



**CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
Radicado: 11001 03 15 000 2020 00471 00
Demandante: NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE
ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

AUTO DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado procede a dictar auto de unificación jurisprudencial, para determinar si, en el trámite de los recursos extraordinarios de revisión, puede configurarse en los magistrados que deciden el mismo la causal de recusación o impedimento prevista en el numeral 1° del artículo 141 del Código General del Proceso, por haber suscrito la sentencia objeto de revisión.

I. ANTECEDENTES

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante Auto del 14 de marzo de 2023, de oficio avocó el conocimiento del impedimento manifestado por la Magistrada Marta Nubia Velásquez Rico, dentro del recurso extraordinario de revisión de la referencia, con el propósito de unificar la jurisprudencia en relación con la configuración, o no, en los magistrados de la causal de recusación prevista en el numeral 1° del artículo 141 del Código General del Proceso, por haber suscrito la sentencia objeto de revisión. La decisión se basó en la coexistencia de varias tesis que interpretan de manera diferente la causal de recusación referida.

Acorde con lo anterior, en atención a que se trata de un asunto que es transversal a todas las Secciones del Consejo de Estado, y a que existen interpretaciones disímiles que pueden acarrear consecuencias jurídicas opuestas a situaciones idénticas o similares, la Sala encontró mérito suficiente para avocar conocimiento y proferir el correspondiente auto de unificación.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para proferir el auto de unificación de jurisprudencia, de conformidad con lo dispuesto



en el numeral 3 del artículo 111¹ y el artículo 271² de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo previsto en el artículo 12³ del Acuerdo 080 de 2019 del Consejo de Estado.

2. Problema a resolver

En atención a la disparidad de criterios que existe al interior de la Corporación, se debe resolver si, para los Consejeros se configura la causal de recusación o impedimento prevista en el numeral 1° del artículo 141 del Código General del Proceso, dentro de los recursos extraordinarios de revisión, por haber suscrito la sentencia que es objeto de controversia.

Como lo indicó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en el auto del 14 de marzo de 2023, que avocó el conocimiento de este asunto, en la Corporación existen varias tesis jurisprudenciales sobre la configuración de la causal de recusación o impedimento prevista en el numeral 1° del artículo 141 del CGP bajo el mismo supuesto fáctico; esto es, que el magistrado tiene interés directo o indirecto para conocer del asunto, porque participó de la decisión que se discute en el recurso extraordinario de revisión, así:

La que de plano declara infundados la recusación o el impedimento⁴: se indica que haber suscrito la sentencia que se revisa no configura un interés directo ni indirecto, puesto que el recurso extraordinario de revisión supone la existencia de un proceso distinto, cuyo objeto está restringido a la procedencia de las causales taxativas y precisas alegadas y no para estudiar, como tercera instancia, la decisión proferida por el juez, amén de que el artículo 249 del CPACA no excluye de la revisión a la sección que profirió la decisión. En estas providencias no se analiza la causal de revisión invocada y siempre se declara infundado el impedimento.

La que declara fundados la recusación o impedimento por el contacto previo con la decisión⁵: se considera que se configura la causal de impedimento del artículo 141-

¹ **ARTÍCULO 111. Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.** *La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:*
(...)

3. *Dictar auto o sentencia de unificación en los asuntos indicados en el artículo 271 de este código.*”

² **Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación.** (Modificado por el Art. 79 de la Ley 2080 de 2021),
(...)

Las decisiones que pretendan unificar o sentar jurisprudencia sobre aspectos procesales que sean transversales a todas las secciones del Consejo de Estado, solo podrán ser proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (...)”

³ **ARTÍCULO 12.- FUNCIONES.** *“La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo estará integrada por los consejeros de las cinco secciones y tendrá las funciones especiales señaladas en la Constitución Política y en la ley.”*

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. SED 22. Auto del 5.02.2019. MP Milton Chaves García. Exp. nro. 11001031500020180327700; SED 15. Auto del 7.05.2019. MP Hernando Sánchez Sánchez. Exp. nro. 11001031500020180141500; SED 6. Autos del 3.07.2018 y del 15.11.2019. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Exp. nro. 11001-03-15-000-2019-03117-00; SED 25. Auto 14.12.2021 MP Nubia Margoth Peña Garzón. Exp. nro.11001031500020180113300.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. SED 20. Auto del 28.05.2019. MP William Hernández Gómez. Exp. nro. 11001-03-15-000-2019-01457-00; SED 19. Autos del 8.04.2021, 27.10.2019 y 27.05.2022 MP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. nro. 11001-03-15-000-2020-00904-00, nro. 11001-03-15-000-2020-04881-00 y nro. 11001-03-15-000-2022-00938-00, respectivamente; SED 9. Autos 27.10.2021, 11.03.2022 y 14.09.2022. MP Marta Nubia Velásquez Rico. Exp. nro. 11001-03-15-000-2020-04881-00, nro. 11001031500020220093900, nro. 11001031500020211149600, nro. 11001031500020210753000 y nro. 11001-03-



1, porque el contacto previo del magistrado con el *thema decidendi* afecta el principio de imparcialidad objetiva, en la medida en que tiene comprometido su criterio jurídico sumado, a su interés personal y subjetivo para que la decisión que adoptó no sea invalidada. En estos casos, se invocan diversas causales de revisión, entre ellas, las previstas en los numerales 1 y 5 del artículo 250⁶ del CPACA y las de los literales a) y b) del artículo 20⁷ de la Ley 797 de 2003.

La que analiza los argumentos expuestos por el magistrado para calificar si le asiste o no interés para resolver el recurso extraordinario de revisión⁸: según la cual, **no se configura** la causal cuando del impedimento manifestado no es posible establecer el interés calificado en las resultas del proceso, el cual debe analizarse en cada caso concreto para determinar cuál es el favorecimiento o utilidad que le reporta el asunto al juez que manifiesta su impedimento. Por esta misma razón el magistrado debe señalar cuál es ese interés directo o indirecto que deriva del proceso.

En los autos que adoptan esta posición no se realiza ningún estudio del contenido del recurso extraordinario y de la sentencia, solo se considera lo expresado concretamente por el consejero que se declara impedido por suscribir la providencia, sin que ello configure un interés calificado, pues los magistrados de la sección no están excluidos del conocimiento del recurso extraordinario de revisión.

La que centra el análisis del impedimento o recusación en la causal de revisión invocada para determinar si le asiste interés o no al magistrado⁹: manifiesta que

15-000-2022-04346-00; SED 9. Sentencias del 22.11.2021 y 7.12.2022. MP Gabriel Valbuena Hernández. Exp. nro. 11001031500020200398000 (REV) y nro. 110010315000202105185 00 (REV); SED 4. Sentencia del 25.07.2022. MP Pedro Pablo Vanegas Gil. Exp. nro. 11001-03-15-000-2021-06788-00; SED 20. Sentencia del 9.02.2023 MP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. nro. 11001-03-15-000-2022-00372-00.

⁶ «**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.

(...)

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

(...))»

⁷ «**Artículo 20.** Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. (...)

a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y

b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.»

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. SED 25. Auto del 10.11.2021 MP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Exp. nro. 11001-03-15-000-2021-07028-00.

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. SED 16. Auto del 01.08.2017. MP. César Palomino Cortés. Exp. nro. 11001-03-15-000-2013-01008-00 (RER); SED 9. Autos del 4.06.2019 y 3.11.2020 MP. Marta Nubia Velásquez Rico. Exp. nro. 11001-03-15-000-2018-02341-00 y nro. 11001 03 15 000 2020 02902 00; SED 23. Autos del 20.01.2021 y 23.07.2021 MP. José Roberto Sáchica Méndez. Exp. nro. 11001-03-15-000-2018-04411-00 y nro. 11001-03-15-000-2020-00162-00; SED 27. Autos del 26.01.2022, 17.02.2022, 8.06.2022 y 18.07.2022. MP. Rocío Araújo Oñate. Exp. 11001-03-15-000-2021-01547-00, nro. 11001-03-15-000-2021-00245-00, nro.11001031500020211148800 y nro. 11001-03-15-000-2022-00663-00, respectivamente; SED 3. Auto del 8.06.2022. MP Julio Roberto Piza Rodríguez. Exp. nro. 11001031500020211146300; SED 17. Autos del 3.08.2022, 16.12.2022 y 8.02.2023. MP. Jaime Rodríguez Navas, Exp. nro. 11001-03-15-000-2020-04860-00, nro. 11001-03-15-000-2019-04168-00 y nro.11001-03-15-000-2020-03427-00; SED 21. Auto 4.11.2022. MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Exp. nro.11001-03-15-000-2021-11497-00; SED 16. Auto de 11.11.2022. MP. Myriam Stella Gutiérrez Arguello. Expediente 11001-03-15-000-2022-02799-00 (RER); SED 22. Autos 5.09.2022, 12.09.2022, 30.09.2022.



el impedimento **se configura** cuando las causales de revisión invocadas se refieren a asuntos que tienen estrecha relación con lo debatido en el proceso y se fundan en irregularidades imputables a la sala que profirió la decisión (que es, por regla general, la causal del numeral 5 del artículo 250 del CPACA – nulidad originada en la sentencia), pues se afecta la imparcialidad del juez dado el conocimiento o contacto previo con el *thema decidendi* del asunto que debe revisarse.

Mientras que, si se trata de situaciones completamente nuevas, que el juez que dictó la sentencia no tuvo oportunidad de conocer ni fueron alegadas por las partes durante el trámite del proceso cuya decisión es objeto de revisión, no hay lugar a separar al magistrado del conocimiento del asunto, en la medida en que el impedimento no puede fundarse, exclusivamente, en haber suscrito la providencia. Así, la decisión que se pretende revisar con el recurso implica resolver un problema jurídico diferente en el que se valoran hechos o circunstancias que la Sala de decisión no tuvo oportunidad si quiera de conocer (numerales 1¹⁰, 2¹¹, 3¹², 4¹³, 6¹⁴, 7¹⁵ y 8¹⁶ del artículo 250 del CPACA).

De las anteriores posiciones vigentes que existen al interior de la Corporación, se advierte que:

Bajo la tesis que *declara infundada la recusación o impedimento de plano* y la que *analiza los argumentos expuestos por el magistrado para calificar si le asiste o no interés en el asunto*, el impedimento siempre se declara infundado y resulta irrelevante la causal de revisión alegada. Lo que predomina es lo dispuesto en el artículo 249 del CPACA; es decir, que para conocer del asunto no se excluye la Sección que profirió la decisión, pues el recurso extraordinario de revisión es un trámite diferente, con causales expresas y taxativas que aluden a aspectos ajenos al debate del proceso ordinario.

En consecuencia, estas dos tesis entran en contradicción con la que admite que la imparcialidad del juez se ve afectada siempre que la causal de revisión alegada sea la del artículo 250-5 del CPACA, esto es, la nulidad originada en la sentencia. Para esta última, como con esta causal se alegan defectos en los que incurrió la sala de

MP Luis Alberto Álvarez Parra. Exp. nro. 11001031500020220091600 y nro. 11001031500020200418000, nro.11001-03-15-000-2022-00691-00 y nro.11001-03-15-000-2022-00365-00, respectivamente.

¹⁰ «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.*»

¹¹ «2. *Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.*»

¹² «3. *Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.*»

¹³ «4. *Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.*»

¹⁴ «6. *Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.*»

¹⁵ «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.*»

¹⁶ «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.*»



decisión al realizar su juzgamiento, no separar al magistrado del conocimiento permite que el mismo juez que dictó la sentencia juzgue la legalidad de su propia decisión.

Por otra parte, la tesis que *declara fundado la recusación o impedimento por el hecho de haber suscrito la decisión que se revisa* se contradice con las demás, pues su argumento principal es que para separar al magistrado del conocimiento solo basta que manifieste su interés en mantener la intangibilidad de la sentencia por él proferida. Es decir, bajo esta posición jurisprudencial no hay que estudiar si el recurso pone de presente asuntos que el juez no pudo conocer, porque no fueron objeto del debate, o si, por el contrario, se alegan aspectos que ya fueron objeto de pronunciamiento, análisis y valoración en el proceso ordinario. Aquí el magistrado que participó de la decisión siempre estará impedido.

En atención a lo anterior, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado deberá resolver estas divergencias de interpretación y precisar si el solo hecho de suscribir la sentencia, proferida por una sección o subsección de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, hace que exista un interés de los magistrados que la suscribieron en el resultado del recurso extraordinario de revisión que se interpone contra esa providencia.

Así mismo, si el interés del magistrado que intervino como fallador en la sentencia objeto del recurso extraordinario depende de la causal de revisión que se plantee, particularmente la consagrada en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA.

Para lograr este objetivo se analizará: i) El objeto del recurso extraordinario de revisión; ii) La intervención de las secciones en los recursos extraordinarios de revisión; iii) Los impedimentos y recusaciones; iv) El interés directo o indirecto del magistrado, y v) Las conclusiones.

3. El objeto de recurso extraordinario de revisión.

El recurso extraordinario de revisión se promueve con el fin de restablecer tanto el imperio de la justicia como la vigencia del ordenamiento jurídico, que pueden resultar quebrantados por las sentencias injustas.

Conforme con su objetivo específico, este mecanismo no puede usarse para cuestionar la actividad interpretativa, ni la valoración probatoria del juez, ni para que el afectado con la sentencia proponga cuestiones que no alegó oportunamente en el proceso originario. Es un instrumento para discutir y ventilar posibles *hechos procesales externos a la labor funcional del juez, que pueden llegar a afectar el principio de justicia material*.

De ahí que, el ámbito de revisión esté restringido por las causales que el legislador ha determinado de manera taxativa, causales que, en todo caso, por tratarse de situaciones excepcionales contra el valor de la cosa juzgada, no admiten interpretaciones más allá de lo que en buena ley se deduce de su texto.

Las causales de revisión se encuentran previstas en el artículo 250 del CPACA, en los siguientes términos:



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.

A su vez, el artículo 20 de la Ley 797 de 2003¹⁷ estableció la procedencia del recurso extraordinario de revisión, bajo unas causales especiales, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA. <Apartes tachados INEXEQUIBLES¹⁸> Las providencias judiciales ~~en cualquier tiempo~~ hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse ~~en cualquier tiempo~~ por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

- a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y
- b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

Como se observa, las causales consagradas en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 250 del CPACA se basan en la necesidad de obtener una sentencia conforme a derecho frente a la ocurrencia de hechos delictivos o fraudulentos. Las causales descritas en los numerales 1, 6 y 7 *ejusdem* y en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797

¹⁷“Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.”

¹⁸ En sentencia C -835 de 2003



de 2003 permiten corregir errores por circunstancias no conocidas al momento de proferir la sentencia cuestionada, que de haber sido conocidas, hubieran dado lugar a una sentencia diferente. Y la causal del numeral 8 del precitado artículo 250 del CPACA, busca proteger la intangibilidad de la cosa juzgada, desconocida con la sentencia que es objeto de revisión.

Entonces, las causales antes referidas tienen que ver con hechos exógenos a la labor del juez en el proceso ordinario, como la falsedad, el fraude, el error, la aparición de pruebas o personas que hubieren modificado el sentido de la decisión. Esas causales, no aluden a errores sustanciales que puedan derivarse de la falta de aplicación, la aplicación indebida o la interpretación errónea de una norma, pues atienden a circunstancias externas a la sentencia que se cuestiona.

Por su parte, la causal descrita en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA, esto es, la nulidad originada en la sentencia es más amplia, en tanto el supuesto de revisión en ella consignado puede llevar a analizar los argumentos dados en el proceso ordinario para adoptar la decisión cuestionada.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia del expediente con radicado número 11001-03-15-000-2008-00294-00, del 31 de mayo de 2011¹⁹, identificó algunos eventos en los que se predica la existencia de la nulidad originada en la sentencia, en los siguientes términos:

“En síntesis, la nulidad que tiene origen en la sentencia se presenta por i) falta de jurisdicción o competencia, 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, vi) cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso, vii) o cuando, sin más actuación, se profiere sentencia después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión 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 motivación²⁰”.

Aunado a lo anterior, esta Corporación ha previsto que la causal de nulidad originada en la sentencia también comprende la violación **al principio de congruencia**, así:

“Ahora bien, la causal quinta del artículo 250 del CPACA también comprende la violación del principio de congruencia cuando el accionado es condenado por cantidad superior, o por objeto distinto del pretendido en la demanda o por causa diferente a la invocada en ésta; también se configura en el evento que la sentencia no se pronuncie sobre todos los puntos litigiosos objeto del debate (cifra petita)”²¹

¹⁹ Proferida dentro de un recurso extraordinario de revisión, demandante: Luis Carlos Zambrano Rozo; C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

²⁰ Al respecto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 20 de octubre de 2009, dentro del expediente con radicado número: 2003-00133-00, señaló que la nulidad originada en la sentencia **por ausencia de motivación**, se presenta solamente ante la carencia total de pronunciamiento del juez sobre las razones de hecho o de derecho que le permiten arribar a una decisión.

²¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 7 de septiembre de 2018, Rad. REV 2014-00440-00.



Igualmente, la Sala Plena Contenciosa de esta Corporación, en sentencia de unificación del 8 de mayo de 2018²², dio un nuevo alcance a la referida causal en lo que concierne al derecho al debido proceso²³. Al respecto, se refirió ampliamente al derecho a la tutela judicial efectiva o recurso judicial efectivo y consideró que el recurso de revisión y las causales que dan lugar a su solicitud, constituyen 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 efectiva²⁴.

Cuando se invoca la nulidad originada en la sentencia, el análisis que se realizará dentro del recurso extraordinario de revisión se concentrará en verificar la realización de algún vicio insaneable del fallo que no pudo alegarse dentro del proceso judicial, pero no podrá involucrarse en la valoración de las pruebas ni en la interpretación o aplicación que la respectiva sección o subsección del Consejo de Estado hizo de las normas.

La causal de revisión mencionada se refiere a irregularidades originadas en la sentencia que, por haberse generado en la definición del proceso, el juez no pudo sanear previamente. El recurso extraordinario de revisión permite advertir y corregir estos vicios en aras de que prevalezca el debido proceso; es la manera de realizar el control de legalidad de la actuación una vez terminado el juicio.

Tal y como lo ha indicado la Sala, el recurso extraordinario de revisión es una actuación diferente al proceso de origen, y constituye un nuevo juicio; esto es, un verdadero medio de control, autónomo e independiente de aquel en el que se dictó la providencia cuya infirmación se pretende²⁵.

Debe tenerse en cuenta que en dicho recurso extraordinario se hace un análisis diferente al que le corresponde al juez natural, en el entendido de que se dirige contra la sentencia y su finalidad es permitir que se retiren del ordenamiento jurídico aquellos fallos que, aunque hubieren alcanzado la fuerza de la cosa juzgada, hubieren sido obtenidos con ilicitud, o con desconocimiento del derecho de defensa, o con vulneración de la propia cosa juzgada anterior; pues, en el conflicto planteado entre la intangibilidad de las sentencias judiciales, frente a la justicia como valor supremo del derecho, optó el legislador por esta última, para evitar así el efecto nocivo de mantener en pie una sentencia inicua.²⁶

²² CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de mayo de 2018, exp. nro. 11001-03-15-000-1998-00153-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

²³ En esa oportunidad, la Sala Plena estableció que se configura la nulidad originada en la sentencia i) cuando se presenta alguno de los hechos enlistados en el artículo 140 del C. P. C, vigente para la época en que se dictó el fallo de segunda instancia, objeto del recurso de revisión, [actualmente artículo 133 del Código General del Proceso] y ii) por desconocimiento del artículo 29 de la Carta Política, como expresamente lo reconoció esta Corporación en la sentencia de 7 de febrero de 2006, expediente REV-00150 y la Corte Constitucional en la Sentencia C-739 de 2001 y entró a determinar si un **fallo inhibitorio no justificado**, es causal de nulidad constitucional por violación de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y a una tutela judicial efectiva.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 21 de junio de 2012, Rad. 11001-03-15-000-2012-00676-00.

²⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 3 de febrero de 2015, exp. nro. 11001-03-15-000-2014-00387-00, C.P: Alberto Yepes Barreiro.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Proceso No. 2004-00527. Sentencia de 23 de mayo de 2006. C.P. Tarcicio Cáceres Toro; reiterada en la Sentencia del 24 de febrero de 2021, Proceso 2020-00780-00. C.P. María Adriana Marín.



4. La intervención de las secciones en los recursos extraordinarios de revisión

De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado conoce la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. El artículo 107 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo creó las Salas Especiales de Decisión para resolver los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “que esta les encomiende”, salvo los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad.

Con base en lo anterior, la Sala Plena del Consejo de Estado profirió el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019, en el cual reglamentó la integración y funcionamiento de las Salas Especiales de Decisión.

La referida disposición señaló que las Salas Especiales de Decisión están integradas por un (1) magistrado de cada una de las Secciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo²⁷ y que, dentro de las competencias que tienen asignadas, les corresponde resolver los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado²⁸.

Así, es posible que, en los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias proferidas por las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la sala especial de decisión que deba resolverlo esté integrada con el magistrado que suscribió la sentencia que se cuestiona.

Entonces, la conformación de las salas especiales de decisión del Consejo de Estado y la competencia para conocer de los recursos extraordinarios de revisión, está prevista en los artículos 107 y 249²⁹ del CPACA, en los siguientes términos:

“Artículo 107. Integración y composición. El Consejo de Estado es el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno. Estará integrado por treinta y un (31) Magistrados. (...)”

Créanse en el Consejo de Estado las salas especiales de decisión, además de las reguladas en este Código, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad. Estas Salas estarán integradas por cuatro (4) Magistrados, uno por cada una de las secciones que la conforman, con exclusión de la que hubiere conocido del asunto, si fuere el caso.

La integración y funcionamiento de dichas salas especiales, se hará de conformidad con lo que al respecto establezca el reglamento interno.”

(Subraya la Sala)

“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. (...)”

²⁷ Artículo 28 del Acuerdo 080 de 2019.

²⁸ Artículo 29 ibidem.

²⁹ Adicionado por el artículo 68 de la Ley 2080 de 2021.



Las reglas de competencia previstas en los incisos anteriores también se aplicarán para conocer de la solicitud de revisión de las decisiones judiciales proferidas en esta jurisdicción, regulada en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.”

(Subraya la Sala)

Las anteriores disposiciones deben interpretarse de manera armónica y, en esa medida, no es del caso excluir al magistrado de la sección que profirió la sentencia objeto de recurso extraordinario.

Valga resaltar que precisamente el aparte *“sin exclusión de la sección que profirió la decisión”* del artículo 249 del CPACA fue objeto de demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, Corporación que en sentencia C-450 de 2015 declaró su exequibilidad por las siguientes razones:

“En efecto, del contenido normativo demandado, se deriva que la competencia para decidir el recurso extraordinario de revisión se encuentra a cargo de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y, contrario a lo que acontecía en el anterior Código Contencioso Administrativo, su conocimiento y decisión final está a cargo de todos los magistrados que la integran sin exclusión de la sección que profirió la decisión objeto de impugnación. Cabe destacar que, bajo el anterior Código, existía la posibilidad de que, quienes habían proferido la sentencia fueran escuchados por los demás integrantes encargados de decidir el recurso.

Sobre este último punto, esto es, con respecto al cambio introducido por el legislador en materia de competencia para asumir el conocimiento de la acción jurídica en comento, la Sala considera que, contrario a lo afirmado por el ciudadano, el aparte demandado no constituye una vulneración del principio de imparcialidad y, además, dicho cambio normativo, se encuentra dentro del margen de libre configuración legislativa en materia de procesos y acciones.

[...]

Como se señaló en los antecedentes, las razones expuestas por la Comisión de Reforma del Código en sesión No. 63, destacan la importancia de que en la deliberación del recurso se contara con los miembros que adoptaron la decisión y garantizar, en últimas, una participación cualificada, máxime cuando la sección excluida es la experta en el tema analizado.

*En **segundo lugar**, a diferencia de lo señalado en la demanda, el recurso de revisión dista de ser una continuación del proceso conocido por la Sección que profirió la decisión y por el contrario, se trata de un proceso diferente.*

[...], como el objeto del proceso en sede de revisión es distinto al que le correspondió abordar a la sección, como juez de instancia, no puede concluirse que existe una vulneración del principio de imparcialidad en los términos planteados por el actor. Ello, por cuanto, se reitera, el recurso extraordinario de revisión, es un proceso distinto, a través del cual se analizan cuestiones que no fueron objeto de debate en instancias anteriores, Se repite, este recurso procede contra sentencias ejecutoriadas, las causales de procedencia se encuentran taxativamente fijadas en la ley con ciertas especificidades en cada caso y por regla general, giran en torno a hechos o circunstancias posteriores a la decisión.

[...]

*En **tercer lugar**, esta posición encuentra sustento en pronunciamientos de órganos internacionales que guían la labor interpretativa de este Tribunal. Así, siguiendo la línea desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), el principio de imparcialidad se vulnera en aquéllos casos en los que el mismo juez revisa, nuevamente, aspectos de fondo, respecto de la aplicación e interpretación de la ley sobre una decisión que tomó en instancia previa. Es decir, el solo hecho de que el juez haya adoptado decisiones antes del juicio no afecta su independencia ni autonomía judicial.*

En este orden de ideas, no se desconoce el principio de imparcialidad por el solo hecho de que un juez conozca de manera subsecuente de un proceso en sus distintas etapas a condición de que se trate de asuntos sustancialmente distintos y que el segundo de los pronunciamientos no tenga estrecha relación con el primero.



[...]

*En **cuarto lugar**, a diferencia de lo expresado por el actor, el legislador no excluye en esta hipótesis la aplicación de las causales de impedimento y recusación. Lo que establece la norma es que, el recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de las secciones o subsecciones se decidirá sin exclusión de la Sala que adoptó la decisión impugnada, lo cual, como se expuso al inicio, se encuentra en el marco de la libertad configurativa del legislador, cuyo cambio normativo fue introducido de manera razonable y no sacrifica los derechos de acceso a la administración de justicia y el debido proceso ni el principio de imparcialidad.*

En este evento se pueden aplicar todas las causales de impedimento señaladas en el artículo 11 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las cuales salvaguardan la imparcialidad de los Magistrados que participen en el debate y deberán decidirse en cada caso concreto, sin que exista una exclusión automática de toda la sala que participó en la decisión. De esta manera, la expresión demandada simplemente implica que no se puede excluir de plano a todos los Magistrados de la Sección o Subsección, pero en ningún momento permite concluir que no deba decidirse en cada caso concreto si se presenta una causal de impedimento, por lo cual es claro que no se afectan los principios de imparcialidad e independencia judicial.

[...]"

(Resaltado de la Sala)

Así, para la Corte Constitucional la modificación del artículo 249 del CPACA obedece al ejercicio de la libertad configurativa del legislador, bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, por lo tanto, no puede haber una exclusión automática de la Sección o Subsección que adoptó la decisión.

Sin embargo, en la providencia se aclaró que con la referida disposición no se excluyó de los recursos extraordinarios de revisión la aplicación de las causales de recusación e impedimentos previstas para los procesos, pues dentro del trámite se puede evaluar, si en cada caso concreto, existe alguna circunstancia que afecte la imparcialidad del juez.

5. Los impedimentos y recusaciones.

El artículo 29 de la Constitución Política prevé que el debido proceso es un principio rector que se aplica a todas las actuaciones administrativas y judiciales. Tiene una doble finalidad, pues permite establecer las pautas que culminan con decisiones que materializan el derecho sustancial y su observancia constituye un presupuesto de legitimidad de las actuaciones del Estado.

La Corte Constitucional³⁰ ha indicado que la independencia e imparcialidad de los funcionarios judiciales son algunas de esas garantías que componen e integran el debido proceso, y por ende el régimen de impedimentos y recusaciones es una de las formas de resguardar este imperativo constitucional.

Esta Corporación, en otras oportunidades se ha manifestado sobre la naturaleza de los impedimentos y ha precisado que:

«Los impedimentos están instituidos en nuestra legislación como garantía de la imparcialidad que deben tener los funcionarios judiciales en el desempeño de su labor, para ello, la ley procesal estableció, de manera taxativa, unas causales de impedimento y

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-496 de 2016.



recusación, cuya configuración, en relación con quien deba decidir un asunto, determina la separación de su conocimiento.»³¹

Las causales de impedimento y recusación están previstas en la ley como mecanismos jurídicos para garantizar que las decisiones adoptadas por los administradores judiciales estén enmarcadas dentro de los principios de imparcialidad, independencia y transparencia.

La manifestación de impedimento de un operador judicial es un acto unilateral, voluntario, oficioso y obligatorio ante la presencia de cualquiera de las causales de impedimento taxativamente contempladas por la ley.

Sin embargo, en atención a la taxatividad de las causales, no hay lugar a interpretaciones o analogías para hacerlas extensivas a situaciones que no están previstas legalmente. En esa medida, no cualquier eventualidad referida por el juzgador es suficiente para separarlo del conocimiento de determinado asunto.

Entonces, no es suficiente con invocar la causal, sino que deben expresarse las razones por las cuales el operador judicial considera que se encuentra en el supuesto de hecho descrito *“con indicación de su alcance y contenido, capaz de alterar su capacidad objetiva y subjetiva para decidir, pues por tratarse de un estado interno de ánimo que otro funcionario habrá de valorar, sólo puede ser conocido a través de lo expresado por el sujeto que lo vivencia; sin esto, o con un enunciado genérico o abstracto, se presenta una motivación insuficiente, que puede llevar al rechazo de la declaración de impedimento”*³².

Además, la Corte Constitucional ha dicho que los impedimentos tienen una doble dimensión: *“(i) **subjetiva**, esto es, relacionada con ‘la probidad y la independencia del juez, de manera que éste no se incline intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguno de los sujetos procesales, o hacia uno de los aspectos en debate, debiendo declararse impedido, o ser recusado, si se encuentra dentro de cualquiera de las causales previstas al efecto’; y (ii) una dimensión **objetiva**, ‘esto es, sin contacto anterior con el thema decidendi, de modo que se ofrezcan las garantías suficientes, desde un punto de vista funcional y orgánico, para excluir cualquier duda razonable al respecto”*³³.

Entonces, con el propósito de salvaguardar la imparcialidad y transparencia que debe regir la función judicial, existen situaciones de naturaleza subjetiva y objetiva que ameritan que los funcionarios judiciales sean separados del conocimiento de ciertos procesos.

En el Capítulo VI del Título II de la Parte Segunda del CPACA está previsto el régimen de impedimentos y recusaciones para los magistrados y jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El artículo 130 *ejusdem*, establece unas causales de recusación y también hace remisión expresa a las previstas en el artículo 141 del Código General del Proceso -CGP-.

³¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del 6 de agosto de 2009, exp. nro. 37.024, C.P. Myriam Guerrero de Escobar.

³² CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Auto del mayo 20 de 1997. M.P. Dr. Carlos Augusto Gálvez Argote; en sentido similar auto de diciembre 2 de 1992. M.P. Dr. Gustavo Gómez Velásquez

³³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C - 496 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa-



La jurisprudencia de la Corporación³⁴ ha reiterado que las causales de recusación o impedimento son taxativas, porque constituyen una excepción al cumplimiento de la función jurisdiccional que tiene el juez y por ello, se encuentran delimitadas legalmente, sin que puedan ampliarse a criterio del operador judicial o de las partes.

Además, se ha previsto que no basta con invocar la causal, sino que deben expresarse las razones de hecho por las cuales el juez o magistrado considera que se encuentra en el supuesto normativo descrito.

6. El interés directo o indirecto del magistrado

La causal contenida en el numeral 1° del artículo 141 del CGP, aplicable al trámite de los recursos extraordinarios de revisión por remisión del artículo 130 del CPACA, es subjetiva y establece:

“Artículo 141. Son causales de recusación las siguientes:

1. **Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, *interés directo o indirecto en el proceso.***

La anterior disposición alude al interés directo o indirecto del juez en el resultado del proceso, esto es, la sentencia. Se trata del interés particular, personal, cierto y actual, que el juez tenga en relación con el caso objeto de juzgamiento.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia precisó que la palabra “*interés*” se refiere a la “(…) *expectativa manifiesta por la posible utilidad o menoscabo, no sólo de índole patrimonial sino también intelectual o moral, que la solución del asunto en una forma determinada acarrearía al funcionario judicial o a sus parientes cercanos, y que, por aparecer respaldada en serios elementos de juicio, compromete la ponderación e imparcialidad del juzgador, tornando imperiosa su separación del proceso*”.³⁵

La Sala Plena del Consejo de Estado, se pronunció sobre el alcance de la causal referida, esto es, el interés directo o indirecto en el proceso, en los siguientes términos:

“Si bien esta causal subjetiva es bastante amplia, en cuanto subsume cualquier tipo de interés, ya sea directo o indirecto, lo cierto es que dicho interés además de ser real y serio, debe tener relación inmediata con el objeto mismo de la litis o cuestión a decidir; debe ser de tal trascendencia que, teniendo en cuenta el caso concreto, implique un verdadero trastorno en la imparcialidad del fallador y pueda afectar su capacidad de juzgamiento y el desempeño eficaz y ajustado a derecho respecto de la labor que desempeña.

“Es por esta razón que cualquier tipo de manifestación que no esté sustentada o en la que no se evidencie de manera clara y precisa la posibilidad de que el juzgador pueda verse perturbado al momento de pronunciarse en determinado asunto, comprometiendo por ello su imparcialidad, no será suficiente para declarar fundado el impedimento que pudiere ser manifestado en determinado asunto.”³⁶

(Subrayas de la Sala).

³⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Proceso No. 11001-03-15-000-2003-01060-01. Auto de 23 de septiembre de 2003. C.P. Jesús María Lemos Bustamante.

³⁵ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - Sala Penal. Proceso No 30441. Auto del 8 de octubre de 2008.

³⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 19 de marzo de 2002. Exp: 2002-0094-01 (IMP 135).



Posteriormente, los magistrados integrantes de la Sala Contenciosa Administrativa, al manifestar un impedimento de toda la sala, indicaron que el interés directo se presenta cuando los efectos favorables o desfavorables de la sentencia cobijan al funcionario judicial. Asimismo, que hay interés indirecto cuando la sentencia pueda servir de precedente jurisprudencial para la situación particular del juez o sus parientes.³⁷

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que para que se configure la causal el interés debe ser actual, esto es, que el beneficio se encuentre latente o sea concomitante al momento de proferir una decisión, razón por la que no puede fundarse en hechos pasados ni futuros.³⁸

Acorde con lo anterior, para que se configure la causal se requiere de la concurrencia de dos elementos: el subjetivo, que consiste en que con la actuación se beneficie o perjudique el juez y/o uno de sus parientes en cierto grado determinado por la ley; y, el objetivo, relacionado con la situación fáctica concreta que origina este interés actual y particular en las resultas del proceso.

7. Conclusiones

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la sala resolverá si se configura la causal de recusación prevista en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, cuando el magistrado ha suscrito la providencia objeto del recurso extraordinario de revisión.

También se definirá si el interés del magistrado que intervino como fallador en la sentencia objeto del recurso extraordinario puede depender de la causal de revisión que se plantee, particularmente la consagrada en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA.

7.1. No se configura la causal de recusación prevista en el numeral 1° del artículo 141 del Código General del Proceso, para el magistrado que suscribió la sentencia objeto de revisión.

En lo que tiene que ver con las causales de recusación en el trámite del recurso extraordinario de revisión, debe destacarse que el artículo 249 del CPACA establece que la competencia es de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión.

La referida norma no hace distinción alguna respecto a las causales de revisión. Por tanto, independientemente de la causal de revisión de que se trate, en la decisión del recurso extraordinario debe participar la Sección que dictó la sentencia que se controvierte.

Luego, si el legislador habilitó a los magistrados que componen la Sala que profirió la sentencia, para participar en el trámite de los recursos extraordinarios de revisión contra dicha decisión, mediante manifestaciones de impedimento o recusaciones, no es válido relevarlos del cumplimiento de su deber jurisdiccional, alegando la existencia de un interés directo o indirecto sobre el asunto, pues la norma perdería su eficacia.

³⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto del 7 de febrero de 2006, C.P. María Elena Giraldo Gómez, Exp. 2003-00063-01.

³⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 073 del 27 de febrero de 2020, Exp T-7.622.400. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



La Sala considera que cuando el magistrado ha suscrito la providencia objeto de revisión, no concurren los presupuestos para que se configure la causal de recusación del numeral 1° del artículo 141 del CGP, pues la sola participación del magistrado en la expedición de la sentencia cuestionada a través del recurso extraordinario no afecta en sí misma la dimensión objetiva³⁹ del principio de imparcialidad, puesto que, tal como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-450 de 2015, el proceso ordinario y el del recurso extraordinario de revisión cuentan con objeto y finalidad, distintas por lo que el análisis que se adelanta en cada uno de ellos es diferente.

Conforme con lo anterior, por el solo hecho de haber suscrito la sentencia objeto del recurso de revisión no se configura la causal de recusación, referida a que el juez tenga un interés en el resultado del proceso, porque en nada lo beneficia de manera personal, cierta y actual que se mantenga la intangibilidad de la sentencia, ya que esas decisiones las adopta en ejercicio de la función jurisdiccional que le corresponde.

Sin embargo, se pueden configurar otras causales de recusación o impedimento, las cuales se deberán decidir en cada caso concreto. Si en el magistrado que suscribió la sentencia y que hace parte de la sala especial que debe resolver el recurso extraordinario contra dicho fallo concurre alguna de las causales de impedimento señaladas en la Ley, es necesario que así lo manifieste a la Sala con la indicación del hecho que la sustenta. Entonces, el impedimento debe resolverse atendiendo la circunstancia particular que el magistrado exponga, la cual no podrá limitarse a haber suscrito la providencia recurrida.

7.2. No constituye interés directo o indirecto para el magistrado el hecho de suscribir la sentencia objeto de revisión.

Para los recursos extraordinarios de revisión existe una regulación especial, teniendo en cuenta que su finalidad y objeto es verificar la realización de alguna irregularidad de la sentencia. En este escenario no se vuelve sobre el asunto que ya fue decidido ni se discute el criterio judicial de quien falló; por lo tanto, el principio de imparcialidad no se ve afectado, aun cuando se alegue que existe nulidad originada en la sentencia, conforme al numeral 5 del artículo 250 del CPACA.

Entonces, el criterio del magistrado que suscribió la sentencia cuestionada no está comprometido para decidir el recurso extraordinario de revisión, ya que el análisis que tiene que efectuar al interior de este trámite no se refiere a aspectos que hayan hecho parte del debate en el proceso ordinario.

Como se indicó en párrafos anteriores, para que se configure la referida causal el interés debe tener la aptitud suficiente para comprometer la ecuanimidad y la rectitud del funcionario. En el escenario planteado, la decisión del recurso de revisión que infirme la sentencia en la que intervino no le generará algún perjuicio, pues se sustentará en alguna circunstancia externa a su labor en el proceso ordinario. En el mismo sentido, el que el recurso no prospere, no le generará beneficio alguno, toda vez que lo decidido en el proceso ordinario no corresponde a un asunto de fondo, que lo vincule con la actuación que se pone a su consideración en el recurso extraordinario

³⁹ "(...) la imparcialidad objetiva se refiere al objeto del proceso, y asegura que el encargado de aplicar la ley no haya tenido un contacto previo con el tema a decidir y que por lo tanto se acerque al objeto del mismo sin prevenciones de ánimo." CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1034 de 2006.



de revisión, de tal manera que le impida actuar con la imparcialidad y la ponderación que de él esperan los sujetos procesales y la comunidad en general.

Los recursos extraordinarios de revisión que se fundan en la causal 5ª del artículo 250 del CPACA, conllevan una confrontación del proceso ordinario, pero tal circunstancia, no implica que se afecte la imparcialidad del operador judicial.

La propia Corte Constitucional en la sentencia C-450 de 2015, destacó el principio de libertad de configuración del legislador y los antecedentes del artículo 249 del CPACA, para reseñar que las razones expuestas por la Comisión de Reforma del Código, en sesión No. 63, destacan la importancia de que, en el momento de decidir el recurso, se cuente con los miembros que adoptaron la decisión y garantizar, con ello, una participación cualificada, máxime cuando la sección que dictó la providencia cuestionada es la experta en el tema analizado, con lo cual se constituyó en garante del principio de especialidad que rige las competencias al interior del Consejo de Estado⁴⁰.

Entonces, el hecho de que quien participa en la expedición de la sentencia de revisión haya suscrito la providencia cuestionada, no compromete el criterio del operador judicial; por el contrario, el recurso extraordinario de revisión constituiría un momento en el que pueda advertir circunstancias que comprometen la justicia material y, eventualmente, ante argumentos debidamente sustentados y sólidos, pueda determinar la configuración de la causal y, por ende, declarar fundado el recurso extraordinario de revisión.

La causal de impedimento prevista en el numeral 1º del artículo 141 del CGP, prevé la posible parcialidad del juez por tener interés en la actuación procesal. La referida causal se funda en la utilidad, provecho o menoscabo que la decisión del proceso le representa a quien ejerce la función jurisdiccional o a sus parientes más cercanos.

Sin embargo, como se indicó, acorde con la interpretación hecha por la Corte Constitucional al artículo 249 del CPACA, el solo hecho de haber participado en el estudio y aprobación de la decisión que se ataca por vía extraordinaria no compromete la imparcialidad del juez *«por cuanto, “el recurso extraordinario de revisión, es un proceso distinto, a través del cual se analizan cuestiones que no fueron objeto de debate en instancias anteriores»*⁴¹. Así que debe existir realmente un interés particular y directo en el asunto que se somete a debate, en ejercicio del recurso extraordinario de revisión.

El hecho de que el magistrado haya dado su criterio al interior de un proceso, solo corresponde al ejercicio de la función jurisdiccional establecida en los artículos 236 y 237 de la Constitución Política, así como la Ley 1437 de 2011, en especial, los artículos 103, 104 y 179, y la Ley 270 de 1996. Por lo tanto, ello no constituye la configuración de causal de impedimento porque, se insiste, corresponde a un proceso diferente de aquél en el que se profirió la providencia que se controvierte vía recurso extraordinario de revisión.

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, SED 27, Auto del 26 de enero de 2022, exp. nro. 11001-03-15-000-2021-01547-00, C.P. Dra. Rocío Araújo Oñate.

⁴¹ Sentencia C- 450 de 2015.



Cabe destacar que, no es suficiente con manifestar la existencia de interés directo o indirecto del magistrado para resolver el asunto, sino que el mismo debe ser real y estar debidamente soportado, de tal forma que justifique plenamente el relevarle de su deber jurisdiccional.

Luego, no existe un interés directo ni indirecto para el magistrado al revisar la legalidad de su propia decisión al resolver el recurso extraordinario de revisión, pues se reitera, el análisis que se hace dentro del recurso extraordinario es distinto al que se efectuó dentro del proceso ordinario y el solo hecho de suscribir la providencia no da cuenta de alguna utilidad o menoscabo, de índole patrimonial, intelectual o moral para el fallador.

8. Regla de Unificación

De acuerdo con todo lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo establece las siguientes reglas de unificación:

- *En los recursos extraordinarios de revisión, no se configura en los magistrados la causal de recusación prevista en el numeral 1° del artículo 141 del Código General del Proceso, por el solo hecho de haber suscrito la sentencia objeto de revisión.*

9. Caso concreto

La consejera doctora Marta Nubia Velásquez Rico, mediante escrito del 7 de septiembre de 2022, manifestó que está impedida para conocer el proceso de la referencia, por cuanto en su condición de magistrada de la Sección Tercera del Consejo de Estado hizo parte de la Sala que profirió la sentencia del 30 de mayo de 2019, dictada dentro de la acción de reparación directa con radicado número: 50001233100020041083301, providencia que se cuestiona en el presente recurso extraordinario de revisión, por lo que considera que se encuentra incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 1° del artículo 141 del Código General del Proceso.

Al respecto indicó:

«De conformidad con lo dispuesto en el artículo 141-1 del CGP, aplicable a este proceso según la remisión normativa contemplada en el artículo 130 del CPACA, de forma respetuosa manifiesto mi impedimento para conocer del presente asunto, toda vez que participé de la sentencia que se dictó el 30 de mayo de 2019 en el proceso con radicación interna 44.813, que ahora se cuestiona mediante el recurso extraordinario de revisión citado en la referencia.



En ese sentido, como lo he expuesto en oportunidades anteriores, ya cuento con un criterio formado en relación con el fondo del asunto, a tal punto que la aclaración de voto que realicé frente al fallo ahora cuestionado constituye buena parte del fundamento del recurso extraordinario de revisión y del proyecto que se somete a consideración de la Sala, pues, como lo expuse en aquella oportunidad, no estuve de acuerdo con que se hubiera condenado a la Rama Judicial -dado que no fue vinculada al proceso ordinario-, pero actué, como mis demás compañeros de Sala, en acatamiento de la postura unificada de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por cuya virtud se ha considerado que la Nación es una misma persona jurídica, la cual se encuentra debidamente representada tanto por la Fiscalía General como por la Rama Judicial y ello ha permitido que se profieran sentencias en contra de dicha persona jurídica, a través del ente que la represente, así no haya comparecido al proceso la entidad que debió demandarse.

En ese sentido, mi criterio está claramente comprometido en el asunto de la referencia, circunstancia que incide en el principio de imparcialidad y que motiva la presente manifestación de impedimento.

Así las cosas, estimo que se configura el interés directo o indirecto al que alude la causal de impedimento consagrada en el artículo 141-1 del CGP, la cual es comprensiva de cualquier clase de interés, según lo considerado por la doctrina nacional.»

La consejera Marta Nubia Velásquez Rico justifica la causal en el hecho de haber suscrito la sentencia de segunda instancia del 30 de mayo de 2019, en el proceso de reparación directa promovido por el señor Gilberto Huepa Nieto y otros, pues, a su juicio, ya tiene un criterio preconcebido sobre el asunto que es sometido a consideración de la sala especial de decisión, dentro del recurso extraordinario de revisión.

Sin embargo, la Sala advierte que la única razón en la cual la magistrada fundó la manifestación de impedimento es la de haber participado en el estudio y adopción de la sentencia objeto de impugnación extraordinaria y por ello tener un criterio preconcebido sobre el asunto objeto de debate. Sin embargo, no señaló cómo podría obtener un beneficio o ser perjudicada con la decisión de donde se derive un interés directo o indirecto en la solución del recurso extraordinario.

En atención a la naturaleza del recurso extraordinario de revisión, el estudio que debe efectuar la sala especial de decisión es diferente al realizado en la sentencia de reparación directa, pues debe limitarse a establecer la configuración de la causal invocada.

La imparcialidad no se ve afectada por la sola circunstancia de haber participado en la decisión que ahora es objeto de este recurso, en tanto que, se insiste, es la propia ley la que determina que no se excluirá a la sección que profirió la sentencia que se ataca por este medio de impugnación extraordinario.

Luego, la circunstancia manifestada por la magistrada no tiene la entidad suficiente para comprometer su criterio y que haga indispensable separarla de su deber jurisdiccional para resolver el asunto.

En consecuencia, se declarará infundado el impedimento manifestado por la doctora Marta Nubia Velásquez Rico para conocer del nuevo proceso [recurso extraordinario de revisión] que promovió la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en uso de facultades constitucionales y legales,

III. RESUELVE

Primero: La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifica la jurisprudencia de autos, en el siguiente sentido:

- *En los recursos extraordinarios de revisión, no se configura en los magistrados la causal de recusación prevista en el numeral 1° del artículo 141 del Código General del Proceso, por el solo hecho de haber suscrito la sentencia objeto de revisión.*

Segundo: Declarar infundado el impedimento manifestado por la doctora Marta Nubia Velásquez Rico

Tercero: Por Secretaría, comunicar esta decisión por el medio más expedito.

Cuarto: Cumplido lo anterior, devolver el expediente al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

Aclaración de voto

Con firma electrónica

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Presidente

Con firma electrónica

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Consejera de Estado

Con firma electrónica

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Consejero de Estado

Salvamento de voto

Con firma electrónica

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Consejero de Estado

Aclaración de voto

Con firma electrónica

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Consejera de Estado

Con firma electrónica

MILTON CHAVES GARCÍA

Consejero de Estado

Aclaración de voto

Con firma electrónica

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Consejero de Estado

Salvamento de voto

Con firma electrónica

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero de Estado

Con firma electrónica

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Consejera de Estado



Con firma electrónica
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Consejero de Estado

Aclaración de voto
Con firma electrónica
MARÍA ADRIANA MARÍN
Consejera de Estado

Salvamento de voto
Con firma electrónica
ALBERTO MONTAÑA
Consejero de Estado

Con firma electrónica
CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero de Estado

Aclaración de voto
Con firma electrónica
CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Consejero de Estado

Con firma electrónica
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

Salvamento de voto
Con firma electrónica
CARMELO PERDOMO CUÉTER
Consejero de Estado

Aclaración de voto
Con firma electrónica
WILSON RAMOS GIRÓN
Consejero de Estado

Con firma electrónica
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Consejero de Estado

Salvamento parcial del voto y aclaración de voto
Con firma electrónica
GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Consejero de Estado

Con firma electrónica
HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

Con firma electrónica
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

Salvamento de voto
Con firma electrónica
RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero de Estado

Con firma electrónica
GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

Con firma electrónica
PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Consejero de Estado

Con firma electrónica
NICOLAS YEPES CORRALES
Consejero de Estado