



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
Recurso Extraordinario de Revisión

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA CUARTA ESPECIAL DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., doce 12 de julio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
Radicación: 110010-3-15-000-2023-00759-00
Demandantes: MARÍA DOLLY MUNERA GIRALDO Y OTROS
Providencia SENTENCIA DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2021, PROFERIDA
objeto de POR EL CONSEJO DE ESTADO, SECCION TERCERA,
revisión: SUBSECCIÓN C

Asunto: Resuelve sobre un recurso extraordinario de revisión

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

1. La Sala Especial de Decisión número 4 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado procede a resolver la demanda que contiene el recurso extraordinario de revisión interpuesta por la señora María Dolly Múnera y otros¹ contra la sentencia del 13 de diciembre de 2021, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C².

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda de reparación directa

2. Los señores María Dolly Múnera Giraldo, Ramón Antonio Múnera Márquez, María Belarmina Avendaño Duque, Román Antonio Múnera Giraldo, Jorge León Múnera Giraldo, Héctor Ignacio Múnera Giraldo, Rodrigo Hernán Múnera Giraldo,

¹ En el escrito de la demanda en recurso extraordinario de revisión, se identifica como parte recurrente a: Luis Carlos Múnera Giraldo, María Dolly Múnera Giraldo, Jorge León Múnera Giraldo, Héctor Ignacio Múnera Giraldo, Rodrigo Hernán Múnera Giraldo, María Doris de Jesús Cardeño Avendaño, Jaime de Jesús Cardeño Avendaño, Carmen Lucia Avendaño, Hernán Antonio Múnera Avendaño, Saul Antonio Múnera Avendaño, Luz Mery Múnera Avendaño, Hugo Alexander Múnera Avendaño y Rosmira Múnera Avendaño.

² En ejercicio del medio de control de reparación directa identificado con el número único de radicación 05001-23-31-000-2002-04591-01 (45.843).



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
Recurso Extraordinario de Revisión

María Doris de Jesús Cardeño Avendaño, Jaime de Jesús Cardeño Avendaño, Carmen Lucia Avendaño, Hernán Antonio Múnera Avendaño, Saúl Antonio Múnera Avendaño, Luz Mery Múnera Avendaño, Hugo Alexander Múnera Avendaño y Rosmira Múnera Avendaño, mediante apoderado judicial, presentaron demanda de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional. Con la interposición del medio de control pretendían que se declarara patrimonialmente responsable al Estado por los perjuicios ocasionados por la muerte de Luis Javier Múnera Avendaño.

3. Por lo tanto, a título de perjuicios morales, los demandantes solicitaron que se condenara a la entidad demandada a pagar: 120 SMLMV a Ramón Antonio Múnera Márquez, 100 SMLMV a María Belarmina Avendaño Duque y 50 SMLMV a los demás demandantes. Por concepto de perjuicios materiales por lucro cesante solicitaron la suma de \$7.470.000 para los señores Ramón Antonio Múnera Márquez y María Belarmina Avendaño Duque.

1.2. Presupuestos fácticos

4. La señora María Dolly Múnera Giraldo y demás demandantes indicaron, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

4.1. El 29 de agosto de 2003, el Batallón de Ingenieros «Pedro Nel Ospina» del Ejército Nacional expidió la orden de operación «Asedio» n.º 151/02, que tenía como misión infiltrar el municipio de Barbosa - Antioquia -desde el sector las Lajas y hasta la vereda Popalito- para realizar emboscadas y retenes sobre la vía, con el fin de neutralizar a los grupos delincuenciales de la zona.

4.2. A criterio de los recurrentes, ese mismo día, a eso de las 10:30 p. m., Luis Javier Múnera Avendaño se disponía a ingresar a su domicilio, ubicado en la vereda «Las Lajas» o «Popalito» del municipio de Barbosa – Antioquia, cuando fue interceptado por miembros del Batallón de Ingenieros «Pedro Nel Ospina» del Ejército Nacional, quienes sin causa justificativa alguna lo hicieron acostar a un lado de la vía y allí, en completo estado de indefensión, lo asesinaron.

4.3. Aludieron que, para tratar de ocultar este acto, afirmaron que el señor Múnera Avendaño estaba atracando a los pasajeros de un bus de la empresa Expreso Bolivariano, lo hicieron aparecer como miembro del ELN, y lo reportaron como muerto en combate.



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
 Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
 Recurso Extraordinario de Revisión

1.4. Sentencia de 30 de mayo de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Descongestión dentro del proceso de reparación directa identificado con el número único de radicación 05001-23-31-000-2002-04591-01

5. El Tribunal Administrativo de Antioquia en la parte resolutive de la sentencia, dispuso:

1. Declárese que la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- EJÉRCITO NACIONAL, es administrativamente responsable de la totalidad de daños y perjuicios ocasionados por los señores RAMÓN ANTONIO MÚNERA AVENDARÑO, MARÍA BELARMINA AVENDAÑO DUQUE, ROMÁN ANTONIO MÚNERA GIRALDO, MARÍA DOLLY MÚNERA GIRALDO, JORGE LEÓN MÚNERA GIRALDO, HÉCTOR IGNACIO MÚNERA DIRALGO, RODRIGO HERNÁN MÚNERA GIRALDO, MARÍA DORIS DE JESÚS CARDENÑO, JAIME DE JESÚS CARDENO AVENDAÑO, CARMEN LUCÍA AVENDAÑO, HERNÁN ANTONIO MÚNERAAVENDAÑO, SAÚL ANTONIO MÚNERA AVENDAÑO, LUZ MERY MÚNERA AVENDAÑO, HUGO ALEXANDER MÚNERA AVENDAÑO y ROSMINA MÚNERA AVENDAÑO, con la muerte de LUIS JAVIER MÚNERA AVENDAÑO, ocurrida el día 29 de agosto de 2002, en la Vereda “Popalito” del Municipio de Barbosa (Antioquia).
2. Condénase a la NACIÓN. MINISTERIO DE DEFENSA- EJÉRCITO NACIONAL, a pagar a las personas que a continuación se relacionan las siguientes sumas de dinero:
 - 2.1. Por concepto de perjuicios morales [...]
 - 2.2. Por concepto de perjuicios materiales [...] (Sic a toda la cita)

5.1. Para arribar a la anterior decisión, el Tribunal señaló que la muerte de Luis Javier Múnera Avendaño no fue producto de un combate con miembros del Ejército Nacional de Colombia. Precisó que tampoco existía certeza de que éste hubiera atracado a los pasajeros de un bus de la empresa Expreso Bolivariano, conforme adujo la parte accionada.

5.2. Dispuso que el Ejército Nacional incumplió el mandato o fin constitucional establecido en el artículo 2° de la Carta Política, al desproteger la vida de Luis Javier Múnera Avendaño, en el momento en el que accionaron su arma de dotación sin que éste hubiera hostigado ni amenazado la integridad personal o la seguridad de los uniformados que se hallaban en el sitio de ocurrencia de los hechos. Es decir, sin que mediara algún tipo de justificación.

5.3. En consecuencia, concluyó que estaba probada la falla en el servicio del Ejército Nacional, al considerar que el daño se ocasionó porque agentes de dicha institución habían disparado sus armas de dotación oficial contra el señor Múnera Avendaño sin ningún tipo de cautela y desatendiendo el decálogo de seguridad.



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
Recurso Extraordinario de Revisión

1.5. Recurso de apelación

6. El 12 de julio de 2012, la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida en primera instancia. La alzada fue fundamentada con los siguientes argumentos:

6.1. Manifestó que el fallecimiento de Luis Javier Múnera Avendaño tuvo lugar cuando éste se enfrentó a las unidades militares, tras haber sido sorprendido en flagrancia asaltando un bus de la empresa Expreso Bolivariano.

6.2. Señaló que, contrario a lo esgrimido por el fallador de instancia, el señor Múnera Avendaño portaba un arma de fuego de las mismas características reportadas por la patrulla y decomisada el mismo día de los hechos. Agregó que, ni el Ejército, ni los miembros de la patrulla que participaron en el procedimiento, variaron la escena de los hechos como lo insinuaron los accionantes.

6.3. Consideró que la conducta de los militares constituía legítima defensa, ante la agresión actual e injusta por parte de los miembros del grupo armado del cual hacía parte el occiso. En ese orden de ideas, aludió que la víctima con su agresión participó de manera eficiente en la producción del daño (muerte), lo que constituye la causal eximente de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima.

6.4. Finalmente, agregó que, el hecho de que dicha autoridad hiciera uso de una actividad peligrosa como lo es el porte de las armas de dotación oficial, de entrada, no puede llevar a la consecuencia inmediata de la condena, máxime cuando el país se encuentra inmerso en un conflicto interno de alta intensidad y los militares también ostentan el derecho a la vida.

1.6. La sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión

7. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, mediante la sentencia proferida el 13 de diciembre de 2021, en segunda instancia, resolvió:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 30 de mayo de 2012 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído. En su lugar se dispone:

Segundo. NEGAR las pretensiones de la demanda.

Tercero. Sin condena en costas.

Cuarto: Ejecutoriada la presente sentencia DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

8. Para fundamentar su decisión, consideró que, las pruebas practicadas al interior del expediente, particularmente, los testimonios, no ofrecían una exposición exacta y completa de las circunstancias que dieron lugar al



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
Recurso Extraordinario de Revisión

enfrentamiento suscitado entre la víctima y los militares, así como tampoco, la forma cómo murió Luis Javier Múnera Avendaño. Ello, debido a que no tuvieron una percepción directa de los hechos, de manera que sus afirmaciones resultaban exiguas para acreditar el exceso o uso desproporcionado de la fuerza en cabeza de los castrenses.

9. Respecto de las pruebas documentales, consideró que el Ejército Nacional, en cumplimiento del deber constitucional y legal que le asistía de proteger a los habitantes del municipio de Barbosa – Antioquia, adelantó la operación «Asedio» el 29 de agosto de 2002 y en desarrollo de la misma, sorprendió al señor Múnera Avendaño intentando asaltar un bus de la empresa Expreso Bolivariano, situación que desencadenó intercambio de disparos, que concluyó en el resultado aludido.

10. Llegó a la conclusión de que, del acervo probatorio no se evidenciaba desidia en el empleo de las armas de fuego por parte de los uniformados, o falta de razonabilidad, necesidad o proporcionalidad en la acción militar. Al tratarse de un evento de responsabilidad extracontractual por ese hecho, la carga de la prueba recaía en la parte demandante quien debía demostrar la actuación del agente estatal, aspecto que quedó huérfano.

11. En ese sentido, consideró que la actuación de la víctima fue adecuada en la producción del resultado dañoso, en cuanto desencadenante de la reacción militar, situación que resultó irresistible, imprevisible y externa a las fuerzas militares. Por ello, precisó que no existía mérito para acceder a las pretensiones de la demanda y revocó la sentencia del 30 de mayo de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

II. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

2.1. La demanda que contiene el recurso extraordinario de revisión

12. La señora María Dolly Múnera Giraldo y otros³ presentaron la demanda que contiene el recurso extraordinario de revisión⁴ contra la sentencia proferida el 13 de diciembre de 2021 por la Sección Tercera, Subsección C de esta colegiatura. Para fundamentar este medio de control invocaron la causal prevista en el numeral 5.º del artículo 250 de la Ley 1437, según el cual, procede el recurso extraordinario de revisión cuando existe una nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

³ Resulta pertinente señalar que si bien los señores Ramón Antonio Múnera Márquez, María Belarmina Avendaño Duque y Ramón Antonio Munera Giraldo, fueron parte del extremo activo de la demanda de reparación directa, lo cierto es que fallecieron antes de la interposición del Recurso Extraordinario de Revisión, motivo por el cual no forman parte del extremo recurrente en la presente controversia.

⁴ El recurso se presentó por medio de apoderado.



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
 Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
 Recurso Extraordinario de Revisión

2.2. Pretensiones del recurso extraordinario de revisión

13. La parte accionante presentó las siguientes pretensiones:

Con fundamento en lo expuesto, solicito a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por conducto de la Sala Especial de Revisión, lo siguiente:

PRIMERO. – DECLARAR fundado el recurso extraordinario de revisión, al amparo de la causal 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011.

SEGUNDO. – INVALIDAR la sentencia proferida el 13 de diciembre de 2021 por la Sección Tercera, Subsección “C”, del Consejo de Estado, proferida en el proceso de reparación directa de la referencia y, en su lugar, se declare ejecutoriada la sentencia proferida el 30 de mayo de 2012 por la Sala Cuarta de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia.

TERCERO. – CONDENAR en costas a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional. (Sic a toda la cita).

14. Para sustentar la demanda, la parte recurrente expuso que la jurisprudencia del Consejo de Estado, a propósito de los defectos que configuran la causal de nulidad de la sentencia, ha decantado que decidir aspectos que no corresponden por falta de jurisdicción o competencia del juez, da lugar a la configuración de esta.

15. En ese orden de ideas, consideró que la sentencia de segunda instancia que aquí se cuestiona fue proferida con falta de competencia funcional. En su sentir, la demanda de reparación directa fue radicada el 19 de noviembre de 2002. Para ese momento, la competencia para conocer de los procesos ordinarios estaba distribuida en los Tribunales Administrativos (única y primera instancia) y el Consejo de Estado (única o segunda instancia), de conformidad con lo establecido en los artículos 131 y 133 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), y la cuantía se encontraba determinada en el Decreto Ley 597 de 1998.

16. El artículo 2 del citado decreto, establecía:

ARTICULO 131. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

10. De los de reparación directa y cumplimiento que se promuevan contra la Nación, las entidades territoriales o las entidades descentralizadas de los diferentes órdenes, cuando la cuantía no exceda de tres millones quinientos mil pesos (\$3.500.000) [...]

17. Aunado a ello, trajo a colación el artículo 4 que dispuso que las cuantías se reajustarían en un 40% cada dos años, a partir del 1° de enero de 1990 y los resultados de los ajustes se aproximarían a la decena de miles inmediatamente



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
Recurso Extraordinario de Revisión

superior. En esos términos, señaló que, para el año 2002, los Tribunales conocían en única instancia de los procesos de reparación directa cuya cuantía no excediera \$36.960.000 y, en primera, los que excedieran dicha suma.

18. Precisó que, el artículo 134 numeral E del CCA remitía al artículo 20 del Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC) que disponía la manera para determinar la cuantía:

La cuantía se determinará así:

1. Por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquélla (sic).

2. <Numeral modificado por el artículo 3 de la Ley 1395 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Por el valor de la suma de todas las pretensiones acumuladas al momento de la presentación de la demanda.

19. De allí que, el juez debía tener en cuenta que la cuantía del proceso ascendía a 120 SMLMV que, a la fecha de la demanda, equivalían a \$37.080.000. Ello en el entendido de que, las pretensiones por perjuicios morales se formularon por 100 SMLMV para María Belarmina Duque y para los demás demandantes por 50 SMLMV, salvo para Ramón Antonio Múnera Márquez quien solicitó 120 SMLMV por concepto de perjuicios materiales, esto es \$3.735.000.

20. En ese orden, la parte actora refirió que en el acápite de estimación razonada de la cuantía dejó claro que la misma ascendía a la suma de \$37.080.000, pues era equivalente a la pretensión de mayor valor y, por lo mismo, el proceso se comenzó a tramitar en primera instancia ante el Tribunal Administrativo de Antioquia.

21. A pesar de ello, mencionó que la Ley 954 de 2005 entró en vigencia y dispuso dar aplicación inmediata a la Ley 446 de 1998. Sobre el particular, cobra relevancia que en su artículo 164 dispuso que los Tribunales Administrativos conocerían en única instancia de los procesos cuyas cuantías fueran hasta de 100, 300 y 1.500 SMLMV y, en primera, cuando se excediera los montos referidos.

22. En esos términos, arguyó que, el proceso de reparación directa que, en principio se venía tramitando en dos instancias mutó o quedó convertido en un proceso de única, en el entendido que la cuantía del proceso no alcanzaba a superar los 500 SMLMV que, para el año 2002, equivalían a \$154.500.000.

23. Anotó que, a 1° de agosto de 2006 -fecha en la cual entraron en funcionamiento los juzgados administrativos- el expediente ya había ingresado al Tribunal para sentencia, por lo que, dicha autoridad conservó la competencia para decidir el asunto, pero en única instancia.



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
 Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
 Recurso Extraordinario de Revisión

24. Precisó que, si el proceso no hubiese ingresado al despacho para fallo antes del 1° de agosto de 2006, la competencia para decidir el asunto hubiera sido del juez y del Tribunal Administrativo, en primera y segunda instancia, respectivamente.

25. Así, sustentó su tesis en el hecho de que el Juzgado Veinticuatro Administrativo de Medellín, mediante auto del 9 de noviembre de 2005, devolvió el expediente -que fue remitido previamente por el Tribunal de Antioquia- tras considerar que, si bien en la actualidad corresponden a procesos de su competencia, debía ser remitido siempre y cuando no hubiese ingresado al despacho para fallo.

26. Agregó que la causal de nulidad de la sentencia contenida en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA, se configura en los supuestos consagrados por el artículo 140 del CPC y el 133 del CGP -por remisión expresa del artículo 208 del CPACA- y aunque dentro de los supuestos establecidos por esta última disposición no está de manera expresa la falta de competencia, sino el actuar en el proceso después de haber declarado tal situación⁵, la jurisprudencia ha señalado que dicha disposición se debe interpretar de manera armónica con los artículos 16, 138 y 139 del CGP.

27. Precisó que, en sentencia del 13 de agosto de 2021, al interior del expediente 11001-03-26-000-2020-00079-00 (66.121) de recurso extraordinario de revisión de similares características al que se plantea en el presente, la Sección Tercera, Subsección A declaró fundada la causal de nulidad invocada, al considerar que se desconoció el factor de competencia subjetivo al interior de una acción de repetición en única instancia.

2.3. Trámite del recurso extraordinario de revisión

28. En providencia del 7 de marzo de 2023, se admitió la demanda contentiva del recurso de la referencia. De igual manera, se reconoció personería jurídica al apoderado de la parte actora y se ordenó notificar a las partes y al Ministerio Público.

2.4. Contestación al recurso extraordinario de revisión

2.5. Concepto del Ministerio Público

29. El Procurador Delegado de intervención 6 - Primero Delegado ante el Consejo de Estado **solicitó que se declarara fundado el recurso extraordinario**

⁵ Cfr. CGP «**ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD.** El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos: 1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia».



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
 Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
 Recurso Extraordinario de Revisión

de revisión. Para fundamentar su solicitud, consideró que para el momento de presentación de la demanda –año 2002– el proceso correspondió al Tribunal Administrativo de Antioquia en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 597 de 1988 que modificó el Decreto Ley 01 de 1984.

30. Sin embargo, en virtud de la expedición de la Ley 954 de 2005, el asunto pasó de doble a única instancia, con fundamento en que el artículo 1° que dispuso que la cuantía sería equivalente de hasta 10, 300, 500 y 1.500 SMLMV, y el artículo 7° dispuso que regía a partir de la fecha de su promulgación, en los términos del artículo 164 de la Ley 446 de 1998.

31. Dicha disposición, a su turno, estuvo vigente desde el 28 de abril de 2005 y hasta el 31 de julio de 2006 (porque el 1. ° de agosto de 2006 entraron a operar los juzgados administrativos).

32. En esos términos, precisó que, como el expediente ingresó al despacho para fallo el día 10 de noviembre de 2005, esto es, dentro de la vigencia de la ley en comento, el proceso pasó a ser de única instancia.

33. Finalmente, refirió que el Consejo de Estado incurrió en yerro al admitir el recurso de apelación de la providencia, comoquiera que consideró que la cuantía del proceso se determinaba por el valor de la suma de todas las pretensiones acumuladas, para concluir que correspondía a 894.17 SMLMV de conformidad con el artículo 129, el numeral 6 del artículo 132 del CCA y el 20 del CPC, cuando lo procedente era considerar el valor de la pretensión mayor de la demanda, conforme a la última norma en cita, y que para el caso en concreto correspondía a 120 SMLMV.

34. La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional fue notificado en debida forma⁶. Sin embargo, no contestó la demanda.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

35. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en los siguientes términos: i) la competencia de la Sala; ii) la procedencia y término para interponer el recurso extraordinario de revisión; iii) el problema jurídico; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del recurso extraordinario de revisión; v) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la causal señalada en el numeral 5.º del artículo 250 de la Ley 1437; vi) sobre la jurisdicción y competencia y; vii) el análisis de la causal de revisión, los cuales se desarrollarán a continuación:

⁶ Cfr. índice 9 SAMAI.



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
 Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
 Recurso Extraordinario de Revisión

3.1. Competencia de la Sala

36. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 249 de la Ley 1437 de 2011⁷, en concordancia con el ordinal 1 del artículo 125 ibidem, el numeral 2 del artículo 111 ibidem, y el ordinal 1° del artículo 29 del Acuerdo n.º 080 de 20194, contenido del reglamento de esta Corporación, esta Sala es competente para resolver el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia de 13 de diciembre de 2021, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

3.2. Procedencia y término para interponer el recurso extraordinario de revisión

37. Visto el artículo 251 de la Ley 1437, sobre el término para interponer el recurso extraordinario de revisión, que dispone:

[...] Artículo 251. El recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia [...].

38. En el caso *sub examine*, la sentencia recurrida fue proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 13 de diciembre de 2021. Asimismo, la sentencia quedó ejecutoriada el 31 de marzo de 2022⁸ y el recurso extraordinario de revisión se interpuso el 13 de febrero de 2023⁹; es decir dentro del término indicado en el artículo 251 de la Ley 1437. Por ende, el presente recurso fue interpuesto en tiempo.

3.3. Problema jurídico

39. El problema jurídico que la Sala debe resolver, en el presente caso, consiste en determinar si se configura o no la causal de revisión prevista en el numeral 5.º del artículo 250 de la Ley 1437, esto es, la nulidad de la sentencia de 13 de diciembre de 2021, proferida por la Subsección C, de la Sección Tercera, del Consejo de Estado, en tanto que, a juicio de los recurrentes, tal providencia fue proferida con falta de competencia funcional de la corporación para decidir la controversia suscitada en el proceso de reparación directa identificado con el

⁷ «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.»

⁸ Si bien el correo electrónico en el que se le puso de presente el contenido de sobre la sentencia objeto del recurso fue remitido el 24 de marzo de 2022 a la parte accionante, de acuerdo con lo señalado por el artículo 205, ordinal 2 del CPACA, la notificación se entiende efectuada a los dos días hábiles siguientes, esto es el 28 de marzo de 2022, por lo que cobró ejecutoria el 31 de marzo del mismo año. Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Auto de unificación jurisprudencial del 29 de noviembre de 2022, radicación 68001-23-33-000-2013-00735-02 (68177).

⁹ Cfr. Índice SAMAI nro. 2. Archivo: ED_1ESCRITOCORREOLE(.pdf) Nro Actua 2



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
 Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
 Recurso Extraordinario de Revisión

número de radicación 05001-23-31-000-2002-04591-00/01.

3.4. Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del recurso extraordinario de revisión

40. El recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación que limita la inmutabilidad de las sentencias en relación con la cosa juzgada y permite que se subsanen determinadas irregularidades o ilegalidades. La principal finalidad de este recurso es el restablecimiento de la justicia real y material como valor fundante del Estado de Derecho¹⁰. Este no implica, en general, el desconocimiento de los principios de cosa juzgada y presunción de legalidad y acierto de las decisiones judiciales, sino que, excepcionalmente, en ciertas circunstancias y por las razones señaladas específicamente en la ley, es viable revisar las sentencias en aras de restablecer el imperio de la justicia y mantener el orden jurídico y social. Es precisamente en atención a lo anterior que el recurso de revisión se determinó como un medio extraordinario de impugnación.

41. En el mismo orden de ideas, el recurso se encuentra sujeto al estricto, riguroso y ajustado cumplimiento de las causales que expresamente ha previsto el legislador, sin que sea dable ampliarlas mediante interpretación analógica, con lo cual se busca evitar que el mismo se convierta en una tercera instancia y se utilice para remediar equivocaciones en que hubiera podido incurrir alguna de las partes, o para controvertir juicios de valor del fallador¹¹. Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación ha considerado lo siguiente:

[...] El recurso extraordinario de revisión no constituye una instancia adicional, la tercera en este caso, en la que los interesados pueden replantear el asunto objeto del litigio original para que el Juez de la Revisión lo reexamine o analice una vez más

[...] En efecto, con la demanda de revisión se inicia una instancia que cuenta con trámite propio y diferentes etapas procesales que se enmarcan dentro del debido proceso, hasta culminar con un fallo que define sobre la legalidad de una sentencia ejecutoriada [...] ¹²

42. En efecto, el artículo 250 de la Ley 1437, enumera las causales que pueden proponerse como fundamento de este recurso, las cuales, por lo demás dan cuenta de la naturaleza eminentemente procedimental de los vicios o errores que, de conformidad con la ley, eran los únicos que permitían la revisión de la sentencia

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-520 de 2009 M.P., C-418 de 1994 y C-247 de 1997,

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia proferida el 27 de abril de 2004, C.P. María Inés Ortiz Barbosa Rev. 194, identificada con núm. único de radicación 1100103150001998016401.

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia proferida el 12 de agosto de 2014, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, identificada con núm. único de radicación 11001031500020130211000.



por la vía del recurso extraordinario que se analiza.

43. En suma, la interposición del recurso extraordinario de revisión constituye el inicio de un nuevo proceso para cuestionar la sentencia proferida dentro de un proceso ordinario, que solo resulta procedente en determinadas y especiales circunstancias taxativamente señaladas en la ley, imposibilitando alegar o acudir a otras, en virtud de la excepcionalidad de este mecanismo judicial, que altera la inmutabilidad de las sentencias.

3.5. Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la causal señalada en el numeral 5.º del artículo 250 de la Ley 1437

44. Visto el numeral 5.º del artículo 250 de la Ley 1437, dispone como causal de revisión la de «[...] existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación [...]». Debido a que el legislador no determinó cuáles son los eventos en los que se considera que se ha configurado la citada causal, ha sido la jurisprudencia del Consejo de Estado la que ha dotado de contenido esta disposición¹³.

45. En esa medida, en relación con las irregularidades sustanciales del procedimiento que pueden considerarse como nulidad originada en la sentencia, la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado¹⁴ ha sostenido que son, a modo enunciativo, las siguientes:

- Cuando sin ninguna otra actuación, se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia en firme.
- Cuando sin más actuación se dicta sentencia después de ejecutoriado el auto por el cual hubiera sido aceptado el desistimiento, aprobada la transacción o declarada la perención del proceso, porque así se revive un proceso legalmente concluido.
- Cuando se profiere sentencia, como única actuación, sin el previo trámite correspondiente, porque así se pretermite íntegramente la instancia.
- 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.
- Cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello se pretermite íntegramente la instancia.
- 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.

¹³ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión número 16, sentencia del 5 de mayo de 2020, número único de radicación 11001-03-15-000-2017-02519-00.

¹⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sentencia proferida el 3 de febrero de 2015, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, identificada con núm. único de radicación 11001031500020090049400.



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
 Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
 Recurso Extraordinario de Revisión

- **Cuando el juez provee sobre aspectos respecto de los cuales carece de jurisdicción o competencia.**
- Cuando la providencia carece de motivación.
- Cuando la sentencia aparece suscrita por un número mayor o menor de los magistrados que debieron haberlo hecho; o cuando fue adoptada con un número de votos diferente del previsto en la ley.

46. Por lo anterior, de acuerdo con la posición pacífica del Consejo de Estado, para probar la configuración de la causal, se ha considerado que, por regla general, no es posible «[...] alegar como fundamento del recurso, alguna causa de nulidad acaecida en una etapa previa a la sentencia, ya que ‘la proposición de nulidades procesales se encuentra sometida a las reglas de oportunidad y legitimación previstas en el artículo 142 del Código de Procedimiento Civil [hoy, artículo 133 del Código General del Proceso], sin perjuicio del deber que el artículo 145 ibídem, impone al juez de declarar de oficio las nulidades insaneables que observe antes de dictar sentencia [...]»¹⁵.

47. Sin embargo, en algunos casos se ha aceptado la proposición de la nulidad procesal ocurrida antes de la expedición de la sentencia, siempre y cuando esta no haya podido ser advertida por el recurrente, evento en el que la parte demandante debe probar que efectivamente no tuvo la posibilidad de proponer la nulidad en el curso del proceso.

48. Asimismo, que la anomalía sea de tal magnitud que configura un defecto insanable de la actuación, al punto que, de no presentarse ese yerro, la decisión adoptada hubiese sido distinta¹⁶. Dentro de este grupo de anomalías se encuentran las relacionadas con: i) irregularidades que constituyen causal de nulidad del proceso previstas en las normas procesales y que solo pudieron ser advertidas en la sentencia; y ii) los vicios que contiene la propia sentencia y que pueden derivar en la vulneración del artículo 29 de la Constitución Política, lo cual excluye la posibilidad de formular, por esta vía, cuestionamientos que conciernan al contenido de la motivación, a la valoración probatoria o a la forma de aplicación de una determinada norma.

49. En otras palabras, para que se configure esta causal es necesario que se cumplan los siguientes requisitos¹⁷:

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión número 13, sentencia del 7 de junio de 2016, número único de radicación 11001-03-15-000-2015-02493-00.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión número 26, sentencia del 14 de agosto de 2018, número único de radicación 11001-03-15-000-2014-03093-00; Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 18 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-25-000-2015-00996-00; y Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión número 22, sentencia del 3 de diciembre de 2019, número único de radicación 11001-03-15-000-2019-00894-00.

¹⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión número 13, sentencia del 7 de junio de 2016, número único de radicación 11001-03-15-000-2015-02493-00.



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
 Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
 Recurso Extraordinario de Revisión

49.1. Debe existir una sentencia que ponga fin al proceso ordinario y contra la que no procede recurso de apelación.

49.2. El vicio de nulidad debe configurarse en el momento de la expedición de la sentencia. De este modo, no es procedente controvertir circunstancias que acaecieron con anterioridad a ésta y que, por oportunidad, debieron ser alegadas cuando ocurrieron, según el artículo 134¹⁸ del CGP.

49.3. En su alegación debe identificarse la irregularidad o el vicio grave y su influencia sobre la decisión, con la cual se acredite que de no haber acaecido el resultado sería distinto. De lo anterior se evidencia que no resultan aceptables errores en la aplicación de la ley o *in iudicando*.

3.6. Sobre la jurisdicción y competencia

50. A propósito de la soberanía que le asiste al Estado de administrar justicia, se han instituido los conceptos de jurisdicción y competencia en el ordenamiento jurídico, para garantizar, de ese modo, el derecho fundamental al debido proceso a cargo de toda persona y propender para que sean juzgadas por el juez natural y especializado en la controversia.

51. En ese orden, se ha establecido que la jurisdicción, a grandes rasgos, es la facultad del Estado para resolver controversias jurídicas y por lo mismo es única e indivisible. Por su parte, la competencia «se refiere a la facultad que cada operador judicial tiene para ejercer la jurisdicción en la resolución de determinados asuntos y dentro de un determinado territorio, y ha sido concebida como improrrogable, indelegable, de orden público y aplicable de oficio»¹⁹.

52. En otras palabras, mientras que la competencia es la distribución de funciones al interior de la jurisdicción, esta última constituye aquella facultad para poner fin a las controversias suscitadas entre dos o más partes en conflicto.

53. De allí, esta Corporación ha establecido una serie de factores en orden a verificar el traslado de competencias judiciales a los diferentes jueces y tribunales del Estado. Dichos criterios han sido definidos así:

Objetivo: basado en la naturaleza del proceso y en la cuantía de la pretensión; subjetivo: atiende a la calidad de la persona que ha de ser parte

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión número 14, sentencia del 14 de diciembre de 2021, número único de radicación 11001-03-15-000-2016-00091-00.

¹⁸ «**ARTÍCULO 134. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE.** Las nulidades podrán alegarse en cualquiera de las instancias antes de que se dicte sentencia o con posteridad a esta, si ocurrieren en ella. [...]»

¹⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, providencia del 8 de abril de 2021, número único de radicación 11001-03-25-000-2020-00992-00(3029-20).



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
 Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
 Recurso Extraordinario de Revisión

dentro del proceso; funcional: que se determina en razón del principio de las dos instancias; territorial: se relaciona con el espacio en el cual un funcionario judicial ejerce sus funciones, es decir, lugar o territorio para desatar los litigios que en él surjan; y de conexión: cuando en razón de la acumulación de una pretensión a otra, entre las que existe conexión, un Juez que no es competente para conocer de ellas puede llegar a serlo²⁰.

54. En lo que atañe al factor funcional, cobra relevancia que encuentra su fundamento en el principio de doble instancia, el cual:

Surgió ante la necesidad de preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho, ya que asegura la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juez o fallador en la adopción de una decisión judicial o administrativa, y permite enmendar la aplicación indebida que se haga por parte de una autoridad de la Constitución o la ley. Con este propósito, el citado principio - según lo expuesto -, se constituye en una garantía contra la arbitrariedad, y en mecanismo principal, idóneo y eficaz para la corrección de los yerros en que pueda incurrir una autoridad pública²¹.

55. También se ha establecido que no todos los asuntos son susceptibles de la doble instancia, en el entendido que la ley habilita a que ciertos conflictos tengan excepciones cuyo límite se tropieza de cara al derecho a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

56. De ahí que las reglas de competencia permitan distribuir los diferentes asuntos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo de única, primera y segunda instancia «entre los diferentes funcionarios judiciales, dependiendo de diferentes aspectos, tales como: el nivel de autoridad o calidad del funcionario que expide el acto, la naturaleza del acto administrativo objeto de control, el tipo de sanción y la cuantía de las pretensiones, entre otros»²².

3.7. Análisis de la causal de revisión

57. La Sala procede a considerar si, en el presente caso, se estructuran los presupuestos que la ley establece y que el Consejo de Estado ha precisado, a través de los criterios judiciales citados en acápites anteriores, para la configuración de la causal prevista en el numeral 5.º del artículo 250 de la Ley 1437.

58. A juicio de la parte actora, la Sección Tercera del Consejo de Estado carecía

²⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia del 12 de julio de 2007, número único de radicación 20001-23-31-000-2001-01282-01 (2082-2006.-).

²¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-095 de 2003.

²² Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia del 30 de marzo de 2017, número único de radicación 11001-03-25-000-2016-00674-00(2836-16).



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
 Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
 Recurso Extraordinario de Revisión

de competencia funcional para decidir la controversia suscitada en el marco de la acción de reparación directa con el radicado 05501-23-31-000-2002-04591-00/01 (45.843) en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, por la muerte del joven Luis Javier Múnera Avendaño a manos de una cuadrilla del batallón de Ingenieros «Pedro Nel Ospina» del Ejército Nacional.

59. Lo anterior, porque el proceso inició con vocación de doble instancia, sin embargo, las reformas introducidas por las leyes 446 de 1998 y 954 de 2005 de aplicación inmediata, convirtieron la controversia en una de única instancia ante el Tribunal Administrativo de Antioquia.

60. Con miras a establecer si por las razones que se invocaron se incurrió en nulidad por falta de competencia, para el efecto, es preciso revisar las actuaciones procesales surtidas al interior del proceso que derivó en la providencia aquí cuestionada, con el fin de determinar si la causal de nulidad se originó en la sentencia o en un momento anterior a ella y, en consecuencia, si concurren los demás elementos de configuración de la misma.

61. La parte accionante radicó demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, el día 20 de noviembre de 2002. De conformidad con las reglas de competencia dispuestas en los artículos 129²³ y 132²⁴ del CCA, el conocimiento del proceso correspondió al Tribunal Administrativo de Antioquia en primera instancia.

62. En el *sub judice* y de conformidad con la información que reposa en el sistema de consulta de procesos de la rama judicial, se advierte que el proceso ingresó a despacho para fallo el 10 de noviembre de 2005 y el 31 de julio de 2006 el Tribunal remitió el expediente a los Juzgados Administrativos para reparto²⁵.

²³ «**ARTICULO 129. EN SEGUNDA INSTANCIA.** El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de los siguientes asuntos:

1. De las apelaciones y consultas de las sentencias y de los autos sobre liquidación de condenas en abstracto dictados en primera instancia por los Tribunales Administrativos, y de los recursos de queja cuando se deniegue el de apelación.

2. De las apelaciones de autos inadmisorios de la demanda, o de los que resuelvan sobre suspensión provisional, o de las providencias que pongan fin a la actuación, proferidos en procesos de que conocen los Tribunales Administrativos en primera instancia.

3. De las apelaciones y recursos de queja que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de ochocientos mil pesos (\$ 800.000); y de las consultas de las sentencias dictadas en estos mismos procesos cuando fueren adversas a quien estuvo representado por curador ad litem».

²⁴ «**ARTICULO 132.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes procesos

10. De los de reparación directa y cumplimiento que se promuevan contra la Nación, las entidades territoriales o las entidades descentralizadas de los diferentes órdenes, cuando la cuantía exceda de tres millones quinientos mil pesos (\$ 3.500.000)».

²⁵Cfr.

<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=AJQ5ESkHiHW%2f6TZWGBnuBPZmcc4%3d> . Rad 05001233100020020459100.



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
 Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
 Recurso Extraordinario de Revisión

63. El asunto correspondió al Juzgado Veinticuatro Administrativo de Medellín quien, mediante providencia del 9 de noviembre de 2005, consideró que el Tribunal no perdió la competencia para continuar con el conocimiento del proceso. Lo anterior con fundamento en que la Ley 954 de 2005 readecuó las competencias de la Ley 446 de 1998 y dispuso que los procesos cuyas cuantías fueren hasta de 100, 300, 500 y 1.500 SMLMV corresponderían a dicha autoridad en única instancia.

64. En consonancia, señaló que el proceso tendría un trámite de única instancia, mientras entraban en funcionamiento los jueces administrativos a los cuales les correspondería en primera instancia, según el artículo 134 B del Código Contencioso. Agregó que, siempre y cuando los expedientes no estuvieren al despacho para fallo, debían ser remitidos a los jueces administrativos, en caso contrario, la competencia quedaría radicada en el Tribunal de conformidad con el inciso 3 del artículo 164 de la Ley 1446 de 1998 que a la letra dispone:

Artículo 164. [...] Los procesos en curso que eran de única instancia ante el Consejo de Estado o ante los Tribunales y que quedaren de doble instancia se deberán enviar en el estado en que se encuentren al competente, según esta ley, salvo que hayan entrado al despacho para sentencia.

65. En esas circunstancias, declaró su falta de competencia y consideró que el Tribunal Administrativo de Antioquia debía continuar con el conocimiento del proceso. El 16 de enero de 2007, el expediente regresó a la autoridad inicial.

66. Mediante sentencia del 30 de mayo de 2012, el Tribunal Administrativo de Antioquia resolvió la controversia en sentido favorable a los intereses de la parte actora. Declaró la responsabilidad del Estado por la muerte de Luis Javier Múnera Avendaño y, como consecuencia de ello, ordenó la indemnización por los perjuicios morales y materiales causados a las víctimas. En la misma fecha, la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional presentó recurso de apelación.

67. A raíz de lo anterior, mediante providencia del 6 de agosto de 2012 el Tribunal citó a las partes a la audiencia de que trata el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010²⁶, so pena de declarar desierto el recurso de conformidad con lo dispuesto por el párrafo de la norma en cita.

²⁶«**ARTÍCULO 70. <Ver modificaciones directamente en la Ley 640 de 2001>** Adiciónese un cuarto inciso al artículo 43 de la Ley 640 de 2001, cuyo texto será el siguiente:

En materia de lo contencioso administrativo, cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria.

PARÁGRAFO. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.»



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
Recurso Extraordinario de Revisión

68. Obra dentro del expediente ordinario el acta de la audiencia referida en el numeral anterior, en ella se corrobora que las partes asistieron a la diligencia. La apoderada de la parte accionante manifestó:

En tanto la parte demandada manifiesta no tener ánimo conciliatorio le solicito muy comedidamente al despacho declarar fallida la presente diligencia y continuar con el trámite del proceso.

69. En consecuencia, el 16 de octubre de 2012, la autoridad judicial concedió el recurso de apelación tras declarar fallida la audiencia de conciliación. Expuso:

En atención a que son apelables las sentencias de primera instancia proferidas por los Tribunales, conforme a lo previsto en el artículo 118 del Código Contencioso Administrativo, habrá de concederse los recursos interpuestos oportunamente por la apoderada judicial de la entidad demandada, en el efecto suspensivo, por ser la regla general.

70. En virtud de ello, el expediente fue remitido a la Sección Tercera de esta Colegiatura, quien mediante providencia del 28 de enero de 2013 admitió el recurso de apelación, tras advertir que reunía todos los requisitos legales. Particularmente manifestó:

[...] comoquiera que dicha decisión es apelable y el impugnante lo presentó y sustentó oportunamente.

Al respecto es menester anotar que el presente proceso tiene vocación de doble instancia, pues el valor de la suma de todas las pretensiones acumuladas asciende a \$276.300, equivalente a 894,17 salarios mínimos mensuales legales de 2002, año de presentación de la demanda, a razón de 309.000 el salario mínimo mensual legal; conforme a lo dispuesto en el artículo 129 y numeral 6 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, y el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil- (Sic a toda la cita).

71. Obra constancia, de 15 de febrero de 2013, de que el término de ejecutoria del auto que admitió el recurso corrió desde el 11 hasta el 13 de febrero de ese año. Sobre lo decidido en esa providencia, las partes guardaron silencio²⁷.

72. En seguida, los extremos procesales presentaron alegatos de conclusión conforme al artículo 210 del C.C.A. Para el efecto, el apoderado de la parte actora solicitó la confirmación de la sentencia de primera instancia, reiteró la falla de servicio de la entidad demandada debido a que los miembros pertenecientes al Ejército Nacional incumplieron el mandato constitucional referido a la protección de la vida civil, al haber accionado sus armas de dotación sin ningún tipo de

²⁷ Cfr. Folio 306 cuaderno 2. Exp: 05001-23-31-000-2002-04591-01.



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
Recurso Extraordinario de Revisión

cautela y desatendiendo el catálogo de seguridad y precisó que todos los elementos de la responsabilidad estaban acreditados.

73. El 11 de febrero de 2015, mediante solicitud elevada por el Ministerio Público, se citó a las partes a audiencia de conciliación. No obstante, solo se hizo presente la entidad demandada quien manifestó que no le asistía ánimo conciliatorio.

74. Finalmente, mediante providencia del 13 de diciembre de 2021 la Sección Tercera, Subsección C de esta colegiatura profirió sentencia de segunda instancia. Consideró que la actuación de la víctima fue adecuada en la producción del resultado dañoso, en cuando desencadenante de la reacción militar, situación que resultó irresistible, imprevisible y externa a las fuerzas militares, por lo que no existía mérito para acceder a las pretensiones de la demanda. En consecuencia, revocó la sentencia del 30 de mayo de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

75. Vistas todas las circunstancias que rodearon el proceso ordinario de reparación directa, la Sala debe aclarar que la falta de competencia alegada debió originarse en la sentencia, como fue visto, porque de lo contrario el vicio se habría originado a partir de la providencia que admitió la demanda o en este caso el recurso de apelación interpuesto en contra del fallo de primera instancia y en ese sentido no es causal de revisión²⁸.

76. Valga señalar que no es posible alegar como causal del recurso extraordinario de revisión una nulidad que hubiere acaecido en una etapa previa a la sentencia, máxime si se advierte que la proposición de nulidades procesales se encontraba sometida a las reglas de oportunidad y legitimación previstas en el artículo 142 del Código de Procedimiento Civil.

77. La jurisprudencia de esta corporación ha aceptado la posibilidad de alegar como nulidad originada en la sentencia aquella que, aunque ocurrida en momento anterior al de la emisión del fallo definitivo no apelable, no pudo ser advertida por el recurrente durante el curso del proceso²⁹. En este caso se configura esta hipótesis porque lo aquí alegado se hubiese podido promover en el trámite del proceso de reparación directa.

78. En efecto, de lo expuesto la Sala prevé que la nulidad procesal alegada no se originó en la sentencia misma, por el contrario, resulta fácil concluir que la supuesta

²⁸ Cfr. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P: Jaime Moreno García. Sentencia del 18 de octubre de 2005. Radicación 2000-00239-00(REV), y Sala Veintisiete (27) Especial de Decisión. C.P: Alberto Yepes Barreiro. Sentencia del 3 de febrero de 2015. Radicación 11001-03-15-000-2014-00387-00(REV).

²⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sentencia del 20 de abril de 2004, expediente REV-00132.



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
 Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
 Recurso Extraordinario de Revisión

irregularidad se suscitó con la expedición del auto de fecha 16 de octubre de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia y la decisión del 28 de enero de 2013 proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C que concedió y admitió el recurso de apelación, respectivamente. Lo anterior porque en dichas providencias se determinó que se iba tramitar el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada.

79. Nótese que los recurrentes fueron citados a la audiencia de conciliación de que trata el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010³⁰ a efectos de pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra el fallo de primera instancia, y contrario a poner de presente la situación que hoy les aqueja, solicitaron «continuar con el trámite del proceso».

80. Entonces, no se explica la Sala por qué, al momento de pronunciarse sobre el recurso de apelación, los accionantes consideraban que el asunto sí debía continuar para segunda instancia ante el Consejo de Estado, pero con la sentencia en segundo grado y, al resultarle adversa a sus intereses, su parecer cambió. Esto, al sostener, en el recurso extraordinario de revisión, que la controversia era de única instancia.

81. Aunado a ello, tuvieron a su disposición los recursos de reposición y súplica dispuestos por los artículos 180 y 183 del CCA en contra de las decisiones que concedieron y admitieron la impugnación. Sin embargo, optaron por guardar silencio.

82. En este punto conviene destacar lo que esa corporación ha precisado sobre el particular:

[...] en lo concerniente al momento procesal para invocarlas, pues aun cuando se trate de nulidades insubsanables, como la falta de competencia funcional, si esta no se produjo en la sentencia que puso fin al proceso, ya no habrá mecanismos procesales para impugnarla, en tanto la acción de revisión extraordinaria exige que el vicio de nulidad tenga su génesis en la providencia impugnada, y sólo así podrá el fallador de la revisión extraordinaria invalidar el carácter de cosa juzgada de ampara el fallo jurisdiccional que se encuentra ejecutoriado³¹.

³⁰ «**ARTÍCULO 70. <Ver modificaciones directamente en la Ley 640 de 2001>** Adiciónese un cuarto inciso al artículo 43 de la Ley 640 de 2001, cuyo texto será el siguiente:

En materia de lo contencioso administrativo, cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. **PARÁGRAFO.** Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso».

³¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Terca. C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia del 12 de febrero de 2014, radicación 47001-23-31-000-2009-00301-01(41859).



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
Recurso Extraordinario de Revisión

83. En ese orden de ideas, esta Sala Especial de Decisión considera que no se encuentran acreditados los requisitos de la causal número 5 del artículo 250 del CPACA, pues las situaciones que las partes consideran constituyen nulidad, no tuvieron su origen en la sentencia del 13 de diciembre de 2021 proferida por la Sección Tercera, Subsección C de esta corporación.

4. Condena en costas

84. De conformidad con lo señalado en el artículo 255 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, una vez se declare infundado el recurso extraordinario de revisión, corresponde al juez condenar en costas al recurrente.

85. Sin embargo, dicho precepto no puede ser interpretado de manera aislada de las demás disposiciones que integran dicho cuerpo normativo y que regulan la forma en que los jueces de lo contencioso administrativo han de pronunciarse sobre este aspecto. En efecto, la aplicación del artículo 255 del CPACA resultaría inane si no se acude a lo señalado en el artículo 188 *ibídem*, que contiene la remisión expresa a las normas del Código General del Proceso en las que se establecen los elementos que forman parte de las costas procesales, la manera en que ha de tasarse la condena a imponer por dichos conceptos y otros aspectos relevantes sobre la materia.

86. En el asunto bajo examen, el recurso extraordinario de revisión promovido se dirige contra una sentencia proferida en segunda instancia dentro de un proceso de reparación directa en el que se solicitó la declaratoria de responsabilidad del Estado por la muerte del joven Luis Javier Múnera Avendaño a manos de una cuadrilla del Batallón de Ingenieros «Pedro Nel Ospina» del Ejército Nacional y, en consecuencia, el pago de los perjuicios morales y materiales ocasionados a sus familiares. Por tanto, debe darse aplicación a la regla general contemplada en el artículo 255 del CPACA, dado que el recurso fue declarado infundado.

87. El artículo 366, ordinal 4, del Código General del Proceso dispone que «[p]ara la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas».

88. Así las cosas, la Sala se abstendrá de condenar al pago de las agencias en derecho conforme a lo establecido en el Acuerdo número PSAA16-10554, toda vez que la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional no acudió al proceso.



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
Recurso Extraordinario de Revisión

89. En cuanto a las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y perjuicios, no serán reconocidos, toda vez que no fueron demostrados en el trámite, conforme lo establecido en los artículos 188 y 255 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el 361 del Código General del Proceso.

5. Conclusiones de la Sala

90. Se declarará infundado el recurso propuesto, en la medida que no se advierte la configuración de la causal de revisión prevista en el numeral 5.º del artículo 250 de la Ley 1437, toda vez que el vicio de nulidad alegado no se originó en la sentencia recurrida.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte recurrente contra la sentencia proferida el 13 de diciembre de 2021 por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el proceso de reparación directa identificado con el número de radicación 05001-23-31-000-2002-04591-00/01 (45.843) en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional.

SEGUNDO: ABSTENERSE DE CONDENA COSTAS, de acuerdo con lo indicado en la presente providencia.

TERCERO: ARCHIVAR el expediente del recurso extraordinario de revisión, cumplido lo anterior y previas las anotaciones pertinentes en el sistema de información de gestión de procesos y manejo documental Justicia XXI y SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Consejero de Estado



Radicado: 11001-03-15-000-2023-00759-00
Demandantes: María Dolly Munera Giraldo y otros
Recurso Extraordinario de Revisión

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL
BASTO**
Consejera de Estado

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Consejero de Estado
Con aclaración de voto

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO
VALDÉS**
Consejero de Estado

**JUAN ENRIQUE BEDOYA
ESCOBAR**
Consejero de Estado
Con aclaración de voto

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sala Cuarta Especial de Decisión en la Sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.