



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SALA UNO ESPECIAL DE DECISIÓN

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00 (ACUMULADO)**

**Actor: NACIÓN-FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**

**Demandado: DIEGO ALEXIS RAMÍREZ MATTÁ Y OTROS**

**Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**

*Temas: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - las causales de revisión son taxativas y restrictivas / CAUSAL QUINTA DE REVISIÓN –CPACA- existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la cual no procede recurso de apelación / NULIDAD DE LA SENTENCIA- FALTA DE CONGRUENCIA- La congruencia interna obedece a la correspondencia que debe existir entre la parte motiva y resolutive de la sentencia. La congruencia externa propende porque la decisión contenida en la parte resolutive de la providencia se encuentre en concordancia con lo pedido en la demanda y en su contestación / FALTA DE MOTIVACIÓN- se configura en los eventos de carencia absoluta de pronunciamiento sobre las razones de hecho o de derecho que sirvieron de fundamento a la decisión, o cuando se sustenta en circunstancias manifiestamente erróneas, incompletas o de actitudes dolosas.*

La Sala decide el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Fiscalía General de la Nación y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en contra de la sentencia de 16 de julio de 2015, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, mediante la cual se confirmó el fallo de primera instancia que accedió, parcialmente, a las pretensiones de la demanda.

#### I. SÍNTESIS DEL CASO

Los señores Diego Alexis Ramírez Matta, Hernando Ramírez, Alba Rosa Matta Arce, Elsa Ruby Ramírez Matta y Luis Hernando Ramírez Matta interpusieron demanda de reparación directa con el fin de que se declarara patrimonialmente responsable a la Fiscalía General de la Nación por los perjuicios que sufrieron por la privación injusta de la libertad que soportó el primero de los mencionados.



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

En ese proceso se accedió, parcialmente, a las pretensiones de la demanda, en primera y en segunda instancia.

Con fundamento en la causal 5ª de revisión, contenida en el artículo 250 del CPACA, los demandantes solicitaron anular la sentencia de segunda instancia proferida en el proceso de reparación directa, por falta de congruencia y falta de motivación.

## II. ANTECEDENTES

### 1. El proceso de reparación directa

#### 1.1. Demanda

Los señores Diego Alexis Ramírez Matta, Hernando Ramírez, Alba Rosa Matta Arce, Elsa Ruby Ramírez Matta y Luis Hernando Ramírez Matta, por intermedio de apoderado judicial, interpusieron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa en contra de la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que se le declarara patrimonialmente responsable por los perjuicios que padecieron por la privación injusta de la libertad que debió soportar el señor Diego Alexis Ramírez Matta, durante más de tres meses.

Como consecuencia, solicitaron proferir la siguiente condena:

#### 2.2.1. Perjuicios morales:

- *Diego Alexis Ramírez Diego Alexis Ramírez Matta: 200 (smlv)*
- *Hernando Ramírez y Alba Rosa Matta Arce (padres del perjudicado): 100 (smlv) para cada uno de ellos.*
- *Elsa Ruby y Luis Hernando Ramírez Matta (hermanos del perjudicado): 100 (smlv) para cada uno de ellos.*
- *Luis Fernando Cárdenas Fonseca (cuñado del perjudicado): 100 (smlv) para cada uno de ellos.*

*Salarios fijados en su cuantía máxima al momento de proferir sentencia según certificado del Min. Trabajo y establecido por la reciente jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado para estos casos.*

#### 2.2.2. Perjuicios materiales:

*Al sr. Diego Alexis Ramírez Matta (daño emergente y lucro cesante) la suma de \$10'200.000 o en su defecto la suma que aparezca probada por estos*



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

*perjuicios.*

### 2.2.3. Perjuicios a la vida de relación:

*Atendiendo el criterio consagrado en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, de acuerdo con el cual la indemnización debe ser integral, el Consejo de Estado reiteradamente ha señalado que deben reconocerse tales perjuicios, pues el perjudicado directo padeció una alteración de las condiciones normales de vida de los actores y su familia por ello solicito 50 S.M.L.V.*

Para sustentar el anterior pedimento, se afirmó en la demanda que el señor Diego Alexis Ramírez Matta fue capturado por agentes de la Policía Nacional, el 24 de enero de 2002, en cumplimiento de la orden emitida por la Fiscalía 19 Local de Buga, Valle, quien le imputó el delito de extorsión.

Los hechos objeto de investigación fueron denunciados por la señora Edilma Gómez de Velásquez, quien manifestó ser víctima de extorsión, mediante una llamada telefónica en la que se le exigía que colaborara con la recuperación de cierta cantidad de estupefacientes de un grupo armado, y le fue suministrado un número de celular que, según un informe presentado por la empresa de telecomunicaciones respectiva, pertenecía al señor Ramírez Matta. Con base en esa información se profirió medida de aseguramiento, sin tener en cuenta que en el contrato de solicitud del servicio de telefonía había sido falsificada la firma del investigado y aparecía la foto de otra persona; tampoco se verificó que él hubiera realizado las llamadas con fines delictivos ni que el número de celular suministrado le perteneciera.

El señor Diego Alexis Ramírez Matta recurrió la decisión que le impuso la medida de detención y solicitó la práctica de pruebas, entre ellas, un registro decadactilar y grafológico, así como la declaración de terceros.

Mediante Resolución 35 de 14 de marzo de 2003, la Fiscalía 34 delegada ante los Juzgados Penales del Circuito de Tuluá precluyó la investigación por cuanto se demostró que el investigado no cometió el delito.

## **1.2. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia de 16 de octubre de



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

2009, accedió, parcialmente, a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

1. *Declárase a la Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de la Nación administrativamente responsable de los perjuicios ocasionados por la privación injusta de la libertad de que fue objeto el señor Diego Alexis Ramírez Matta.*

2. *Como consecuencia de la declaración anterior, condénase a la Fiscalía General de la Nación a pagar al señor Diego Alexis Ramírez Matta por concepto de perjuicios materiales la suma de seis millones novecientos noventa y nueve mil setecientos cuatro pesos con treinta y siete centavos (\$6'299.704.37) m/cte.*

3. *Condénese a la Fiscalía General de la Nación a pagar, por concepto de perjuicios morales, los valores indicados a continuación:*

<i>Diego Alexis Ramírez Matta</i>	<i>100 smlv</i>
<i>Hernando Ramírez</i>	<i>80 smlv</i>
<i>Alba Rosa Matta Arce</i>	<i>80 smlv</i>
<i>Elsa Ruby Ramírez Matta</i>	<i>80 smlv</i>
<i>Luis Hernando Ramírez Matta</i>	<i>80 smlv</i>

4. *Condénese a la Fiscalía General de la Nación a pagar, por concepto de daño a la vida de relación la suma equivalente a 100 smlmv al señor Diego Alexis Ramírez Matta.*

5. *Negar las demás pretensiones de la demanda.*

Se argumentó, en esa ocasión, que la medida de aseguramiento fue impuesta con base en un “*aparente*” indicio grave en contra del investigado, el cual fue posteriormente desestimado mediante prueba grafológica que permitió concluir que el señor Diego Alexis Ramírez Matta no adquirió el teléfono celular “*identificado como medio para la comisión del ilícito y conexión con los instigadores*”. Lo anterior dio lugar a la absolución del detenido por cuanto no cometió el hecho.

En criterio del tribunal *a-quo* se reunieron los presupuestos fijados en el artículo 414 del Código de Procedimiento Penal, por lo cual le reconoció el derecho a la reparación de los daños ocasionados por la administración de justicia.

### **1.3. Sentencia de segunda instancia (providencia objeto de revisión)**

Mediante sentencia de 16 de julio de 2015, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió el recurso de apelación interpuesto por la Fiscalía



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

General de la Nación, mediante el cual solicitó revocar la decisión de primera instancia, por considerar que su actuación se ciñó a las competencias que le asisten para investigar los delitos y asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal.

En la sentencia de segunda instancia se confirmó la declaratoria de responsabilidad establecida en el fallo de primera instancia y se actualizó el valor de la condena impuesta por concepto de perjuicios materiales. En la parte resolutive, se dispuso:

*1. Modifícase el numeral 2 de la sentencia del 16 de octubre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el cual quedará así:*

*“2. Como consecuencia de la declaración anterior, condénase a la Fiscalía General de la Nación a pagar al señor Diego Alexis Ramírez Matta, por concepto de perjuicios materiales, la suma de \$7'541.360,16”.*

*2. Confírmase en lo demás la sentencia de primera instancia.*

*3. Dése (sic) cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil; para tal efecto, el Tribunal de instancia cumplirá los dictados del artículo 362 del C.P.C.*

*4. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.*

Se consideró en esa decisión que, *“para el juez de segunda instancia, el marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se adoptó en la primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados en el recurso, se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia como el principio dispositivo”.*

Indicó que la actuación adelantada por el ente acusador constituyó el factor determinante para que la privación de la libertad que se impuso al señor Diego Alexis Ramírez Matta se tornara injusta, en tanto se demostró que ninguna prueba comprometía su responsabilidad por los hechos materia de investigación. Por ende, se confirmó la declaratoria de responsabilidad dispuesta en el fallo



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

impugnado y se actualizó la condena impuesta por concepto de perjuicios materiales, mediante la fórmula empleada por esta Corporación para el efecto, lo cual arrojó la suma de \$7'541.360,16. No se analizó la indemnización de perjuicios establecida en la sentencia recurrida.

## 2. Los recursos extraordinarios de revisión

**2.1. La Fiscalía General de la Nación** interpuso recurso extraordinario de revisión en contra de la sentencia de 16 de julio de 2015, proferida en el proceso de reparación directa con radicado no. 76001-23-31-000-2004-01372-01(38146).

El recurso extraordinario se fundó en la causal 5ª del artículo 250 del CPACA, referida a la *“nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”*.

Como sustento fáctico, afirmó que la providencia incurrió en nulidad por cuanto se condenó a la demandada al pago de una cantidad superior a la pretendida en la demanda y por causa diferente a la invocada en esta.

Adujo que en el proceso no se acreditó la configuración del daño a la vida en relación pretendido por el accionante y, en todo caso, la indemnización que se solicitó en la demanda por ese concepto es inferior a la suma que fue impuesta en la providencia cuestionada; además, los valores reconocidos por perjuicios morales no se ajustaron a los parámetros fijados por el Consejo de Estado, en la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014. Por lo anterior, la decisión judicial es *extra petita* e incongruente.

Citó los artículos 281 del Código General del Proceso, 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 357 del Código de Procedimiento Civil, así como algunos pronunciamientos jurisprudenciales relacionados con el alcance de la causal quinta de revisión, y concluyó que la violación al principio de congruencia, en el caso concreto, afecta el patrimonio público.

Explicó que la sentencia revisada mantuvo los errores en los que incurrió el tribunal de primera instancia, al condenar por un perjuicio que no estaba acreditado y en



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

suma superior a la solicitada en la demanda, con lo cual desconoció el mandato legal que establece que no se podrá enmendar la providencia apelada en la parte que no fue objeto de recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella, como ocurría en el caso bajo análisis.

Con esa actuación, según el recurrente, se desconoció la sentencia de unificación proferida el 9 de febrero de 2012 en el expediente 20.104, en la cual se indicó que en los casos en los que el recurso de apelación cuestione la declaratoria de responsabilidad, le está dado al juez *ad-quem* pronunciarse sobre la indemnización de perjuicios y reducirla, si advierte, por ejemplo, que los perjuicios no fueron probados, estuvieron mal liquidados, o que en la liquidación se incurrió en errores que afectaron al apelante único.

En cuanto al perjuicio moral, según los topes fijados en sentencia de 28 de agosto de 2014, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el proceso con radicado interno 36.149, la indemnización total por ese concepto debió situarse en el equivalente a 200 smlmv; sin embargo, la sentencia reconoció a favor de los demandantes 420 smlmv, pese a que no se debatía una grave violación de derechos humanos ni se justificó el reconocimiento del daño en un monto superior al que procede según el grado de parentesco y duración de la privación.

Por último, informó que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado presentó acción de tutela, como mecanismo transitorio, con el objeto de obtener la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y acceso a la administración de justicia de la Fiscalía General de la Nación. A ese proceso le correspondió el radicado no. 11001-03-15-000-2016-01682-00.

**2.2. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** también interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de 16 de julio de 2015, con fundamento en la causal quinta de revisión. Manifestó que la providencia en cuestión desconoció la ritualidad sustantiva, relacionada con el principio de congruencia, estatuido en el artículo 281 del Código General del Proceso, según el cual no podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta.



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

Alegó que se impuso condena por concepto de perjuicios morales, en cantidad superior a la solicitada; además, se omitió revisar la condena por perjuicio a la vida de relación impuesta en primera instancia, la cual no se encontraba probada ni justificada. Adicionalmente, indicó que los errores advertidos, también, daban cuenta de una falta de motivación, pues aunque la providencia indicó que se centraría a estudiar los motivos del recurso de apelación, se desconocieron las sentencias de unificación de 9 de febrero de 2012, proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en los radicados 20.104 y 21.060, en las que se mencionó *“la obligación en segunda instancia de pronunciarse sobre los aspectos íntimamente relacionados con los argumentos principales de la apelación”*.

Finalmente, puso de presente que desde el año 2015, esa agencia del Estado se dedicó a revisar el acatamiento de las sentencias de unificación por parte de la Sección Tercera del Consejo de Estado y encontró que un número significativo de providencias se apartaban de éstas, sin justificación, lo cual vulnera los principios de seguridad jurídica, igualdad y confianza legítima. Refirió que las sentencias de unificación tienen por finalidad que *“exista claridad en cuanto al contenido del derecho como tal, al tiempo que se disminuya la arbitrariedad judicial”*, por tanto, su desconocimiento atenta contra los principios antes señalados y constituye *“una clara afrenta contra los derechos de los sujetos de derecho que pretenden respetar el ordenamiento al adecuar su comportamiento a lo que las autoridades judiciales les han indicado es el derecho”*.

### **3. Trámite de los recursos extraordinarios**

**3.1.** Mediante proveído de 2 de febrero de 2017 se admitió el recurso extraordinario de revisión presentado por la Fiscalía General de la Nación (fls. 137-142 c. ppal.). Al proceso le fue asignado el número de radicado 11001-03-15-000-2016-02271-00.

Para efectuar la notificación a la parte demandada, se envió comunicación a la dirección física indicada por la entidad recurrente, sin que los interesados hubieran comparecido a notificarse. Como la empresa de correo postal certificó la entrega del oficio de comunicación (fls. 162-164 c. n.º 1), se envió aviso de notificación a la misma dirección; sin embargo, en esa ocasión la empresa de mensajería devolvió los documentos e hizo constar que no se había podido realizar la entrega porque





Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

la dirección era desconocida (fls. 171-172 c. n.º 1). La Secretaría General dejó constancia de lo sucedido (fl. 173 c. n.º 1).

La Fiscalía General de la Nación y la directora de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicitaron acumular el asunto con el proceso de radicado 11001-03-15-000-2016-02306-00 (fls. 147-147A c. n.º 1). El ente acusador solicitó, además, *“que se estudie la posible configuración de la causal de recusación contenida en el numeral 2º del artículo 141 del Código General del Proceso”*, por cuanto el magistrado que presidía el despacho que admitió el recurso extraordinario hizo parte de la sala que profirió la sentencia revisada (165-168 c. n.º 1).

En auto de 4 de julio de 2017, la magistrada que sigue en turno se abstuvo de estudiar la recusación propuesta por la Fiscalía General de la Nación, por cuanto para ese momento el magistrado en quien podía concurrir la causal de impedimento ya no integraba la Corporación (fl. 183 c. n.º 1). En auto de 28 de agosto de 2017 se ordenó a la Secretaría General expedir la certificación de que trata el artículo 150 del CGP y enviar el expediente al asunto más antiguo para analizar la posible acumulación de procesos (fl. 191 c. n.º 1).

Por medio de proveído de 17 de julio de 2019 se dispuso devolver el expediente con radicado 11001-03-15-000-2016-02306-00 al despacho de origen, con el fin de que se estudiara la admisión del recurso extraordinario (fls. 197-198 c. n.º).

El 2 de diciembre de 2021, la Secretaría General entregó al despacho el expediente del proceso 11001-03-15-000-2016-02306-00 (índice 40).

A través de proveído de 21 de febrero de 2022 se dispuso acumular el proceso con radicado 11001-03-15-000-2016-02306-00 al proceso con radicado 11001-03-15-000-2016-02271-00 (índice 41).

Por lo anterior, mediante auto de 31 de agosto de 2022 se ordenó notificar el auto admisorio de 2 de febrero de 2017, a través de estado electrónico, conforme lo dispone el artículo 148 del CGP. La notificación se realizó el 21 de septiembre de 2022.



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

La parte demandada guardó silencio.

**3.2.** Al proceso iniciado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado le correspondió el radicado 11001-03-15-000-2016-02306-00. Mediante auto de 12 de septiembre de 2019, la magistrada a quien le fue asignado el asunto inadmitió la demanda, con el fin de que se aportaran los datos de notificación de los demandados (44-45 c. n.º 2).

Cumplido el requerimiento y en atención a lo dispuesto en el auto de 17 de julio de 2019, proferido en el proceso 2016-02271-00, mediante proveído de 21 de octubre de 2019, se admitió la demanda y se dispuso la remisión del expediente al despacho de la magistrada ponente de este fallo, con el fin de que estudiara la posible acumulación al proceso 11001-03-15-000-2016-02271-00 (fls. 60-63 c. n.º 2).

Con el fin de notificar el auto admisorio de la demanda a los señores Diego Alexis Ramírez Matta, Hernando Ramírez, Alba Rosa Matta Arce, Elsa Ruby Ramírez Matta y Luis Hernando Ramírez Matta, se enviaron las respectivas comunicaciones a la dirección señalada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, las cuales fueron entregadas, el 25 de noviembre de 2019, según el sello de recibido del conjunto residencial ubicado en la dirección de destino (fls. 74-82 c. n.º 2).

Los citados no comparecieron para efectos de realizar notificación personal, por lo que se envió aviso de notificación a la misma dirección registrada, el cual fue entregado el 12 de diciembre de 2019 (fls. 83-85 c. n.º 2), de modo que la notificación se entendió surtida al finalizar el siguiente día, es decir, el 13 de diciembre de 2019, conforme lo establece el artículo 292<sup>1</sup> del Código General del Proceso.

Los demandados no contestaron la demanda.

---

<sup>1</sup> Artículo 292. Notificación por aviso. *Cuando no se pueda hacer la notificación personal del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo al demandado, o la del auto que ordena citar a un tercero, o la de cualquiera otra providencia que se debe realizar personalmente, se hará por medio de aviso que deberá expresar su fecha y la de la providencia que se notifica, el juzgado que conoce del proceso, su naturaleza, el nombre de las partes y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino. (...)*”.



### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Normativa aplicable y caducidad

La sentencia cuestionada fue proferida el 16 de julio de 2015 y quedó ejecutoriada el 6 de agosto siguiente, en vigencia del CPACA -Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con el primer inciso del artículo 251 del CPACA, el término para interponer el recurso extraordinario de revisión por la causal relacionada con la existencia de nulidad originada en la sentencia es de un año, contado a partir del día siguiente a la ejecutoria de la providencia cuestionada.

En ese sentido, el término de caducidad inició a correr el 7 de agosto de 2015 y vencía el 7 de agosto de 2016<sup>2</sup>; sin embargo, se extendió al siguiente día hábil, esto es, al 8 de agosto de 2016.

Como las demandas se presentaron el 3 y el 8 de agosto de 2016, se concluye que fueron oportunas.

#### 2. Competencia

La Sala es competente para resolver el recurso extraordinario de revisión interpuesto en contra de la sentencia de 16 de julio de 2015, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, en atención a la competencia que le asigna el artículo 249<sup>3</sup> del CPACA, de conformidad con la distribución de negocios al interior del Consejo de Estado dispuesta en el numeral 1º del artículo 29<sup>4</sup> del Acuerdo No. 80 de 2019.

---

<sup>2</sup> En el año 2016, el 7 de agosto fue domingo, por lo que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 4ª de 1913, el plazo se extendió al siguiente día hábil.

<sup>3</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>4</sup> Artículo 29. *“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”.*



### 3. Legitimación en la causa

La Fiscalía General de la Nación y los señores Diego Alexis Ramírez Matta, Hernando Ramírez, Alba Rosa Matta Arce, Elsa Ruby Ramírez Matta y Luis Hernando Ramírez Matta se encuentran legitimados en la causa por activa y por pasiva, respectivamente, por cuanto fueron las partes procesales en el proceso ordinario en el que se profirió la providencia judicial que es objeto de revisión.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se encuentra legitimada para interponer el recurso extraordinario de revisión, en calidad de interviniente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 610<sup>5</sup> del Código General del Proceso, en concordancia con las facultades asignadas en el Decreto-Ley 4085 de 2011<sup>6</sup> y en el Decreto 1365 de 2013, compilado en el Decreto 1069 de 2015<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Artículo 610. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. “En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, podrá actuar en cualquier estado del proceso, en los siguientes eventos:

1. Como interviniente, en los asuntos donde sea parte una entidad pública o donde se considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado.

2. Como apoderada judicial de entidades públicas, facultada, incluso, para demandar.

Parágrafo 1. Cuando la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado actúe como interviniente, tendrá las mismas facultades atribuidas legalmente a la entidad o entidades públicas vinculadas como parte en el respectivo proceso y en especial, las siguientes:

a) Proponer excepciones previas y de mérito, coadyuvar u oponerse a la demanda.

b) Aportar y solicitar la práctica de pruebas e intervenir en su práctica.

c) Interponer recursos ordinarios y extraordinarios.

d) Recurrir las providencias que aprueben acuerdos conciliatorios o que terminen el proceso por cualquier causa.

e) Solicitar la práctica de medidas cautelares o solicitar el levantamiento de las mismas, sin necesidad de prestar caución.

f) Llamar en garantía.

(...)

<sup>6</sup> “Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”.

Artículo 6. Funciones. “La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado cumplirá las siguientes funciones:

(...)

3. En relación con el ejercicio de la representación:

(i) Asumir, en calidad de demandante, interviniente, apoderado o agente y en cualquier otra condición que prevea la ley, la defensa jurídica de las entidades y organismos de la Administración Pública y actuar como interviniente en aquellos procesos judiciales de cualquier tipo en los cuales estén involucrados los intereses de la Nación, de acuerdo con la relevancia y los siguientes criterios: la cuantía de las pretensiones, el interés o impacto patrimonial o fiscal de la demanda; el número de procesos similares; la reiteración de los fundamentos tácticos que dan origen al conflicto o de los aspectos jurídicos involucrados en el mismo; la materia u objetos propios del proceso y la trascendencia jurídica del proceso por la creación o modificación de un precedente de jurisprudencia;

(...)

<sup>7</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”.

Artículo 2.2.3.2.1.1. Intervención discrecional de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. “La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá intervenir en los procesos que se tramiten en cualquier jurisdicción, siempre que en ellos se controviertan intereses litigiosos de la Nación y el asunto cumpla con los criterios establecidos por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”.



#### 4. Recurso extraordinario de revisión –marco normativo y jurisprudencial

El recurso extraordinario de revisión, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, constituye una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas que hacen tránsito a cosa juzgada.

Este pretende la infirmación de la providencia por resultar contraria a la justicia y al derecho, con miras a que se produzca una nueva decisión, ajustada a la ley.

El legislador estableció de manera taxativa las causales que habilitan la procedencia del recurso extraordinario de revisión, previendo un uso indebido de este medio de impugnación que significara la apertura de un nuevo debate probatorio o interpretativo y, con ello, la autorización para una tercera instancia.

Las causales de revisión, en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se encuentran enumeradas en el artículo 250, según se transcribe a continuación:

*Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:*

- 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.*
- 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.*
- 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.*
- 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.*
- 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.*
- 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.*
- 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación 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.*
- 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.*



El artículo 252 del CPACA contempla que el recurso debe interponerse mediante escrito que deberá contener: i) la indicación de las partes y sus representantes, ii) el nombre y domicilio del recurrente, iii) los hechos u omisiones que le sirvan de fundamento, y iv) la indicación precisa y razonada de la causal invocada.

El recurso extraordinario de revisión no permite cuestionamientos sobre el criterio con el que el juez interpretó o aplicó la ley en la sentencia, o sobre la valoración probatoria que efectuó, de manera que su estudio se restringe a las causales taxativamente establecidas por el legislador.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en sentencia de 8 de mayo de 2018<sup>8</sup>, señaló que *“se ha definido en cada caso una serie de causales que exigen que la demanda cumpla con determinadas formalidades, entre las que se destaca el deber de indicar de forma precisa y razonada la causal en que se funda el recurso, acompañado de los documentos necesarios y las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y pretenda hacer valer”*<sup>9</sup>.

De lo anterior se desprende que uno de los requisitos formales de la demanda consiste en invocar con precisión cuál es la causal de nulidad que se estima configurada, con indicación clara y exacta de los motivos y hechos que le sirven de fundamento, los cuales, en orden a ser analizados, deben estar estrechamente relacionados con el vicio alegado.

#### **4.1. Causal quinta de revisión: nulidad originada en la sentencia**

Las demandantes invocaron la causal quinta de revisión, contenida en el artículo 250 del CPACA, cuyo tenor literal es el siguiente:

*Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:*

(...)

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

<sup>8</sup> Exp. 1998-153-01(REV), M.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-649 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva”.



De la norma en comentario se tiene que son dos los presupuestos para que prospere la causal alegada: i) que exista nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso, y ii) que contra dicha providencia no proceda recurso de apelación.

En relación con el primer elemento –nulidad originada en la sentencia- esta Corporación ha precisado que, en los aspectos no regulados por el CPACA, resultan aplicables al proceso contencioso administrativo las normas del CPC o del CGP, según la vigencia de dichas disposiciones respecto del proceso que se tramita.

En el presente asunto, las demandas se interpusieron en vigencia del CPACA y del CGP, de manera que procede remitirse al artículo 133 de este último ordenamiento, el cual enlista las causales de nulidad del proceso. Adicionalmente, en concordancia con lo expuesto por la Corte Constitucional<sup>10</sup>, se ha sostenido jurisprudencialmente que la nulidad no se restringe a las causales que contempla el ordenamiento procesal civil, sino que se deriva también de la violación del debido proceso estatuido en el artículo 29 de la Constitución Política.

Sobre los vicios que pueden dar lugar a la nulidad de la sentencia, la jurisprudencia contencioso administrativa ha identificado ciertos supuestos<sup>11</sup>, que fueron sintetizados en la sentencia de 31 de mayo de 2011<sup>12</sup>, como pasa a exponerse:

*En síntesis, la nulidad que tiene origen en la sentencia se presenta por i) falta de jurisdicción o competencia<sup>13</sup>, ii) cuando se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia firme, iii) 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, iv) cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el previo trámite correspondiente, v) 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<sup>14</sup>, vi) cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso, vii) o cuando, sin más actuación, se profiere sentencia*

<sup>10</sup> Ver sentencias C-491 de 1995, C-217 de 1996 y C-739 de 2001.

<sup>11</sup> Al respecto, se pueden consultar, por ejemplo, las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 11 de mayo de 1998, rad. REV-093; 18 de octubre de 2005, rad. 2000-00239 y de 20 de octubre de 2009, Rad. REV-2003-00133. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de 11 de junio de 2009, rad. 836-06; y Sección Primera, sentencia de 14 de diciembre de 2009, rad. 2006-00123.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2008-00294-00, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>13</sup> "Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1º de diciembre de 1997, Rad. REV-080".

<sup>14</sup> "Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 11 de mayo de 1998, Rad. REV-093".



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

*después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión<sup>15</sup> o, en estos casos, antes de la oportunidad debida, viii) cuando la sentencia aparece firmada con mayor o menor número de magistrados, o adoptada con un número de votos diverso al previsto en la ley, ix) cuando la providencia carece completamente de motivación<sup>16</sup>”.*

La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de 8 de mayo de 2018<sup>17</sup>, estudió el alcance del derecho a la tutela judicial efectiva o recurso judicial efectivo y consideró que el recurso extraordinario de revisión procede, de forma excepcional, al constituir *“un mecanismo judicial destinado a la protección de derechos fundamentales como el de acceso a la justicia y el debido proceso, es decir, es un instrumento o medio de control adicional que el legislador diseñó para la protección de esos derechos fundamentales y, por tanto, hacen parte del haz de acciones para la satisfacción plena del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva”*. En el caso que se analizó en esa ocasión, se sostuvo que la providencia revisada había vulnerado los derechos del actor al debido proceso, acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, al haberse adoptado una decisión inhibitoria sin soporte jurídico para ello, razón que permitía acceder a las pretensiones de la demanda interpuesta en ejercicio del recurso extraordinario de revisión. Como conclusión, se refirió lo siguiente:

*Lo expuesto permite concluir, que los derechos al acceso a la administración de justicia y a una tutela judicial efectiva generan la configuración de la causal de revisión por violación del artículo 29 constitucional por haberse visto comprometidos ante la existencia de una decisión inhibitoria fundada en motivos contraevidentes. (...)*

*Todo lo anterior permite afirmar sin ambages que los eventos definidos tradicionalmente por la jurisprudencia de esta Corporación como constitutivos de nulidades originadas en la sentencia, no son taxativos.*

*Así, por ejemplo, con esta providencia queda claro que, en aras de hacer efectivos los derechos a la tutela judicial efectiva, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, es deber del juez decidir de fondo los litigios cuando las circunstancias así se lo permitan, lo que significa que la violación a tales preceptos cuando se expide un fallo inhibitorio injustificado también configura la causal de revisión alegada.*

*La subregla jurisprudencial, así definida, deberá aplicarse por parte de los jueces de esta Jurisdicción, con medida, ponderación, proporcionalidad y adecuación a cada caso.*

<sup>15</sup> “Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección ‘A’, sentencia de 3 de febrero de 2009, Rad. REV-1998-00170”.

<sup>16</sup> “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1º de junio de 2005, Rad. REV-062”.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad.1998-153-01(REV), M.P. Alberto Yepes Barreiro.





Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

*Un criterio a tener en cuenta para efectos de lo anterior es el cumplimiento o no, de los fines funcionales del derecho, por parte de la providencia revisada.*

La Corte Suprema de Justicia, por su parte, ha aclarado que *“no es la nominación de la causal de nulidad lo que habilita su estudio, sino la sustentación fáctica que de ella se haga”*<sup>18</sup>.

El cargo de nulidad, además, debe tener origen en la sentencia o en hechos que sobrevengan con posterioridad a ella. Según la interpretación efectuada por esta Corporación, también es posible alegar la nulidad que ocurre antes de la emisión del fallo y que no pudo ser advertida por el recurrente en el curso del proceso. Así se pronunció la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 20 de abril de 2004<sup>19</sup>:

*Así las cosas y como quiera que el proceso se adelantó con omisión del cumplimiento de la exigencia prevista en el numeral 3° del artículo 207 del Código Contencioso Administrativo, y aunque el vicio es anterior a la sentencia, según el artículo 140 numeral 9° del Código de Procedimiento Civil, como tal situación genera la nulidad de todo el proceso, forzoso es concluir que se afecta la totalidad de las actuaciones surtidas, incluida la sentencia de segunda instancia, con lo cual se configura la causal de revisión prevista en el numeral 6° del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, que se invocó como sustento del recurso extraordinario. En efecto, el vicio aducido por el recurrente y probado en el caso concreto es de naturaleza sustantiva porque afecta directamente el debido proceso y los derechos de acceso a la justicia y de defensa del titular del derecho y se decretará con fundamento en la causal procesal de nulidad definida en la citada norma del Código de Procedimiento Civil, ya que como se indicó, es insubsanable y afecta todo el proceso y por tanto éste debe renovarse en su integridad.*

En cualquier caso, la configuración de la causal de nulidad debe ser determinante en la decisión, al punto de que, de no haberse presentado aquella, esta hubiera sido distinta<sup>20</sup>. En efecto, *“no se trata de controvertir la corrección o incorrección del juzgamiento, ni de corregir los errores de apreciación de los hechos y/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,*

<sup>18</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia de 7 de diciembre de 1999, expediente No. C-5037.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. REV-1996-132-01, M.P. María Inés Ortiz Barbosa.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 20 de octubre de 2009, Rad. 2003-00133 y Sección Tercera Subsección B, sentencia del 29 de abril de 2015, Rad. 2008-35319-00 (Rev.), entre otras.



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

*discutiendo nuevamente los hechos ya dilucidados con fuerza de cosa juzgada, sino de verificar que se atiendan las reglas procesales propias de la sentencia que de incumplirse viciarían su validez*<sup>21</sup>.

## 5. Caso concreto

La Sala declarará fundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia de 16 de julio de 2015, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, en el proceso con radicado 76001-23-31-000-2004-01372-01(38146), por las razones que se exponen a continuación:

En la demanda de reparación directa, la parte actora solicitó la siguiente indemnización por concepto de perjuicios morales:

- - *Diego Alexis Ramírez Diego Alexis Ramírez Matta: 200 (smlv)*
- *Hernando Ramírez y Alba Rosa Matta Arce (padres del perjudicado):100 (smlv) para cada uno de ellos.*
- *Elsa Ruby y Luis Hernando Ramírez Matta (hermanos del perjudicado): 100 (smlv) para cada uno de ellos.*
- *Luis Fernando Cárdenas Fonseca (cuñado del perjudicado): 100 (smlv) para cada uno de ellos.*

Y, por concepto de daño a la vida de relación, elevó la siguiente petición:

*Atendiendo el criterio consagrado en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, de acuerdo con el cual la indemnización debe ser integral, el Consejo de Estado reiteradamente ha señalado que deben reconocerse tales perjuicios, pues el perjudicado directo padeció una alteración de las condiciones normales de vida de los actores y su familia por ello solicito 50 S.M.L.V.*

En el fallo revisado se confirmó la sentencia de primera instancia, proferida el 16 de octubre de 2009, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. En la providencia de primer grado se concluyó que la privación de la cual fue objeto el señor Diego Alexis Ramírez Matta fue injusta, por lo que se concedió la reparación deprecada, entre otros conceptos, a título de perjuicios morales y daño a la vida de relación, en la

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 2 de septiembre de 2013, exp. 2006-00568-01(33059), M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

siguiente cuantía:

*Condénese a la Fiscalía General de la Nación a pagar, por concepto de perjuicios morales, los valores indicados a continuación:*

<i>Diego Alexis Ramírez Matta</i>	<i>100 smlv</i>
<i>Hernando Ramírez</i>	<i>80 smlv</i>
<i>Alba Rosa Matta Arce</i>	<i>80 smlv</i>
<i>Elsa Ruby Ramírez Matta</i>	<i>80 smlv</i>
<i>Luis Hernando Ramírez Matta</i>	<i>80 smlv</i>

*4. Condénese a la Fiscalía General de la Nación a pagar, por concepto de daño a la vida de relación la suma equivalente a 100 smlmv al señor Diego Alexis Ramírez Matta.*

Para soportar la decisión, el Tribunal trajo a colación la postura jurisprudencial de esta Corporación, de acuerdo con la cual no se requería acreditar los sentimientos de tristeza y dolor que experimentaron los demandantes para el reconocimiento del daño moral, por cuanto las reglas de la experiencia permitían inferir ese perjuicio en la víctima del daño antijurídico causado por el Estado y en sus familiares más cercanos. Se concluyó, así, que *“las personas que actúan como demandantes junto con el afectado principal, acreditaron su parentesco con el aporte de los respectivos registros civiles de nacimiento, y que por el grado de familiaridad se tiene que una situación como la que debieron atravesar como familia redonda en un dolor, que no es demostrable sino por la cercanía con quien es privado de su libertad, afectación que se entiende extendida y que por ende debe ser reparada”*.

En cuanto al daño a la vida de relación, se argumentó que a partir de los testimonios rendidos en el proceso por las señoras María Nelly Valencia Gómez e Iliana Fernández Gómez aparecía demostrada *“la afectación sufrida por el señor Ramírez Matta, pues a raíz de su reclusión debió enfrentar una recaída en la salud de su padre, quien falleció persistiendo la privación, además, de la pérdida sufrida por su compañera, quien al momento de la detención se encontraba en estado de embarazo, y con ocasión de la tensión padecida se presentó un aborto espontáneo<sup>22</sup>; el malestar generado a su madre, quien convive con el miedo de enfrentar una situación similar en cualquier momento”*.

La providencia aludida presenta una inconsistencia, en tanto la página 24 aparece

---

<sup>22</sup> *“La pérdida del embrión fue demostrada además, por medio de la historia clínica aportada al expediente, vista a folios 11 a 19”*.



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

repetida. En la citada hoja se muestra un extracto de los testimonios que se tuvieron en cuenta para imponer la condena por daño a la vida de relación y el monto de esa condena; sin embargo, en una de las copias se indicó que éste correspondía a “50 s.m.l.v.”, mientras en la otra se anotó “100 s.m.l.v.”, siendo esta la única diferencia entre dichas páginas. En la parte resolutive del fallo se estableció que la condena por ese concepto correspondía a “100 smlmv”.

En la sentencia que es objeto de revisión, proferida el 16 de julio de 2015, la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación analizó, únicamente, el daño y su imputación a la entidad demandada, pero omitió pronunciarse frente a la condena de perjuicios, bajo el argumento de que el marco de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas esgrimidas en contra de la decisión impugnada; por tanto, como en ese caso el recurso de apelación se había limitado a controvertir lo atinente a la declaratoria de responsabilidad contra la entidad estatal, no se estudió la medida de reparación impuesta. Como consecuencia, se mantuvo la condena ordenada en primera instancia, a excepción de la suma reconocida por concepto de perjuicios materiales, la cual fue actualizada con la fórmula empleada por esta Corporación para ese efecto.

A partir de lo expuesto, la Sala observa que, efectivamente, tal como advirtieron las entidades recurrentes, la condena que se impuso en el proceso de reparación directa por concepto de daño a la vida de relación es superior a la pretendida en la demanda.

Aun cuando la parte demandante solicitó una indemnización de cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (50 smmlv), el tribunal *a-quo* reconoció cien salarios mínimos mensuales legales vigentes (100 smmlv), sin justificar esa determinación, en una clara transgresión del principio de congruencia externa. La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, confirmó lo resuelto en primera instancia, con lo cual quedó en firme la condena *ultra petitta*.

En este punto, conviene explicar que el principio de congruencia delimita el contenido de las decisiones judiciales, para que éstas se profieran de acuerdo con el contenido y alcance de las peticiones y excepciones formuladas por las partes, de modo que exista identidad jurídica entre lo resuelto y las pretensiones y



excepciones oportunamente aducidas, salvo que la ley otorgue facultades o competencias oficiosas al juzgador.

Este principio se encuentra regulado en el artículo 281 del Código General del Proceso que reformó el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, normas aplicables por remisión a los procesos que se adelantan en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme a lo dispuesto en los artículos 306 de la Ley 1437 de 2011 o 267 del Decreto 01 de 1984, según la norma por la cual se gobierne el proceso.

Esta Corporación ha considerado que la congruencia se divide en interna y externa. La primera obedece a la correspondencia que debe existir entre la parte motiva y resolutive de la sentencia, mientras que la segunda, propende porque la decisión contenida en la parte resolutive de la providencia se encuentre en concordancia con lo pedido en la demanda y en su contestación. Se ha indicado, así, que:

*El petitum, entonces, deberá expresar claramente la modificación o reforma que se pretende de los actos acusados, y a él atañe la observancia por parte del juzgador del principio de la congruencia de las sentencias, que debe ser tanto interna como externa. La externa, se traduce en la concordancia debida entre el pedido de las partes en la demanda y su corrección, junto con las excepciones, con lo decidido en la sentencia y encuentra su fundamento en los artículos 55 de la Ley 270 de 1996 y 170 del C.C.A., en concordancia con el 305 del C.P.C., que señala que el juez en la sentencia debe analizar 'los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, con el objeto de resolver todas las peticiones'. No debe olvidarse, además, que conforme al artículo 304 del C.P.C. la parte resolutive 'deberá contener decisión expresa y clara sobre cada una de las pretensiones de la demanda...'. La congruencia interna, está referida a la armonía y concordancia que debe existir entre las conclusiones judiciales derivadas de las valoraciones fácticas, probatorias y jurídicas contenidas en la parte considerativa, con la decisión plasmada en la parte resolutive de la sentencia<sup>23</sup>.*

La Corte Constitucional, por su parte, se ha referido a este principio procesal, para precisar lo siguiente:

*[E]l juez debe resolver todos los aspectos ante él expuestos y, por consiguiente, es su obligación explicar las razones por las cuales no se ocupará del análisis de fondo de alguna de las pretensiones. Adicionalmente, el juez tiene a su cargo el deber de fallar con fundamento en la realidad fáctica demostrada, por*

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de agosto de 2002, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié, exp. 12668. Ver igualmente, Consejo de Estado, Sección Segunda– Subsección B, M.P. Cesar Palomino Cortés, exp. 11001-03-25-000-2013-00838-00.



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

*cuanto, su decisión, de ninguna manera, puede fundamentarse en lo que dicho funcionario considera que pudo ser, pero que las partes ni él de oficio, lograron establecer en el curso de la actuación procesal<sup>24</sup>.*

En tal virtud, la sentencia debe ser objeto de revisión extraordinaria cuando falta al principio de congruencia, es decir, cuando carece de coherencia externa y/o interna, razón suficiente para calificar de inválida la decisión, porque el fallador excede su competencia, la que, se insiste, está determinada por las pretensiones y los fundamentos de la demanda.

En el caso concreto, como se condenó a la parte demandada por una cantidad superior de la que se pretendió en la demanda, la providencia deviene carente de congruencia externa, en cuanto al perjuicio a la vida de relación se refiere.

En lo que concierne a las sumas reconocidas por concepto de perjuicios morales, es cierto que éstas son superiores a los valores que utiliza esta Corporación como parámetro para la reparación de esa tipología de daño inmaterial<sup>25</sup>; sin embargo, no exceden lo solicitado en la demanda, por lo que no puede calificarse de incongruente la decisión. Cabe aclarar que los montos establecidos jurisprudencialmente sirven de guía o derrotero, pero no son un imperativo, en tanto es el juez el llamado a valorar las circunstancias particulares del caso y a razonar la cuantificación de un determinado perjuicio.

Ahora bien, aun cuando en el fallo revisado se advirtió que el análisis se concretaría a la declaración de responsabilidad efectuada en primera instancia, lo cierto es que según la postura jurisprudencial vigente ya para ese momento, era deber del fallador *a-quem* pronunciarse sobre los asuntos ligados al aspecto global impugnado, en este caso, la indemnización de perjuicios.

Las recurrentes hicieron alusión a las sentencias de unificación proferidas por la Sección Tercera de esta Corporación, el 9 de febrero de 2012, para señalar que el juez de segunda instancia tenía la obligación de pronunciarse sobre la condena

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia T-961 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Reiterada en la sentencia T-079 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.

<sup>25</sup> En sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, rad. 2002-02548-01(36149), M.P. Hernán Andrade Rincón (e), la Sección Tercera del Consejo de Estado acogió los criterios establecidos en la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2013, rad. 1996-00659-01(25022), M.P. Enrique Gil Botero, y unificó criterios en cuanto al quantum indemnizatorio por concepto de perjuicios morales, en los casos de privación injusta de la libertad. Para el efecto, se fijaron ciertos parámetros, según el tiempo de la privación y el nivel de parentesco o cercanía con la víctima directa



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

ordenada en primera instancia, por ser un aspecto íntimamente relacionado con los argumentos principales de la apelación.

Las sentencias aludidas, proferidas en los procesos con radicado interno 21060<sup>26</sup> y 20104<sup>27</sup>, en efecto, se refirieron al marco de competencia del juez de segunda instancia. Aunque las posturas establecidas en cada una de estas providencias podrían parecer contradictorias, en realidad no lo son; más bien, se complementan y se sustentan en el principio de congruencia.

En el proceso 21060 se determinó que, a partir de lo dispuesto en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, la competencia del juzgador de segunda instancia estaba limitada a los aspectos señalados por el recurrente, atendiendo a la prohibición que establece la norma, según la cual, *“no podrá el ad quem enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso”*, lo que, a su vez, le impedía establecer libremente qué es lo desfavorable al recurrente. En ese asunto se estudió el recurso de apelación que interpuso la parte actora contra el fallo de primera instancia, con la finalidad de que se aumentara el monto de los perjuicios reconocidos a su favor.

En el proceso 20104, por su parte, luego de hacer alusión a la providencia antes mencionada, se precisó que la competencia del juez de segunda instancia abarca los temas implícitos en aquellos aspectos propuestos por el recurrente, aunque no hayan sido expresamente mencionados en el recurso, que estén íntimamente ligados al aspecto materia de impugnación. La idea se plasmó en los siguientes términos:

*Pero las razones expuestas por el recurrente no constituyen un marco infranqueable para el juez de segunda instancia, dada la salvedad que viene por cuenta de los asuntos que por mandato constitucional o legal deben ser revisados siempre por el juez, con independencia de la aplicación de la tesis acogida por la Sala, conforme a la cual es el recurrente quien delimita el campo de competencia del juez ad quem. En otras palabras, las razones señaladas por el recurrente, con el fin de garantizar el derecho de contradicción de la otra parte, no pueden impedir al juez de segunda instancia cumplir con el mandato contenido en el artículo 230 de la Constitución, conforme al cual, los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley.*

(...)

---

<sup>26</sup> M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>27</sup> M.P. Ruth Stella Correa Palacio.



*Cobra gran relevancia fijar el alcance de las razones expuestas por el recurrente al solicitar la revocatoria o modificación de algunos aspectos de la sentencia para delimitar la competencia del juez ad quem, tratándose de asuntos que, si bien no fueron mencionados en la sustentación, están comprendidos dentro del aspecto del fallo objeto del recurso. Si se limitara la competencia del juez de segunda instancia únicamente a verificar las razones expuestas por el recurrente en la sustentación del recurso, no podría entonces revisar los demás asuntos comprendidos dentro de los aspectos cuestionados, a los cuales no se habrá referido el recurrente, en muchas ocasiones, porque el hacerlo carecería de lógica.*

*(...)*

*Pero no hay ninguna duda de que el interés del recurrente al pretender que se modifique a su favor un aspecto de la sentencia que le es desfavorable, queda en parte satisfecho cuando esa modificación es proporcionalmente menor a lo pretendido, pero en todo caso, favorable a su interés.*

*Es lo que sucede en los casos en los cuales el recurrente solicita que se revoque el fallo, porque aduce que no es responsable del daño que se le imputa y en segunda instancia se considera que sí es responsable, pero que hay lugar a una reducción de la indemnización, por considerar que la víctima también contribuyó a la causación del daño, o se aprecia que no está demostrado uno o algunos de los daños cuya indemnización se reclama, o que en la liquidación del mismo se incurrió en errores que afectan al apelante único, como ocurrió en el caso concreto.*

*Es de esperar que los argumentos expuestos en el recurso de apelación por parte de quien ha sido condenado a pagar una indemnización y pretenda la revocatoria del fallo, se centrarán en las razones por las cuales se pide tal revocatoria, pero que se omitirá toda reflexión relacionada con los aspectos consecuenciales de la sentencia en la cual se accedió a las pretensiones, dado que al revocarse la declaración de responsabilidad, se negarán las pretensiones de la demanda. Sin embargo, la ausencia de razones expuestas por el recurrente no impiden al juez corregir la sentencia apelada, para hacer reducciones por concurrencia de la intervención de la víctima en la causación del daño, o por reconocimientos de daños que no aparecen demostrados en el expediente, o por errores en la liquidación de las indemnizaciones.*

*3.2.2.3.6. En la lógica más elemental, “el que puede lo más puede lo menos”, lo que en términos jurídicos y en relación con el asunto que aquí se trata significa que, si el juez adquiere competencia para resolver un aspecto global de la controversia, por haber sido objeto del recurso, tiene igualmente la atribución para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único.*

*Lo dicho constituye una reafirmación de la regla general deducida por la Sala, conforme a la cual la competencia del juez de segunda instancia está limitada a los aspectos que señale el recurrente, pero es además, una precisión sobre los límites de esa competencia, que no pueden quedar reducidos únicamente*





Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

*a la revisión de las razones señaladas por el recurrente, con omisión del deber constitucional del juez de aplicar la ley y, en todo caso, de atender el propio interés del apelante, que si bien en principio está dirigido a obtener la satisfacción plena de su pretensión, abarca en todo caso cualquier reforma que le resulte favorable a sus intereses.*

Así las cosas, si bien la competencia del juez de segunda instancia se enmarca en los aspectos que fueron materia de controversia en el recurso de apelación, es claro que al resolver sobre un tema global como lo es la declaratoria de responsabilidad del Estado, le asiste al operador judicial el deber de analizar todos los asuntos íntimamente relacionados con el objeto de la impugnación, por ejemplo, la condena de perjuicios, la cual se deriva directamente del juicio de imputación, aunque no hubiera sido mencionada, de forma expresa, por el recurrente<sup>28</sup>.

En el fallo que es materia de estudio no se analizó la indemnización impuesta en primera instancia -pues el estudio se restringió a la declaratoria de responsabilidad- y, sin mayor análisis, se confirmó la tasación de perjuicios ordenada por el tribunal *a-quo*, con lo cual se concretó la condena *ultra petita* impuesta en contra de la Fiscalía General de la Nación.

Aun cuando el desconocimiento de las sentencias de unificación es un argumento propio del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y, también, se ha abordado mediante la acción de tutela, esta Corporación<sup>29</sup> y la Corte Constitucional<sup>30</sup>, en asuntos concretos, han avalado la procedencia del recurso de

---

<sup>28</sup> La carga analítica que le asiste al juez de segunda instancia, a la luz de las sentencias de unificación referidas, fue corroborada por la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de unificación de 6 de abril de 2018, rad. 2001-03068-01(46005), M.P. Danilo Rojas Betancourth, en la cual se expuso que:

*“Este entendimiento del principio de congruencia y de los límites competenciales del ad quem frente el recurso de apelación es el que la Sala acoge y reitera, de manera que si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”.*

<sup>29</sup> La Sala Especial de Decisión No. 22 y la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante providencias de 7 de febrero de 2017 y 22 de abril de 2021, proferidas en los recursos extraordinarios de revisión radicados con los números 2016-02260-00 y 2011-00002-01, respectivamente, abordaron el análisis del desconocimiento del precedente judicial, en el marco de la causal de revisión de nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la cual no procede recurso de apelación. En el mismo sentido se refirió la Sección Quinta de la Corporación, en sentencia de 22 de abril de 2021, rad. 2021-01118-00(AC).

<sup>30</sup> En sentencia SU-090 de 2019, la Corte Constitucional confirmó los fallos de tutela proferidos por esta Corporación, mediante los cuales se declaró improcedente la acción de tutela que pretendía cuestionar una sentencia judicial, entre otras razones, por la inaplicación del precedente judicial. Se



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

revisión para estudiar el posible desconocimiento del precedente jurisprudencial, bajo la égida de la causal de revisión de nulidad originada en la sentencia; empero, se ha insistido en que por su naturaleza extraordinaria, la procedencia de dicho recurso debe estar restringida a las causales de revisión, con el ánimo de evitar un uso desmedido e irracional de este medio de impugnación que abra la posibilidad de ser utilizado como una tercera instancia.

En ese orden de ideas, en el entendimiento de esta Sala, el desconocimiento del precedente jurisprudencial que alega la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no constituye, *per se*, un vicio que pueda enmarcarse dentro de la causal quinta de revisión, en tanto no ha sido incluido dentro de los supuestos definidos jurisprudencialmente -según se expuso en acápite anterior-. No obstante, la omisión de pronunciarse frente a la indemnización de los perjuicios, al ser un aspecto ligado a la declaratoria de responsabilidad, denota una falencia en la motivación con potencialidad de viciar la validez de la providencia, siendo esa la razón que habilita el estudio por parte de la Sala, frente a ese concreto punto.

Sobre la ausencia de motivación, como causal de nulidad originada en la sentencia, ha indicado la jurisprudencia que ésta se configura en los eventos de carencia absoluta de pronunciamiento sobre las razones de hecho o de derecho que sirvieron de fundamento a la decisión, o cuando se sustenta en circunstancias manifiestamente erróneas, incompletas o de actitudes dolosas.

Sobre la causal de nulidad por falta de motivación, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de 20 de octubre de 2014<sup>31</sup>, expuso lo siguiente:

*La Corte Suprema de justicia en algunas decisiones y tal como se expuso en líneas anteriores referentes a la jurisprudencia de esta Corporación, ha considerado que la falta de motivación de la sentencia constituye una causal de nulidad de la misma, pero dicha falta de motivación requiere:*

*“(...) que aquella sea total o radical. Por mejor decirlo, es posible que en un caso dado a los razonamientos del juzgador les quepa el calificativo*

---

consideró en esa ocasión que no se reunía el presupuesto de subsidiariedad, toda vez que la censura pudo haber sido elevada por medio del recurso extraordinario de revisión, con fundamento en la causal quinta de revisión.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, rad. 2003-00944-01(34612), M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; posición reiterada por la Subsección A de la misma Sección, en sentencia de 1° de agosto de 2016, rad. 2003-00942-02(34664), M.P. Hernán Andrade Rincón.



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

*de escasos o incompletos, sin que por tal razón sea dable concluir que la sentencia adolece de carencia de motivación (...)*<sup>32</sup>.

*Pese a lo anterior, en posterior decisión de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil<sup>33</sup> (recurso extraordinario de revisión), consideró que la motivación debe ser precisa, completa, adecuada y debe tener conexidad con la decisión adoptada y, de otro lado, de aceptarse que cualquier consideración incorporada en la sentencia tenga el alcance de colmar la exigencia de motivación, así sea ésta escueta o parca, pero al fin y al cabo motivación, sería bastante difícil encontrar una sentencia huérfana de argumentos cuya validez pudiese ser enjuiciada<sup>34</sup>. Adicionalmente, dicha sentencia sostuvo que la falta de motivación de la sentencia constituía un defecto generador de nulidad de la providencia.*

(...)

*Y es que motivar la sentencia implica que se justifique la decisión conforme a la ley existente para el momento de los hechos objeto de debate, por cuanto no es de recibo que el juez, argumente o sustente su fallo empleando normas inexistentes, o incluso normas que estando en plena vigencia no sean aplicables al caso, sobre todo cuando se encuentran de por medio aspectos sustanciales y no procesales.*

En tal entendido, la sentencia de segunda instancia que olvida pronunciarse frente a todos los aspectos inherentes a la impugnación o que presenta argumentos errados no puede calificarse de precisa, completa y adecuada; por ende, está afectada en su motivación. En el caso que se analiza, la providencia revisada aparece incompleta, en tanto, omitió estudiar la condena de perjuicios impuesta en primera instancia, lo cual da lugar a la prosperidad de la causal de revisión invocada, por encontrarse la decisión viciada de nulidad.

Continuando con el análisis, se tiene que, en adición a lo expuesto, las recurrentes alegaron que el reconocimiento de indemnización, a título de daño a la vida de relación, no cuenta con sustento probatorio ni encuadra en la noción de esa tipología de daño.

Al respecto, conviene precisar que desde el reconocimiento del daño extrapatrimonial diferente del moral -denominado inicialmente por la jurisprudencia

---

<sup>32</sup> "Corte Suprema de Justicia de 29 de abril de 1988. Inversiones inmobiliarias Movifoto Ltda., contra Banco de Comercio".

<sup>33</sup> "Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 29 de agosto de 2008, expediente: 1100-0203-000-2004-00729-01. Recurso de revisión. M.P Edgardo Villamil Portilla".

<sup>34</sup> "SANABRIA SANTOS, Henry. Nulidades en el proceso civil. Universidad Externado de Colombia. Segunda edición. Abril de 2011. Página 145 y 146".



*daño fisiológico, daño a la vida de relación, alteración a las condiciones de existencia y, ahora, daño a la salud-*, la Sección Tercera del Consejo de Estado lo diferenció de dicho perjuicio moral, con el fin de evitar una doble indemnización por la misma causa que supusiera un enriquecimiento sin causa. En un primer momento, se le asemejó a la pérdida de placer en la realización de una actividad; más adelante, se aclaró que no debía limitarse a los casos de anomalías orgánicas<sup>35</sup> y, luego se precisó que no necesariamente estaba ligado a los placeres de la vida, sino a la afectación anormal en los actos de la vida, de carácter externo, y su relación con las cosas del mundo, dentro de lo cual era viable incluir las lesiones a cualquier bien, derecho o interés legítimo diverso a la unidad corporal del sujeto, como la honra, el buen nombre o el daño al proyecto de vida<sup>36</sup>. Con posterioridad, se observó una superposición de conceptos, dadas las diferencias advertidas en el derecho francés y en el derecho italiano -en los cuales se basó esta Corporación para encuadrar este tipo de perjuicio inmaterial-, lo que impuso la necesidad de unificar criterios, en el año 2011, para recoger en el término “daño a la salud”, toda afectación o limitación a la integridad psicofísica de la persona. Se explicó, para ello, que *“un daño a la salud desplaza por completo a las demás categorías de daño inmaterial como lo son la alteración grave a las condiciones de existencia -antes denominado daño a la vida de relación- precisamente porque cuando la lesión antijurídica tiene su génesis en una afectación negativa del estado de salud, los únicos perjuicios inmateriales que hay lugar a reconocer son el daño moral y el daño a la salud”*<sup>37</sup>.

En la providencia de 16 de octubre de 2009, el Tribunal *a-quo* en el proceso ordinario accedió a la pretensión indemnizatoria por daño a la vida de relación, con fundamento en la *“afectación sufrida”* por el demandante, debido a la enfermedad y muerte de su padre, el aborto espontáneo del hijo que esperaba su compañera y el miedo padecido por su madre, lo cual coligió a partir de dos testimonios rendidos en el proceso y la historia clínica que dio cuenta de la pérdida del embrión.

Dado que la condena tildada de ilegal se encuentra sustentada, no le corresponde

<sup>35</sup> Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de septiembre de 1997, rad. 10421, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>36</sup> En sentencia de 15 de agosto de 2007, exp. AG 2003-385, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, se aclaró que *“para que [el daño por alteración grave de las condiciones de existencia] sea jurídicamente relevante en materia de responsabilidad estatal, el impacto respecto de las condiciones de existencia previas ha de ser grave, drástico, evidentemente extraordinario.*

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2011, rad. 1994-00020-01(19031), M.P. Enrique Gil Botero.



a esta Sala entrar a revisar la labor probatoria efectuada por el juez natural ni determinar si su razonamiento se acompasa con los postulados jurisprudenciales vigentes para la época, pues, se reitera, el recurso extraordinario de revisión no puede ser empleado como una oportunidad para reabrir el debate jurídico, probatorio y fáctico propio de la instancia procesal culminada, y tampoco es procedente para cuestionar la actividad interpretativa del juez o insistir en la discusión de los problemas debatidos en sede ordinaria, toda vez que no comprende una tercera instancia. Con todo, el estudio de la condena de perjuicios que deberá adelantar la Sección Tercera del Consejo de Estado, según se expuso líneas atrás, comprende aquella impuesta a título de daño a la vida de relación.

Con base en lo expuesto, aparece fundado el recurso extraordinario de revisión, en cuanto se demostró que la providencia revisada adolece de nulidad por falta de congruencia externa y de motivación completa, precisa y adecuada. Los aspectos que vician la validez de la decisión obedecen a que: i) se ordenó el pago de una cantidad superior a la pretendida en la demanda, por concepto de daño a la vida de relación; y ii) se omitió analizar la condena de perjuicios impuesta en primera instancia, a pesar de que conformaba un aspecto ligado al asunto impugnado.

La situación advertida impone la necesidad de declarar la nulidad del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia revisada, para que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado se pronuncie, exclusivamente, sobre la condena de perjuicios impuesta en primera instancia, en atención a lo establecido en el artículo 255 del CPACA<sup>38</sup>.

## **6. Condena en costas**

El artículo 255 del CPACA, modificado por el artículo 70 de la Ley 2080 de 2021, establece que *“si se declara infundado el recurso, se condenará en costas y perjuicios al recurrente”*.

---

<sup>38</sup> *“Artículo 255. Sentencia. Vencido el período probatorio se dictará sentencia. (...) Si halla fundada la causal del numeral 5 del señalado artículo 250, o la del literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, declarará la nulidad de la sentencia o de la actuación afectada con la causal que dio lugar a la revisión y devolverá el proceso a la autoridad judicial de origen para que rehaga lo actuado o dicte sentencia de nuevo, según corresponda. Si se declara infundado el recurso, se condenará en costas y perjuicios al recurrente”*.



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

Al *sub lite* le resultan aplicables las modificaciones efectuadas por la Ley 2080 de 25 de enero de 2021<sup>39</sup>, en consideración a las reglas de vigencia establecidas en el artículo 86 *ibídem*<sup>40</sup>, toda vez que no se advierte alguna situación que imponga la sujeción del trámite a las disposiciones que existían antes de su publicación, en la medida en la que no existen recursos por resolver, práctica de pruebas decretadas antes de su publicación, audiencias convocadas antes de su entrada en vigor, diligencias, incidentes, notificaciones o términos en curso para la fecha citada.

Dado que en este caso el recurso extraordinario de revisión prosperó, parcialmente, la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte recurrente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Uno Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR FUNDADO** el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia de 16 de julio de 2015, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, por cuanto confirmó la condena de perjuicios impuesta en primera instancia, pese a que contiene una orden *ultra petita* y no fue analizada en segunda instancia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia, **INFIRMAR** el ordinal segundo de la sentencia de 16 de julio de 2015, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, únicamente, en lo que respecta a la confirmación de la indemnización de perjuicios impuesta en el fallo de primera instancia.

---

<sup>39</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 51.568 de 25 de enero de 2021, razón por la cual, cumplida su promulgación, entró a regir al día siguiente.

<sup>40</sup> En virtud del cual la nueva normativa en materia de competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado entrará a regir un año después de la publicación y en lo relativo al dictamen pericial, siempre que no se hubiesen decretado pruebas.

En todo caso, las reformas procesales introducidas por dicha ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde su publicación y respecto de procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011, salvo los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas *-incluido la de carácter pericial-*, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02271-00  
11001-03-15-000-2016-02306-00  
Actor: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Demandado: Diego Alexis Ramírez y otros  
Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión

**TERCERO.** Sin condena en costas.

**CUARTO.** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente a la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación para que dé cumplimiento a la decisión, en los términos indicados en la parte considerativa.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador.aspx>

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

*Firmado electrónicamente*

**CESAR PALOMINO CORTÉS**

*Firmado electrónicamente*

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

Aclaración de voto

*Firmado electrónicamente*

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**Salvamento de voto**

*Firmado electrónicamente*

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

VF