

## **COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO - Para conocer del Recurso Extraordinario de Revisión**

La Sala es competente para decidir el asunto por tratarse del recurso extraordinario de revisión interpuesto oportunamente contra una sentencia ejecutoriada del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Lo anterior en los términos de los artículos 185 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998 y 1º del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena del Consejo de Estado, normas vigentes para la época de interposición del recurso.

**FUENTE FORMAL:** LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 57 / ACUERDO 55 DE 2003

**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Noción. Definición. Concepto / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Regulación normativa. Finalidad / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - No es una tercera instancia para reabrir un debate procesal o corregir errores del juez / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Causales**

El recurso extraordinario de revisión, es una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada, pues con él se abre la posibilidad de controvertir un fallo ejecutoriado, siempre que se configure alguno de los eventos consagrados en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo. (...) se desprende que el objeto del recurso es procurar el restablecimiento de la justicia material de la decisión, cuando esta última ha sido afectada por situaciones exógenas que no pudieron plantearse en el proceso correspondiente, pero que, a juicio del legislador, revisten tal gravedad que autorizan romper el principio de la cosa juzgada. (...) este recurso no es una oportunidad para reabrir un debate propio de las instancias, ni para suplir la deficiencia probatoria. Tampoco es un medio para cuestionar los fundamentos jurídicos de las providencias. Es decir, el recurso extraordinario de revisión no puede servir para cuestionar la actividad interpretativa del juez o para corregir errores in iudicando, sino que fue consagrado para discutir y ventilar hechos procesales específicos que, o incidieron indebidamente en la decisión mediante la cual se resolvió el litigio -como es el caso de los documentos falsos o adulterados-, o no pudieron ser tenidos en cuenta a pesar de ser determinantes para la misma -como ocurre con las pruebas recobradas o la aparición de una persona con mejor derecho-, o fueron sobrevinientes a la decisión y hacen que esta última carezca de razón de ser -como en el caso de la causal cuarta-, o deben poder ser objeto de examen judicial -como cuando existe una nulidad originada en la sentencia y esta no era objeto de recurso de apelación. (...) el recurso busca revertir decisiones que fueron ganadas injustamente, esto es, por medios ilícitos o irregulares, pero no para tratar de enmendar lo que, en términos legales y jurisprudenciales se conocen como errores judiciales, es decir, los casos de inadecuada valoración de las pruebas -error de hecho-, falta de aplicación de la norma correspondiente o indebida aplicación de la misma -error de derecho. (...) por ser un recurso extraordinario cuya procedencia está limitada a causales taxativamente enumeradas, quien lo ejerce tiene la elemental obligación de indicar con precisión cuál es la causal invocada y, más allá de ese formalismo, debe señalar con claridad y exactitud cuáles son los motivos y especialmente los hechos que le sirven de fundamento y la configuran. De acuerdo con el numeral 8 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, la circunstancia de que exista una sentencia anterior que produzca sobre los hechos de la demanda el fenómeno de cosa juzgada, es causal de revisión de la sentencia, siempre que la respectiva excepción no hubiere sido alegada dentro del proceso contencioso

administrativo. (...) para que se configure esta causal es necesaria la presencia concurrente de tres presupuestos esenciales, a saber: (i) que existan dos sentencias contradictorias; (ii) que la sentencia contrariada constituya cosa juzgada en el proceso en la que fue dictada, lo cual ocurre cuando éste involucra a las mismas partes de un proceso anterior, versa sobre el mismo objeto y se adelanta por la misma causa; y (iii) que en el segundo proceso no se haya propuesto como excepción la cosa juzgada. El último de los requisitos señalados tiene un ingrediente adicional que consiste en demostrar la imposibilidad de haber propuesto al interior del proceso ordinario, la cosa juzgada como excepción. **NOTA DE RELATORIA:** En relación con la cosa juzgada y sus límites, consultar Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de 26 de julio de 2005, rad. 2009-00062

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 188.8

**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Niega. No se configuro la causal invocada por el actor. No se cumple con ninguno de los requisitos de procedencia que establece la ley**

En el caso concreto, se advierte que si bien la parte recurrente invocó la causal contenida en el numeral 8 del artículo 188 del C.C.A., a efectos de que fuera admitida su petición, lo cierto es que salta a la vista que el recurso extraordinario planteado no cumple con ninguna de las condiciones establecidas en la referida disposición para su procedencia. (...) como bien lo señaló la entidad demandada, la parte demandante no allegó -ni tan siquiera adujo- alguna providencia respecto de la cual pudiera predicarse la cosa juzgada en el caso concreto. En ese entendido, mucho menos explicó cómo se configuraron en el sub lite los tres requisitos que han sido calificados como esenciales para que se pudiera romper el principio de la inmutabilidad de las providencias judiciales ejecutoriadas y, de este modo, se procediera a revisar la sentencia dictada por el tribunal. (...) Se encuentra que, por el contrario, la carga argumentativa desplegada por la apoderada de los demandantes tenía por fin demostrar como el tribunal a quo contrarió normas de derecho público, tales como aquellas que permiten predicar la responsabilidad del Estado por las posibles omisiones en las que haya incurrido, y que valoró de forma indebida las pruebas que obraban en el expediente. Resulta evidente que el propósito de dichos razonamientos no es otro que el de lograr que esta Corporación haga un control de legalidad respecto de la sentencia expedida el 21 de noviembre de 2005, como si se tratara de una nueva instancia, sin tener en cuenta que respecto de ella operó el fenómeno jurídico de la cosa juzgada.(...) se reitera que el propósito del recurso extraordinario de revisión no es el de reparar los posibles errores en los que hubiere incurrido el juez, sino el de permitir un nuevo estudio del asunto cuando la sentencia ha sido afectada por fenómenos externos que no fueron puestos de presente dentro del trámite del proceso contencioso-. En esas condiciones, se procederá a denegar el recurso interpuesto.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION B**

**Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 76001-23-31-000-1999-02223-01(35440)**

**Actor: VICTOR ALONSO RAMIREZ Y OTRO**

**Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI**

**Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION**

Decide la Sala el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 21 de noviembre de 2005 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

**SÍNTESIS DEL CASO**

Los ahora recurrentes en revisión extraordinaria interpusieron una demanda de reparación directa contra el municipio de Santiago de Cali para que se declarara la responsabilidad de la entidad territorial por la muerte del menor Víctor Alonso Ramírez Camacho, acaecida el 16 de septiembre de 1997, mientras era atendido en el núcleo de atención primaria 18 del centro de salud Meléndez. Mediante sentencia de 21 de noviembre de 2005, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca denegó las pretensiones por considerar que no estaba acreditado el nexo causal entre la muerte del menor y la actuación de la autoridad demandada. Los entonces demandantes recurrieron en revisión extraordinaria la decisión anterior, alegando la causal octava del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo: “[s]er 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”.

**ANTECEDENTES**

**I. La demanda**

1. Los señores Víctor Alonso Ramírez y Luz Dary Camacho, actuando en nombre propio y en representación de sus hijos menores Jhon Teylor, Kelly Niyoreth y Mayori Johana Ramírez Camacho; Luis Ernesto Ramírez, Gabriela Quila de Ramírez y Enelia Camacho Quila, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, presentaron demanda en contra del municipio de Santiago de Cali con el fin de que se accediera a las siguientes declaraciones y condenas (f. 14-25, c. 1):

*Declárese a la Secretaría de Salud municipal y Alcaldía de Santiago de Cali, representada legalmente por el Doctor Ricardo Cobo Lloreda, administrativamente responsable de la muerte del menor VÍCTOR ALONSO RAMÍREZ CAMACHO, y por consiguiente de la totalidad de los daños y perjuicios causados a VÍCTOR ALONZO RAMIREZ (sic) y LUZ DARY CAMACHO, en calidad de padres legítimos de la víctima y a los menores JHON TEYLOR, KELLY NIYORETH y MAYORI JOHANA RAMÍREZ CAMACHO, respectivamente en calidad de hermanos menores del niño causante; así como también de los Abuelos Paternos LUIS ERNESTO RAMÍREZ quien se identifica con la C.C. No. 2'435.607 de Cali y la señora GABRIELA QUILA DE RAMÍREZ, quien se identifica con la C.C. No 29'011.150 de Cali, ambos mayores de edad y vecinos de esta ciudad; Así como también la Abuela materna, señora ENELIA CAMACHO, quien se identifica con la C.C. No 29'577.197 de Villacolombia, Jamundí (V), también mayor y vecina de Jamundí.*

*Como consecuencia de la declaración anterior se condene a la SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL Y ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI, a pagar a los Actores los Perjuicios Morales Subjetivos así:*

**1. PERJUICIOS MORALES SUBJETIVOS**

*Se deben a los Actores o a quien o quienes sus derechos representan al momento del fallo, el equivalente en pesos a 1.000 gramos oro fino, a VÍCTOR RAMÍREZ y LUZ DARY CAMACHO, en calidad de padres legítimos del menor fallecido y en la misma cantidad para los menores JHON TEYLOR, KELLY NIYORETH y MAYORI JOHANA RAMÍREZ CAMACHO, respectivamente y los Abuelos Paternos LUIS ERNESTO RAMÍREZ y GABRIELA QUILA DE RAMÍREZ y la Abuela Materna ENELIA CAMACHO, al precio que se encuentre el metal en la fecha de la ejecutoria de la Sentencia de conformidad con la certificación que en tal sentido expida el Banco de la República (Art. 106 C.P.), ya que los presume la Jurisprudencia Nacional en materia Administrativa por el parentesco o por el vínculo para los padres, cónyuges, concubinos, abuelos, e hijos y demás, los presume hoy en día para los hermanos.*

|                                     |                       |                          |
|-------------------------------------|-----------------------|--------------------------|
| <i>C. VÍCTOR ALONSO RAMÍREZ</i>     | <i>PADRE</i>          | <i>1500 grs Oro fino</i> |
| <i>LUZ DARY CAMACHO</i>             | <i>MADRE</i>          | <i>1500 grs Oro fino</i> |
| <i>JHON TEYLOR RAMÍREZ C</i>        | <i>HERMANO</i>        | <i>1000 grs Oro</i>      |
| <i>KELLY NIYERETH RAMÍREZ</i>       | <i>HERMANA</i>        | <i>1000 grs Oro</i>      |
| <i>MARYORI (sic) JOHANA RAMÍREZ</i> | <i>HERMANA</i>        | <i>1000 grs Oro</i>      |
| <i>LUIS ERNESTO GARCÍA</i>          | <i>ABUELO PATERNO</i> | <i>1000 grs Oro</i>      |
| <i>GABRIELA QUILA DE RAMÍREZ</i>    | <i>ABUELA PATERNA</i> | <i>1000 grs Oro</i>      |
| <i>ENELIA CAMACHO</i>               | <i>ABUELA MATERNA</i> | <i>1000 grs Oro</i>      |

2. Para el efecto, la parte demandante adujo que el 13 de septiembre de 1997, el menor Víctor Alonso Ramírez Camacho fue llevado por sus padres al núcleo de atención primaria 18 del centro de salud Meléndez. Allí únicamente se le formuló un medicamento. El día 15 del mismo mes y año, ante la evidencia de que el niño no mejoraba su condición, sino que, por el contrario, empezaba a presentar convulsiones, fue remitido al centro asistencial, sección de urgencias, en donde a pesar de su grave estado de salud no fue atendido diligentemente, por cuanto el médico consideró que su caso era leve. Cuando se le fue a examinar él ya había fallecido.

## **II. El fallo recurrido**

3. Mediante sentencia de 21 de noviembre de 2005, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca resolvió el asunto y dispuso denegar las pretensiones incoadas por los actores (f. 253-268, c. 1), por considerar que no se acreditó el nexo causal entre el daño sufrido y la actuación de la entidad.

4. Para el efecto, el tribunal explicó que de conformidad con las pruebas recaudadas, la muerte del menor se produjo como consecuencia de una afección vírica cardíaca, la cual, de conformidad con el dictamen pericial practicado, no se podía prever, por cuanto fue un proceso inflamatorio agudo de 24 horas de evolución que derivó en un edema cerebral y pulmonar súbito, que se produjo en pocos minutos. Al tiempo, en dicha experticia se aseguró que la faringitis que se le diagnosticó en un primer momento era una patología diferente, que no podía camuflar el edema pulmonar, puesto que la principal manifestación de esta patología es la dificultad respiratoria, síntoma que no fue documentado en la historia clínica de ingreso.

5. De otra parte, de conformidad con los testimonios del personal que operaba en el centro de salud y de la declaración de parte de los mismos padres de la víctima, determinó que el 16 de septiembre de 1997, a las 5:15 de la mañana, cuando el menor fue puesto a disposición de la enfermera de turno en el centro de salud, éste ya no presentaba signos vitales.

6. De este modo, concluyó que *“(...) con las pruebas documentales analizadas arriba y los testimonios del médico, la enfermera y los padres del*

*menor, vinculados directamente en la atención del pequeño paciente se puede concluir que no se demostró en el plenario el nexo causal entre la muerte del niño Víctor Alfonso Ramírez Camacho y la atención dispensada en el centro de Salud del Barrio Meléndez, en los días 13 y 16 de septiembre de 1997, pues en la primera cita se hizo una evaluación que de conformidad con el dictamen pericial respondía a los síntomas que presentaba el paciente, y en la segunda ocasión, el menor cuando fue atendido (sic) estaba muerto”.*

7. Contra esta decisión la parte actora interpuso recurso de apelación (f. 270, c. 1), que no fue concedido, comoquiera que el proceso era de única instancia, de acuerdo con la estimación de la cuantía realizada en la demanda (f. 273-274, c. 1).

### **III. El recurso extraordinario de revisión**

8. El 21 de mayo de 2008, los demandantes Víctor Alonso Ramírez y otros interpusieron recurso extraordinario de revisión contra la decisión anterior (f. 25-27, c. ppl.), con fundamento en la causal contemplada en el numeral 8° del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, comoquiera que “(...) [la sentencia] es la única vía para el restablecimiento de la justicia, con que cuenta mi apoderado, ya que en ella se quebrantaron normas Constitucionales y Legales, que constituyen en bases jurídicas para que la sentencia cuya revisión se pretende, cese los efectos jurídicos producidos hasta hoy”.

9. En ese entendido, la parte demandante advirtió que la sentencia desconoció que de conformidad con lo señalado en el artículo 90 de la Constitución Política y el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, el Estado es responsable por los hechos que produzcan un daño antijurídico, sino también por las omisiones de los deberes que legalmente estaba obligado a cumplir.

10. Igualmente, adujo que en el caso concreto el médico tratante incumplió uno de los deberes que le eran exigibles, pues desconoció que el artículo 10 de la Ley 23 de 1981 lo obligaba a dedicar el tiempo necesario para hacer una evaluación

---

<sup>1</sup> “Son causales de revisión: // 2. 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”.

adecuada del estado de salud del paciente y a ordenar los exámenes necesarios para emitir un diagnóstico preciso, en la medida en que señaló que el menor Víctor Alonso Ramírez Camacho sufría de una amigdalitis, sin haber practicado previamente los exámenes que hubieran podido indicar la gravedad del estado de salud del menor.

11. Asimismo, aseguró que las pruebas obrantes en el expediente no eran elementos suficientes para que el tribunal hubiera dictado sentencia denegando las pretensiones de la demanda, pues lo cierto es que la parte demandada se negó a aportar la historia clínica del menor y que las declaraciones del médico y de la enfermera guardaban serias contradicciones. Así, de conformidad con la hora de la muerte determinada por medicina legal, consideró que se podía establecer que al momento de su fallecimiento éste se encontraba esperando atención por parte del centro médico.

12. En ese entendido, adujo lo siguiente: *“(...) el daño causado al menor, que el fallador reconoce en su proveído, no se causó por obra y gracia del Espíritu Santo. El daño que hoy reclama indemnización por parte de los familiares y la suscrita, lo causó el médico y de allí se desata el nexo causal. Cosa muy distinta es, que dentro de los planes del fallador no haya estado el reconocerlo, sabrá Dios por qué pero que se probó; se probó. El daño para que sea indemnizable debe subsistir y ser cierto y si resultó probado dentro del proceso había que pronunciarse frente a él y no plasmar jurisprudencia pasando por encima [de] lo que ordena la Ley (artículo 2341 del Código Civil), para sustentarlo sin remitirse al caso concreto”.*

13. Finalmente, advirtió que la sentencia fue indebidamente notificada, en la medida en que en lugar de citarla para que se notificara personalmente, se surtió dicho procedimiento mediante la fijación de edicto, seis meses después de la fecha en la que fue proferida.

#### **IV. Trámite procesal**

14. El recurso se admitió mediante auto de 19 de junio de 2008 (f. 41, c. ppl.). El 9 de febrero de 2009 el municipio de Santiago de Cali contestó la demanda presentada en ejercicio del recurso extraordinario de revisión y pidió que se

negaran las pretensiones de la parte actora, por cuanto “(...) las causales señaladas en la ley para interponer este recurso extraordinario, son taxativas, como también que dicho recurso, **no está consagrado para subsanar errores de procedimiento y menos de apreciación en que hubiere podido incurrir el fallador. El recurrente lo que debe hacer es ceñirse a las causales que le ponen límite al recurso**” (resaltado del texto, f. 53-55, c. 1).

15. En ese sentido, la entidad demandada afirmó que el recurrente no presentó ninguna sentencia contraria a la dictada por el tribunal que pudiera configurar el fenómeno de la cosa juzgada, sino que, por el contrario, para la procedencia de la causal se limita a afirmar que el recurso extraordinario de revisión era la única vía con la que contaba para el restablecimiento de los derechos que, según afirma, le fueron conculcados. Literalmente adujo:

*Al leer la demanda, se observa que de acuerdo al acápite de PRUEBAS, el recurrente pretende que se decreten nuevas pruebas, lo cual es improcedente; lo que tendría que demostrarse dentro del trámite del presente recurso extraordinario es la existencia de otro fallo con fuerza de cosa juzgada entre las partes del proceso, para poder analizar la causal invocada, el cual no presenta como prueba. Es que la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causal que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de las partes, pero esto no se pretende demostrar.*

*Significa lo anterior que el sustento legal del recurso es una causal consagrada en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, que al ser planteada en la demanda, no se atempera a las exigencias establecidas.*

*Por todo lo anterior, no habría lugar a revisión, pues el tribunal, en la sentencia acusada, se pronunció y determinó que no prosperaban las pretensiones de la demanda, y no anexa fallo anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso de la referencia, presentándose el supuesto normativo de improcedencia del recurso extraordinario.*

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia

16. La Sala es competente para decidir el asunto por tratarse del recurso extraordinario de revisión interpuesto oportunamente contra una sentencia



ejecutoriada del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca<sup>2</sup>. Lo anterior en los términos de los artículos 185 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998<sup>3</sup> y 1º del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>4</sup>, normas vigentes para la época de interposición del recurso.

## II. Problema jurídico

17. Le corresponde a la Sala determinar si hay lugar a la revisión extraordinaria de la sentencia mediante la cual se denegaron las pretensiones formuladas en acción de reparación directa. Para ello es necesario precisar, a la luz del objeto del recurso extraordinario de revisión, el contenido de la causal invocada, a fin de establecer si lo invocado por la parte recurrente resulta acorde con lo que la ley exige para su procedencia del medio de impugnación.

## III. Análisis de la Sala

18. El recurso extraordinario de revisión, es una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada, pues con él se abre la posibilidad de controvertir un fallo ejecutoriado, siempre que se configure

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo, el término para interponer el recurso extraordinario de revisión es de dos años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, hecho que, en los términos del artículo 331 del Código de Procedimiento Civil, ocurrió el 1 de junio de 2008. Así pues, el recurso extraordinario presentado el 21 de mayo de 2008, fue interpuesto en tiempo.

<sup>3</sup> Esta norma prescribía que el recurso extraordinario de revisión procedía en contra de las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia. Sin embargo, la Corte Constitucional, en sentencia C-520 de 1999, consideró que el recurso extraordinario de revisión debe proceder en cualquier proceso cuya naturaleza permita la configuración de las causales de revisión, razón por la cual declaró inexecutable las expresiones que restringían la procedencia del recurso únicamente a las sentencias proferidas por las Secciones y Subsecciones del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos.

<sup>4</sup> Norma que dispone: *“Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Tercera: (...) 10-. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictados por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección”*.

alguno de los eventos consagrados en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo<sup>5</sup>.

19. De la lectura del referido artículo se desprende que el objeto del recurso es procurar el restablecimiento de la justicia material de la decisión, cuando esta última ha sido afectada por situaciones exógenas que no pudieron plantearse en el proceso correspondiente, pero que, a juicio del legislador, revisten tal gravedad que autorizan romper el principio de la cosa juzgada<sup>6</sup>.

20. En ese sentido, este recurso no es una oportunidad para reabrir un debate propio de las instancias, ni para suplir la deficiencia probatoria. Tampoco es un medio para cuestionar los fundamentos jurídicos de las providencias. Es decir, el recurso extraordinario de revisión no puede servir para cuestionar la actividad interpretativa del juez<sup>7</sup> o para corregir errores *in iudicando*, sino que fue consagrado para discutir y ventilar hechos procesales específicos que, o incidieron indebidamente en la decisión mediante la cual se resolvió el litigio - como es el caso de los documentos falsos o adulterados-, o no pudieron ser tenidos en cuenta a pesar de ser determinantes para la misma -como ocurre con las pruebas recobradas o la aparición de una persona con mejor derecho-, o fueron sobrevinientes a la decisión y hacen que esta última carezca de razón de ser -como en el caso de la causal cuarta-, o deben poder ser objeto de examen

---

<sup>5</sup> “1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. // 2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mejor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. //3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mayor derecho para reclamar. // 4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida. // 5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. // 6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.// 7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. // 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

<sup>6</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 2003-00133 (Rev), C.P. Enrique Gil Botero y, recientemente, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia de 29 de agosto de 2014, exp. 34016, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>7</sup> Cfr. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1° de diciembre de 2010, exp. 2008-00480 (Rev), C.P. Susana Buitrago Valencia.

judicial -como cuando existe una nulidad originada en la sentencia y esta no era objeto de recurso de apelación-.

21. En otros términos, el recurso busca revertir decisiones que fueron ganadas injustamente, esto es, por medios ilícitos o irregulares, pero no para tratar de enmendar lo que, en términos legales y jurisprudenciales se conocen como errores judiciales, es decir, los casos de inadecuada valoración de las pruebas - error de hecho-, falta de aplicación de la norma correspondiente o indebida aplicación de la misma -error de derecho-.

22. Por estas razones, es decir, por ser un recurso extraordinario cuya procedencia está limitada a causales taxativamente enumeradas, quien lo ejerce tiene la elemental obligación de indicar con precisión cuál es la causal invocada y, más allá de ese formalismo, debe señalar con claridad y exactitud cuáles son los motivos y especialmente los hechos que le sirven de fundamento y la configuran.

23. De acuerdo con el numeral 8 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, la circunstancia de que exista una sentencia anterior que produzca sobre los hechos de la demanda el fenómeno de cosa juzgada, es causal de revisión de la sentencia, siempre que la respectiva excepción no hubiere sido alegada dentro del proceso contencioso administrativo. Al respecto esta Corporación ha indicado<sup>8</sup>:

*La institución de la cosa juzgada, como lo ha reiterado esta Corporación, está sujeta a dos límites: el objetivo, que mira hacia el asunto sobre el que versó el debate y la causa petendi de la prestación, y el subjetivo, que tiene que ver con las personas que fueron parte en el proceso. Así mismo, la cosa juzgada se predica de los puntos que han sido materia expresa de la decisión de una sentencia y sólo puede extenderse a aquellos que por ser consecuencia necesaria o depender indispensablemente de ella, se reputan tácitamente decididos.*

*Los principios tutelares de esta institución jurídica son los establecidos en el artículo 332 del C.P.C, los cuales son aplicables al proceso contencioso administrativo, por remisión expresa del artículo 267 del C.C.A. Prescribe el citado artículo 332 del C.P.C.:*

*"Cosa juzgada. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 26 de julio de 2005, exp. 2009-00062 (Rev), C.P. Ana Margarita Olaya Forero.

*verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.*

*Se entiende que hay identidad jurídica de partes, cuando las del segundo proceso son sucesores mortis causa de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por actos entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda, si se trata de derechos sujetos a registro y al secuestro en los demás casos.*

*La sentencia dictada en procesos seguidos por acción popular produce cosa juzgada erga omnes.*

*Los efectos de la cosa juzgada en procesos en que se ventilen cuestiones relativas al estado civil de las personas, se regularán por lo dispuesto en el Código Civil y leyes complementarias.*

*En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.”.*

*Según esta norma cabe plantear la cosa juzgada con éxito solo si concurren los tres elementos señalados en ella, esto es, que en ambos procesos exista identidad de partes, de objeto y de causa.*

*(...)*

*Ahora bien, la causal de revisión que consagra el numeral 8 del artículo 188 del C.C.A. señala como condicionamiento para que opere dicha causal, que la sentencia posterior sea contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada **entre las partes** del proceso en que aquella fue dictada .*

*Una interpretación sistemática y no solamente literal de la citada causal lleva a descartar la posibilidad de que en el contencioso administrativo pueda interponerse recurso de revisión contra los fallos proferidos como consecuencia del ejercicio de acciones públicas, pues si bien es cierto, como se dijo en párrafos antecedentes, que el límite subjetivo - identidad de partes- no existe tratándose de las sentencias proferidas en los procesos en que se ejercite la acción de nulidad o en los juicios de constitucionalidad de la Corte Constitucional, por el carácter erga omnes que ellas comportan, no es menos cierto que debido precisamente a dicho carácter de cosa juzgada, resulta inane que sean pasibles de este recurso extraordinario, pues los actos administrativos anulados por la jurisdicción contenciosa en ejercicio de la acción de simple nulidad o las leyes o decretos leyes que son retirados del ordenamiento jurídico por las sentencias de inexecuibilidad proferidos por la Corte Constitucional, no recobran su fuerza por un fallo posterior que de manera errónea considere su vigencia (resaltado del texto).*

24. Según lo expuesto, para que se configure esta causal es necesaria la presencia concurrente de tres presupuestos esenciales, a saber: (i) que existan dos sentencias contradictorias; (ii) que la sentencia contrariada constituya cosa juzgada en el proceso en la que fue dictada, lo cual ocurre cuando éste involucra a las mismas partes de un proceso anterior, versa sobre el mismo objeto y se adelanta por la misma causa; y (iii) que en el segundo proceso no se haya propuesto como excepción la cosa juzgada.

26. El último de los requisitos señalados tiene un ingrediente adicional que consiste en demostrar la imposibilidad de haber propuesto al interior del proceso ordinario, la cosa juzgada como excepción. Así lo ha señalado la Sala Plena del Consejo de Estado:

*El último de los requisitos señalados tiene un ingrediente adicional al exigírsele al recurrente demostrar la imposibilidad de haber propuesto al interior del proceso ordinario, la cosa juzgada como excepción, bien sea porque estuvo representado por curador ad-litem, o porque ignoraba la existencia del proceso anterior, puesto que no puede premiarse la inactividad o negligencia de quien pudiendo alegar este hecho exceptivo oportunamente no lo hace, y pretende, luego de concluido el proceso de manera desfavorable a sus intereses, corregir su inactividad a través de este recurso extraordinario, pasando por alto que los términos procesales son preclusivos y deben cumplirse en aras de un correcto desarrollo de los principios constitucionales del debido proceso, el derecho de defensa y de contradicción, aunado a la buena fe y lealtad procesal que orientan las actuaciones de las partes procesales<sup>9</sup>.*

25. En el **caso concreto**, se advierte que si bien la parte recurrente invocó la causal contenida en el numeral 8 del artículo 188 del C.C.A., a efectos de que fuera admitida su petición, lo cierto es que salta a la vista que el recurso extraordinario planteado no cumple con ninguna de las condiciones establecidas en la referida disposición para su procedencia.

26. Efectivamente, como bien lo señaló la entidad demandada, la parte demandante no allegó -ni tan siquiera adujo- alguna providencia respecto de la cual pudiera predicarse la cosa juzgada en el caso concreto. En ese entendido, mucho menos explicó cómo se configuraron en el *sub lite* los tres requisitos que han sido calificados como esenciales para que se pudiera romper el principio de la inmutabilidad de las providencias judiciales ejecutoriadas y, de este modo, se procediera a revisar la sentencia dictada por el tribunal.

27. Se encuentra que, por el contrario, la carga argumentativa desplegada por la apoderada de los demandantes tenía por fin demostrar como el tribunal *a quo* contrarió normas de derecho público, tales como aquellas que permiten predicar la

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 2 de abril de 2013, exp. 2001-00118 (Rev), C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

responsabilidad del Estado por las posibles omisiones en las que haya incurrido, y que valoró de forma indebida las pruebas que obraban en el expediente.

28. Resulta evidente que el propósito de dichos razonamientos no es otro que el de lograr que esta Corporación haga un control de legalidad respecto de la sentencia expedida el 21 de noviembre de 2005, como si se tratara de una nueva instancia, sin tener en cuenta que respecto de ella operó el fenómeno jurídico de la cosa juzgada.

29. En ese entendido, se reitera que el propósito del recurso extraordinario de revisión no es el de reparar los posibles errores en los que hubiere incurrido el juez, sino el de permitir un nuevo estudio del asunto cuando la sentencia ha sido afectada por fenómenos externos que no fueron puestos de presente dentro del trámite del proceso contencioso -ver párrafos 19 a 22-. En esas condiciones, se procederá a denegar el recurso interpuesto.

V. Costas

**30. Es de anotar que el Código Contencioso Administrativo se refirió expresamente a la condena en costas cuando se desestima el recurso extraordinario de súplica<sup>10</sup>, sin embargo, no hizo referencia alguna a este aspecto en lo concerniente al extraordinario de revisión**

**31. Por lo anterior se acudirá a lo dispuesto en el artículo 171 del mismo Código que establece: “En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil”. Así pues y en**

---

<sup>10</sup> “(...) Si el recurso es desestimado, la parte recurrente será condenada en costas, para lo cual se aplicarán las normas previstas en el Código de Procedimiento Civil (...)”.

***atención a que no se evidencia que la parte recurrente hubiere actuado con temeridad, no habrá lugar a condenarlas en costas.***

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: DENEGAR** el recurso extraordinario de revisión interpuesto en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca el 21 de noviembre de 2005.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** En firme esta providencia, **DEVOLVER** al Tribunal de origen el expediente para lo de su cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Presidenta de la Sala de Subsección

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Magistrado

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Magistrado