacional**

52. No contestó la demanda.

## **MINISTERIO PÚBLICO**

53. El conocimiento del presente asunto fue asignado por reparto a la Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado<sup>23</sup>, sin embargo, aquel despacho no emitió concepto.

## **ACEPTACIÓN DE IMPEDIMENTO**

54. Mediante auto del 3 de febrero de 2022<sup>24</sup>, se aceptó la manifestación de impedimento del consejero de Estado Nicolás Yepes Corrales para conocer el *sub examine* por estar incurso en la causal contenida en el numeral 1 del artículo 141 del Código General del Proceso.

## **CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

55. De conformidad con lo previsto en el artículo 249<sup>25</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como en el Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>26</sup>, esta Sala Especial de Decisión es competente para resolver el asunto por tratarse del recurso extraordinario de revisión interpuesto contra una sentencia ejecutoriada de la Sección Cuarta de esta Corporación.

### **Oportunidad**

56. El término que prevé el artículo 251 del CPACA para interponer el recurso extraordinario de revisión es de un año contado a partir de la ejecutoria de la

<sup>23</sup> Índice 23, expediente electrónico.

<sup>24</sup> Índice 50, expediente electrónico.

<sup>25</sup> «ARTÍCULO 249. COMPETENCIA. De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión [...]».

<sup>26</sup> Según el artículo 29 de dicha norma «[...] Las Salas Especiales de Decisión decidirán los siguientes asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: 1. Los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado [...]».



sentencia. En el *sub examine*, el cumplimiento de este presupuesto se debe analizar considerando que:

- 56.1. La sentencia del 29 de marzo de 2019 quedó ejecutoriada el 21 de noviembre de ese año, según certificación expedida por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>27</sup>.
- 56.2. Por motivos de salubridad pública y fuerza mayor generados con la pandemia de la COVID-19, el Consejo Superior de la Judicatura<sup>28</sup> dispuso la suspensión de los términos judiciales a partir del 16 de marzo de 2020.
- 56.3. La medida fue refrendada en el artículo 1.º del Decreto Legislativo 654 de 2020<sup>29</sup>, que dispuso que «El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por Consejo Superior de la Judicatura»<sup>30</sup>.
- 56.4. El Consejo Superior de la Judicatura ordenó el levantamiento de términos judiciales partir del 1.º de julio de 2020<sup>31</sup>.

57. Así las cosas, resulta plausible señalar que entre el 22 de noviembre de 2019<sup>32</sup> y el 15 de marzo de 2020 transcurrieron 3 meses y 24 días, de manera que, cuando se reanudó el cómputo el 1.º de julio de 2020, los recurrentes contaban con 8 meses y 6 días para ejercer su derecho de acción. Ello significa que el término para la presentación del recurso vencía el 7 de marzo de 2021, sin embargo, como este último fue feriado, el plazo se extendió<sup>33</sup> hasta el día 8 del mismo mes y año.

<sup>27</sup> F. 1030, cuaderno principal del expediente ordinario visible en el índice 43 del expediente electrónico.

<sup>28</sup> La decisión fue adoptada por la entidad por medio de los Acuerdos PCSJA-11517, PCSJA20-11518, PCSJA-11519, PCSJA-11521, PCSJA20-11526, PCSJA-11527, PCSJA-11528, PCSJA-11529, PCSJA-11532, PCSJA-11546, PCSJA-11549 y PCSJA-11556 de 2020.

<sup>29</sup> «Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica».

<sup>30</sup> El mismo artículo 1.º del Decreto Legislativo 654 de 2020 aclaró que si «[...] al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente»

<sup>31</sup> Acuerdos PCSJA-11567 y PCSJA-11581 de 2020.

<sup>32</sup> Este fue el día en que, de conformidad con la fecha de ejecutoria de la sentencia recurrida, empezó a correr el término de caducidad de un año previsto en el artículo 251 del CPACA.

<sup>33</sup> De conformidad con el artículo 62 de la Ley 4 de 1913, «En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.»





58. Visto lo anterior, considerando que la demanda se radicó el 5 de marzo de 2021<sup>34</sup>, es preciso concluir que su presentación fue oportuna. Por lo tanto, no le asiste mérito al señalamiento que efectuó la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura sobre la supuesta extemporaneidad de la demanda.

### **Problema jurídico**

59. El problema jurídico que se debe resolver se resume en la siguiente pregunta: ¿La sentencia acusada<sup>35</sup> incurrió en la causal de revisión prevista en el artículo 250 numeral 5 del CPACA, en atención a que se encuentra viciada de nulidad por irregularidades en la valoración probatoria de la providencia expedida el 27 de marzo de 2001 por la Fiscalía General de la Nación?

60. La tesis que sostendrá la Sala Especial número 19 del Consejo de Estado es que no se configura la causal invocada, como pasa a explicarse.

### **Generalidades del recurso extraordinario de revisión**

61. El recurso extraordinario de revisión tiene como finalidad invalidar los efectos jurídicos de una sentencia que se encuentra ejecutoriada<sup>36</sup> y persigue el restablecimiento del criterio de justicia material y la supremacía de las garantías procesales, cuando éstas han sido lesionadas con una decisión judicial que fue afectada por situaciones que no pudieron ser contempladas en el decurso procesal o al tiempo de proferir la sentencia.

62. Es un medio impugnativo que afecta el principio de la inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas y, por ende, constituye una excepción al principio de la cosa juzgada<sup>37</sup>, entendido éste como fundamento esencial del ordenamiento jurídico y garantía del debido proceso.

---

<sup>34</sup> En el índice 2 del expediente electrónico obra un archivo con las capturas de pantalla del correo electrónico a través del cual se remitió la demanda, junto con sus anexos, al buzón electrónico de la Secretaría General de esta Corporación, el día 5 de marzo de 2021.

<sup>35</sup> Sentencia del 29 de marzo de 2019 proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en el proceso ordinario de reparación directa con radicado 25001232600020070062402 (55934).

<sup>36</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. 15 de marzo de 2018. Radicación: 1001-03-25-000-2014-00862-00. Interno: 2668-2014. Recurrente: Horacio Chala. Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

<sup>37</sup> La cosa juzgada es una institución jurídico procesal en virtud de la cual las decisiones contenidas en una sentencia y otras providencias judiciales tienen el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas, ello con la finalidad de lograr la terminación definitiva de controversias, en aras de buscar la seguridad jurídica. En términos de esta corporación es un fenómeno jurídico de «[...] carácter imperativo e inmutable de las decisiones que han adquirido firmeza, lo cual implica de suyo la imposibilidad de volver sobre asuntos ya juzgados, para introducir en ellos variaciones o modificaciones mediante la adopción de una nueva providencia [...]». Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Providencia del 30 de noviembre de 2017. Radicación: 25000-23-25-000-2010-01147-01(1365-14).



63. La naturaleza extraordinaria de este recurso tiene importantes consecuencias, entre ellas, (i) la de ser un mecanismo de impugnación que solo opera al configurarse una de las causales señaladas taxativamente en el artículo 250 del CPACA o en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. En efecto, para que el juez pueda entrar a examinar la controversia materia del recurso, es necesario que la causal invocada por el recurrente se encuentre debidamente acreditada<sup>38</sup>; y (ii) no puede considerarse como una oportunidad para reabrir un debate jurídico, probatorio y fáctico propio de las instancias procesales que ya se han surtido, tampoco es una ocasión para cuestionar la actividad interpretativa del juez o insistir en la discusión de los problemas debatidos en el proceso.

64. **En conclusión:** El recurso extraordinario de revisión no habilita una tercera instancia para discutir los problemas jurídicos debatidos en sede ordinaria<sup>39</sup>, para corregir los yerros probatorios que cometieron las partes ni para subsanar aquellas situaciones que pudieron evitarse durante la gestión del proceso que dio origen a la sentencia objeto de revisión.

#### **La causal de revisión invocada**

65. El numeral 5 del artículo 250 del CPACA dispone que es causal de revisión el hecho de que exista «[...] nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación [...]». De acuerdo con ello, sobre los presupuestos para que resulte procedente la causal en mención pueden plantearse las siguientes consideraciones:

66. En primer lugar, es importante que exista una sentencia que ponga fin al proceso, entendiendo por estas las ejecutoriadas, bien sea que resuelvan o no el litigio de fondo. Además, contra esta decisión no puede proceder recurso de apelación, pues de ser así este sería el medio idóneo para poner de presente cualquier vicio en que hubiera incurrido la providencia.

67. De otro lado, es preciso que la nulidad se desprenda de la sentencia objeto del recurso extraordinario, es decir, que el vicio debe estructurarse en el momento procesal en que se profiere la decisión judicial pues, de generarse por una situación ocurrida con anterioridad que no fue oportunamente alegada, la regla general sería su saneamiento. No obstante, la jurisprudencia de esta Corporación ha aceptado como nulidad originada en la sentencia la que, a pesar de presentarse en un

---

<sup>38</sup> Al respecto, la Sala Plena de esta Corporación ha sostenido que «[...] El recurso extraordinario de revisión procede por especiales circunstancias consagradas taxativamente en la ley, con miras a prescindir de una sentencia ejecutoriada, para, en el caso de prosperidad reabrir el proceso y dictar la sentencia que en derecho habrá de sustituir la revocada. Precisamente, por cuanto este recurso extraordinario atenta contra el principio de inmutabilidad y firmeza de los fallos judiciales, las causales que lo fundamentan se hallan taxativamente relacionadas en la norma y su examen y aplicación obedecen a un estricto y delimitado ámbito interpretativo [...]». Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 21 de octubre de 1.993. Expediente Rev 040.

<sup>39</sup> O replantear temas ya litigados.



momento previo a la emisión del fallo, no pudo ser advertida por el afectado, quien en todo caso tiene la carga procesal de demostrar esta circunstancia<sup>40</sup>.

68. Finalmente, el requisito que constituye la esencia del numeral 5 del artículo 250 del CPACA es que se configure una causal de nulidad. Sobre el alcance que debe otorgársele a esta exigencia, la posición actual<sup>41</sup> del Consejo de Estado señala que la nulidad predicable de la sentencia de instancia se estructura por (i) el acaecimiento de alguna de las hipótesis que regula taxativamente el artículo 133<sup>42</sup> del CGP o bien por (ii) la existencia de irregularidades insaneables que afecten sustancialmente el derecho al debido proceso de manera tal que, de no haber incurrido en ellas, la decisión hubiese sido distinta.

69. De acuerdo con ello, por fuera de los supuestos que consagra el artículo 133 *ibidem* no cualquier anomalía que se predique respecto de la sentencia podrá desvirtuar sus efectos de cosa juzgada. A modo enunciativo, la jurisprudencia ha precisado que ello ocurre en los casos en que el fallo objeto de revisión (i) es inhibitorio; (ii) se profiere sin motivación alguna; (iii) transgrede el principio de la *no reformatio in pejus*; (iv) condena a un tercero que no ha sido vinculado como parte al proceso; (v) se pronuncia sobre aspectos que no le corresponden, esto es, sin competencia o jurisdicción, según el caso; (vi) se profiere en un proceso que había terminado por desistimiento, transacción o perención; (v) no cuenta con el número

<sup>40</sup> Al respecto pueden consultarse las sentencias proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 3 de diciembre de 2019 (Sala Tercera Especial de Decisión; radicación 11001-03-15-000-2018-01235-00) y el 3 de diciembre de 2019 (Sala Séptima Especial de Decisión; radicación: 11001-03-15-000-2012-00643-00).

<sup>41</sup> Al respecto pueden consultarse las siguientes decisiones dictadas por esta Corporación: sentencia del 8 de mayo de 2018, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, radicación 11001-03-15-000-1998-00153-01, actor: Julio César Mancipe Estupiñán; sentencia del 7 de octubre de 2019, Sección Tercera, Subsección B, radicación 11001-33-31-035-2008-00180-01(52615); actor: Ferney Darío Lis Fula y otros; sentencia del 24 de octubre de 2019, Sección Segunda, Subsección A, radicación 11001-03-25-000-2014-00325-00(0997-14), actor: Carlos Januario Montero Pérez.

<sup>42</sup> «Causales de nulidad. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos: 1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia. 2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia. 3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida. 4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder. 5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria. 6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado. 7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación. 8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado. Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código. PARÁGRAFO. Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código establece.»



de votos requerido para su aprobación y (vi) desconoce el principio de congruencia bien sea por una condena *extra, ultra o infra petita*<sup>43</sup>.

70. Admitir que la nulidad de la sentencia pueda originarse tanto en las causales del artículo 133 del CGP como en casos insaneables de violación del derecho al debido proceso, satisface la finalidad a la que responde el recurso extraordinario de revisión al permitir que decisiones manifiestamente injustas sean examinadas, pero también garantiza el principio de seguridad jurídica al limitar la procedencia de la causal a situaciones excepcionales en las que la anomalía sea de tal relevancia constitucional que, sin ella, el fallo se hubiera proferido en otro sentido<sup>44</sup>.

### **Violación del derecho al debido proceso por una irregularidad probatoria**

71. Sobre el debido proceso, es importante indicar que se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política como un derecho de rango fundamental que comprende todas las garantías que deben respetarse en las actuaciones adelantadas tanto en procesos judiciales como en procedimientos administrativos, las cuales están concebidas para proteger a las personas dentro de dichos trámites afectos de que se logre la aplicación correcta de la justicia<sup>45</sup>. Algunas de las garantías que hacen parte del debido proceso son<sup>46</sup>:

«(i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo;

(ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley;

(iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso;

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 7 de septiembre de 2018, radicación REV 2014-00440-00.

<sup>44</sup> En este mismo sentido se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, sentencia del 18 de agosto de 2020, radicación: 11001-03-15-000-2017-02369-00, demandante: Pedro José Vaca López.

<sup>45</sup> Ver: sentencia T-115 de 2018, T-010 de 2017.

<sup>46</sup> Sentencia C-341 de 2014.



(iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables;

(v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y

(vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.»

72. Entre las varias dimensiones en las que se debe proyectar el respeto por el debido proceso se encuentra la actividad procesal probatoria. En este ámbito deben salvaguardarse ciertos derechos mínimos de las partes como la posibilidad de presentar y solicitar pruebas; controvertir las que se aduzcan en su contra; reconocer solo aquellas que sean resultado del cumplimiento de los parámetros legales y constitucionales; decretar y practicar de oficio las necesarias para asegurar la efectividad sus derechos; así como valorar las pruebas debidamente incorporadas.

73. Solo a través de los medios de prueba el juez llega al convencimiento de los hechos que se discuten en un caso concreto, para entonces poder establecer si se configura el supuesto fáctico de una determinada norma y, por consiguiente, disponer que se aplique la consecuencia jurídica que corresponda. De allí la importancia de proteger todas las garantías que se desprenden del régimen probatorio, al igual que su estrecha conexión con la realización de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

74. La actividad probatoria se concreta en una serie de reglas de naturaleza adjetiva que sirven al cumplimiento de una finalidad sustantiva. Esta última se proyecta al momento de proferir sentencia cuando el juez evalúa, a la luz de las reglas de la sana crítica, las pruebas regularmente incorporadas al proceso, permitiendo que dicha actividad se materialice en el insumo primordial para fundamentar la decisión.

75. Dicho lo anterior, conviene señalar que la evaluación judicial de las pruebas, como manifestación específica del derecho al debido proceso, tiene una especial relevancia de cara a la causal de revisión consagrada en el artículo 250 numeral 5 del CPACA pues, al tratarse de un ejercicio que se desarrolla al momento de dictar sentencia, las irregularidades que se cometan en esta podrían llegar a afectar la decisión de fondo si, tras el análisis integral del caso, se determina que son yerros de una entidad tal que le restan validez al fallo.





76. La anterior afirmación debe leerse en el contexto limitado y excepcional en el que está llamado a operar el recurso extraordinario de revisión, lo que supone el planteamiento de al menos dos premisas. La primera consiste en que, dado que este procedimiento no constituye una tercera instancia, resulta improcedente para formular simples inconformidades respecto de las conclusiones que expuso el juez al efectuar el correspondiente análisis probatorio.

77. En ese sentido, se reitera que el presente recurso no es una herramienta para realizar nuevos juicios sobre la valoración probatoria contenida en las decisiones de instancia y ello obedece no solo a solo al interés de preservar los efectos del principio de la cosa juzgada, sino también a la necesidad de proteger los principios de autonomía e independencia judicial. En virtud de estos últimos los jueces de instancia gozan de amplias facultades para evaluar las pruebas en cada caso concreto, de allí que la labor que les corresponde ejercer en este ámbito no implica que tengan que concederle mérito probatorio a cada una de aquellas sino el deber de apreciarlas en su totalidad y de manera armónica, así como el de hacer pública la motivación sobre el valor que les otorguen.

78. Ahora bien, esa función de valoración probatoria debe desarrollarse atendiendo criterios de objetividad, racionalidad, motivación y legalidad pues, en caso contrario, su ejercicio se tornaría arbitrario y caprichoso, lo que eventualmente sí podría conducir a la violación del derecho al debido proceso.

79. En ese sentido, como segunda premisa, resulta plausible afirmar que, en punto a la evaluación de las pruebas, la sentencia de instancia puede comportar una transgresión del derecho al debido proceso en hipótesis en las que el juez no ofrezca ninguna motivación sobre aquellas que lo llevaron a convencerse de la decisión adoptada; cuando omita valorar una o varias pruebas esenciales para acreditar los hechos en controversia; o cuando, por el contrario, las aprecie, haciéndolas parte del fundamento del fallo, a pesar de no haber sido incorporadas regularmente al proceso y, por último, en los casos en que la valoración probatoria sea abierta y completamente equivocada, de manera que se resuelva en contra de la evidencia.

80. Es importante advertir que lo anterior no significa que la configuración de una de estas anomalía conduzca automáticamente a declarar fundado el recurso extraordinario de revisión bajo la causal del numeral 5 del artículo 250 del CPACA. En efecto, si se quiere aducir alguna de las irregularidades señaladas como motivo de nulidad de la sentencia que ha puesto fin a un proceso es necesario que aquella haya sido determinante en la adopción de la decisión, de forma tal que, de no haberse incurrido en ella, esta se hubiera proferido en un sentido diferente.

### **Estudio de la censura en sede extraordinaria de revisión**

81. La Sala Especial de Decisión se ocupará de analizar si en el *sub examine* están dados los supuestos para que prospere la causal de revisión invocada,





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

82. Con tal fin, lo primero que se advierte es que, en efecto, la sentencia impugnada dio cierre al proceso ordinario de reparación directa con radicado 25001232600020070062401 (55934), quedando ejecutoriada el 21 de noviembre de 2019. Además, debido a que se profirió en segunda instancia, es claro que en su contra no procedía el recurso de apelación.

83. Ahora, como el sustento del actual recurso consiste en el desconocimiento del derecho al debido proceso por una presunta irregularidad asociada a la actividad judicial de valoración probatoria, se trataría de un vicio que se habría configurado en la sentencia y que, al menos en teoría, podría dar lugar a una causal de nulidad de aquellas aceptadas para que proceda la revisión por el numeral 5 del artículo 250 del CPACA, según se explicó previamente.

84. Aunque el paso a seguir sería estudiar si, en efecto, la sentencia del 29 de marzo de 2019 proferida por la Sección Tercera, Subsección C, de esta Corporación incurrió en esa anomalía, la Sala encuentra que no hay necesidad de realizar dicha constatación porque, en cualquier caso, el recurso no estaría llamado a prosperar. Esto es así, dado que el vicio que se alegó carece de la entidad suficiente para cambiar la decisión recurrida, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- 84.1. Las aeronaves de placas HK 3771X, HK3559 y HK3770X fueron objeto de extinción de dominio de conformidad con la sentencia de 31 de enero de 2005, proferida por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal de Descongestión<sup>47</sup>.
- 84.2. Por ese motivo, la pretensión indemnizatoria por los presuntos daños sufridos con ocasión del deterioro y pérdida de las aeronaves se encontraba atada a la prosperidad de la pretensión de responsabilidad por el supuesto error jurisdiccional en que habría incurrido aquella providencia al decretar la extinción de dominio.
- 84.3. La sentencia objeto del presente recurso dividió el análisis del asunto en dos partes: (i) la relativa a la responsabilidad por error jurisdiccional respecto de la providencia que decretó la extinción del dominio, frente a la cual decidió declarar probada la excepción de caducidad; y (ii) la responsabilidad estatal por los presuntos daños que habrían sufrido los recurrentes a raíz de las órdenes de decomiso y pérdida de las tres aeronaves de propiedad de Aerocar S.A., así como por la suspensión de las actividades comerciales de esta última. La sentencia despachó desfavorablemente esta pretensión al encontrar que no se cumplió con la

<sup>47</sup> Ff. 293-362, cuaderno 5 de pruebas del expediente ordinario, visible en el índice 43 del expediente electrónico.



carga probatoria dado que «[...] en el expediente no obran las decisiones que ordenaron la incautación de las aeronaves con registro nº. HK 3771X, HK3559 y HK3770X y la suspensión de operaciones comerciales de Aerolíneas Cargueras S.A. Aerocar [...]».

84.4. El único argumento que los hoy demandantes desarrollaron suficientemente para justificar la causal de revisión invocada consistió en que, contrario a lo que sostuvo el *ad quem*, en el expediente de reparación directa sí obraba la providencia que ordenó la incautación de las aeronaves, esto es, el auto del 27 de marzo de 2001 que dictó la Unidad Nacional de Fiscalías Antinarcoóticos de Interdicción Marítima, Despacho 13.

85. La anterior información puede sintetizarse de la siguiente manera:

	<b>Decisión de 2ª instancia</b>	<b>Recurso extraordinario de revisión</b>
Responsabilidad por error jurisdiccional respecto de la providencia que declaró la extinción del dominio del capital de la sociedad Herrera Gálvez y Cía. S. en C.	Declaró probada la caducidad	No desarrolló ningún argumento puntual y justificado al respecto.
Responsabilidad por el deterioro y/o pérdida de las tres aeronaves.	No se cumplió con la carga de la prueba al no allegarse las decisiones que ordenaron la incautación de las aeronaves	No se tuvo en cuenta que en el expediente sí obraba prueba de la incautación de las aeronaves, esto es, el auto del 27 de marzo de 2001 que dictó la Fiscalía

86. Puesto que el reproche de los recurrentes se limitó a la presunta irregularidad en la valoración del auto del 27 de marzo de 2011, es claro que el juez del recurso extraordinario de revisión solo tiene competencia para estudiar la validez de la decisión de instancia en lo relacionado con la responsabilidad del Estado por la supuesta pérdida o deterioro de las aeronaves, ya que es la materia respecto de la cual habría tenido trascendencia dicha prueba.

87. Ahora, según se explicó, debido a que las aeronaves fueron objeto de la medida de extinción de dominio, la pretensión indemnizatoria por los presuntos daños sufridos a raíz de su deterioro y pérdida, dependía de que se declarara la responsabilidad por error jurisdiccional en la providencia que decretó la extinción de dominio. Sin embargo, como este último asunto sería inmodificable por la Sala, pues los recurrentes no justificaron ni desarrollaron un argumento puntual al amparo de la causal de revisión invocada, se puede concluir que, al margen de que se configure



o no la irregularidad alegada, esta no tendría la entidad suficiente para modificar la sentencia de instancia en cuanto denegó la prosperidad de aquella pretensión.

88. Comoquiera que el recurso extraordinario de revisión tiene por finalidad desvirtuar la fuerza de la cosa juzgada de las sentencias, las causales deben estar claramente invocadas y comprobadas. Lo anterior no se cumple en el presente caso, en el que no se advierte la nulidad originada en la providencia que exige la ley para la procedencia del recurso, por tal razón se declarará infundado.

89. **En conclusión**, no se configura la causal establecida en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA pues un requisito indispensable para que este prospere es que la irregularidad alegada sea de tal entidad que, de no haber incurrido en ella, la decisión a adoptar sería otra, lo que no ocurre en el *sub examine*.

### Decisión

90. Al no haberse demostrado la causal invocada por los demandantes, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, declarará infundado el recurso extraordinario de revisión.

### Condena en costas

91. Toda vez que el recurso extraordinario de revisión se presentó en vigencia de la Ley 2080 de 2021<sup>48</sup>, en este asunto resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 70 *ibidem*, que modificó el 255 del CPACA para disponer que «si se declara infundado el recurso, se condenará en costas y perjuicios al recurrente».

92. Es importante señalar que la modificación que introdujo la Ley 2080 en este sentido no implicó un cambio en el criterio «objetivo valorativo» que consagra el CPACA en materia de condena en costas. Es objetivo porque basta con que se declare infundado el recurso extraordinario de revisión para que proceda condenar en costas y perjuicios al recurrente, sin necesidad de estudiar si existió o no temeridad, mala fe o cualquier otro factor de orden subjetivo en las partes. No obstante, ese criterio objetivo continúa siendo valorativo pues se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y la medida de su causación, como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> «Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

<sup>49</sup> Al respecto ver las sentencias de 7 de abril de 2016, expedientes: 4492-2013, actor: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, actor: José Francisco Guerrero Bardi.



93. Visto lo anterior, dado que el presente recurso no tiene vocación de prosperidad, se condenará a los demandantes al pago de las costas en favor de la parte demandada, en la medida en que se acredite su causación.

### **Representación judicial de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.-SAE**

94. La abogada Karol Gisell Medina Ordoñez presentó renuncia al poder que le confirió la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.-SAE<sup>50</sup>. Dado que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 76 del CGP, informó dicha situación a la entidad, se aceptará tal manifestación.

95. Además, al proceso se allegó el nuevo poder<sup>51</sup> que confirió esta sociedad al profesional del derecho Sergio Andrés González Rodríguez, quien se identifica con cédula de ciudadanía 1.014.179.736 y tarjeta profesional 225.059 del C. S. de la J. En consecuencia, la Sala procederá reconocerle personería para actuar en defensa de los intereses de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.-SAE.

96. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**Primero. Declárase infundado** el recurso extraordinario de revisión interpuesto por los señores Juan Felipe Herrera Gálvez y otros en contra de la Nación, Rama Judicial y otros, con motivo de la sentencia proferida el 29 de marzo de 2019 por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, en el proceso con radicado 25000232600020070062401 (55934).

**Segundo.** Condenar en costas a los demandantes en favor de la parte demandada, en la medida en que se encuentre acreditada su causación.

**Tercero.** Aceptar la manifestación de la abogada Karol Gisell Medina Ordoñez, identificada con cédula de ciudadanía 53.155.481 y tarjeta profesional 187.955 del C. S. de la J., en el sentido de renunciar al poder que le confirió la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.-SAE para adelantar la defensa de sus intereses en el presente proceso.

**Cuarto.** Reconocer personería jurídica al abogado Sergio Andrés González Rodríguez, identificado con cédula de ciudadanía 1.014.179.736 y tarjeta profesional 225.059 del C. S. de la J., para actuar como apoderado de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.-SAE, en los términos y para los efectos del poder conferido, el cual obra en el índice 45 del expediente electrónico.

<sup>50</sup> Índice 38, expediente electrónico.

<sup>51</sup> Índice 45, expediente electrónico.



**Quinto.** Por Secretaría, devuélvase al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, el expediente con radicado 25000232600020070062401, remitido en calidad de préstamo.

**Sexto.** Háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático respectivo y archívese el expediente del recurso extraordinario de revisión.

### **Notifíquese y cúmplase**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

### **WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL  
BASTO  
(Salvamento parcial de voto)**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO  
VALDÉS**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

**NICOLÁS YEPES CORRALES  
(con impedimento)**

La anterior manifestación fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/> donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

