



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá, D.C., treinta (30) de septiembre dos mil veintidós (2022)

**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-04180-00  
**Demandante:** MARYURIS ESTELLA BLANCO SERRANO Y OTROS  
**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de 25 de octubre de 2019, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado  
**Tema:** Causal invocada: Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación - Artículo 250, numeral 5.º del CPACA.

### **SENTENCIA**

---

La Sala Veintidós Especial de Decisión del Consejo de Estado resuelve el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la señora Maryuris Estella Blanco Serrano y otros, por intermedio de apoderado judicial, en el cual invocaron la causal 5.ª del artículo 250 del CPACA<sup>1</sup> y pretenden que se infirme la sentencia de 25 de octubre de 2019 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>2</sup>.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. Demanda de reparación directa**

El 26 de enero de 2012, la señora Maryuris Estella Blanco Serrano, en su propio nombre y en representación de sus hijos Moilis Edith Contreras Blanco y M.J.C.B<sup>3</sup>, así como Marina Esther Chala Cienfuegos, Wajid Martín Florián Chala, Celis María Florián Chala, Nelson Jhovanny Sabogal Chala y Wilmer Alfonso González Chala, por medio de apoderado judicial, promovieron demanda de reparación directa<sup>4</sup> contra la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional, con el fin de que se declarara administrativamente responsable por la muerte del señor Moisés José Contreras Chala.

Formularon las siguientes pretensiones:

---

<sup>1</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA - “**Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: [...] 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. [...]**”.

<sup>2</sup> Radicado 0800123-31-000-2012-00145-01, MP. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>3</sup> En consideración a que en la presente sentencia se relacionan hechos en los que se mencionan a niños y niñas que actúan a través de sus representantes legales, se ha adoptado como medida de protección del derecho a la intimidad y la confidencialidad no mencionar sus nombres en esta providencia y, en su lugar, solo referir sus iniciales [artículo 33 de la Ley 1098 de 2006].

<sup>4</sup> Folios 1 al 51 del cuaderno físico n.º del expediente del proceso de reparación directa, radicado 0800123-31-000-2012-00145-01.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

*“[...] PRIMERO: Declarar administrativa y extracontractualmente responsable a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL, de los perjuicios materiales, morales y fisiológicos causados a los demandantes como consecuencia de la muerte del señor MOISÉS CONTRERAS CHALA (Q-E-P-D-), causada por miembros de la Policía Nacional adscritos al Departamento del Atlántico, en los hechos ocurridos el día 11 de junio de 2010.*

*SEGUNDO: Condenar, en consecuencia a la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL, como reparación del daño ocasionado, a pagar a su compañera sentimental MARYURIS ESTELLA BLANCO SERRANO a sus menores hijos MOILIS EDITH Y [M.J.C.B.], los perjuicios de orden material teniendo en cuenta la edad de la víctima y los gastos generados por su muerte la suma de TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS DIEZ MIL PESOS (\$ 372.810.000)*

*TERCERO: Condenar, en consecuencia a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL, como reparación del daño ocasionado, a pagar a los actores o a quien represente legalmente sus derechos, los perjuicios de orden material, moral, objetivados y subjetivados, actuales y futuros así:*

*a) Para la señora MARINA ESTHER CHALA CIENFUEGOS, madre de la víctima el equivalente a DOSCIENTOS (200) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES.*

*b) Para la señora MARYURIS ESTELLA BLANCO SERRANO, en calidad de compañera permanente de la víctima el equivalente a DOSCIENTOS (200) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES.*

*c) Para los menores MOILIS EDITH Y [M.J.C.B.], en calidad de hijos de la víctima, el equivalente a CIENTO CINCUENTA (150) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES para cada uno.*

*d) Para los señores WAJID MARTÍN FLORIÁN CHALA, CELIS MARIA FLORIÁN CHALA, WILMER ALFONSO GONZALEZ CHALA Y NELSON JHOVANNY SABOGAL CHALA, hermanos de la víctima el equivalente a CIEN (100) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES VIGENTES para cada uno.*

*CUARTO. La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A. y se reconocerán los intereses legales desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta cuando se le dé cabal cumplimiento a sentencia que le ponga fin al proceso.*

*QUINTO: La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A. [...]”<sup>5</sup>.*

La demanda se sustentó en los supuestos fácticos, que se sintetizan de la siguiente manera<sup>6</sup>:

- El 11 de junio de 2010, a las 4:30 p.m. aproximadamente, miembros de la Policía Nacional ingresaron de manera “*violenta y sin orden judicial*” a la casa de uno de los hermanos del señor Moisés Contreras Chala, ubicada en el barrio 20 de julio de Barranquilla, procedimiento en el que, según manifestaron los demandantes, “*destrozaron las puertas, enseres y ventanas de la vivienda*” en búsqueda de una supuesta droga que, según los agentes, allí se expendía.

<sup>5</sup> Folios 1 y 2 ib.

<sup>6</sup> Folios 2 al 5 ib.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

- En el operativo fue aprehendido el señor Moisés José Contreras Chala, quien se encontraba de visita en la vivienda y fue conducido por uniformados en la camioneta de placas 06-1628 de la Policía Nacional hasta la estación de la ciudadela 20 de julio de Barranquilla, lugar al que arribó hacia las 6:00 p.m. aproximadamente.
- Según el libro de guardia de la referida estación, minutos después el señor Contreras Chala fue llevado a la clínica Murillo de Barranquilla, porque presentaba “dolores estomacales y calambres en las piernas”. De acuerdo con la historia clínica ingresó a las 6:20 p.m. sin signos vitales.
- Los demandantes señalaron que los uniformados que lo trasladaron le mintieron al médico que lo atendió, porque le informaron que habían encontrado al señor Contreras Chala “en la calle” y que era “drogadicto”.
- El protocolo de necropsia indicó que la muerte del señor Contreras Chala fue violenta, por insuficiencia respiratoria y por asfixia mecánica, debida a una broncoaspiración de causa estomacal.
- La señora Maryuris Estella Blanco Serrano presentó denuncia ante la justicia penal militar, cuya investigación correspondió al Juzgado 174 de Instrucción Penal Militar, autoridad que remitió la investigación a la Fiscalía 39 Delegada de la Unidad de Vida de Barranquilla, por cuanto los hechos no guardaban relación con el servicio.

## 2. Actuaciones procesales en el juicio de reparación directa

2.1. El asunto, inicialmente, correspondió por reparto al Juzgado Cuarto Administrativo de Barranquilla que, por auto de 27 de enero de 2012<sup>7</sup>, inadmitió la demanda, para que la parte actora estimara razonadamente la cuantía, toda vez que en el acápite correspondiente indicó que “[...] *excede la suma de TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$300.000.000) al ser estimada en la demanda en forma razonada en más de OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS M/L (800.000.000)*”<sup>8</sup>, sin explicar cómo se llegó a esa cifra y cuál de los dos valores era el correcto.

La parte demandante, para subsanar el yerro advertido, reiteró las pretensiones que formuló respecto de cada uno de los demandantes, y precisó que “[...] *Como se puede observar la señora MARYURIS ESTELLA BLANCO SERRANO y sus menores hijos, se solicitó como perjuicios materiales la suma de TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES DE PESOS (\$372.000.000) y por perjuicios morales se solicitó para la señora MARYURIS ESTELLA BLANCO SERRANO la suma de DOSCIENTOS (200) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, que representan la suma de CIENTO SIETE MILLONES DE PESOS (\$107.000.000) al momento de presentar la demanda [...] Siendo así la pretensión de mayor valor en la demanda para la señora*

<sup>7</sup> Folio 62 ib.

<sup>8</sup> Folios 9 y 10 ib.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

MARYURIS ESTELLA BLANCO SERRANO, superior a los trescientos millones de pesos (\$300.000.000), razón por la cual se estima la cuantía de forma razonada [...]<sup>9</sup>.

En auto de 10 de febrero de 2012<sup>10</sup>, el Juzgado Cuarto Administrativo de Barranquilla declaró la falta de competencia, en razón a la cuantía y ordenó la remisión del expediente al Tribunal Administrativo del Atlántico.

A través de auto de 7 de marzo de 2012<sup>11</sup>, el Tribunal Administrativo del Atlántico admitió la demanda contra la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional. Posteriormente, el proceso fue enviado a la “Subsección de Descongestión” de la referida corporación, que en auto de ponente, de 23 de octubre de 2012<sup>12</sup>, avocó el conocimiento del asunto<sup>13</sup>.

**2.2.** La Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional, por conducto de apoderada judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda<sup>14</sup>.

Informó que se realizó un procedimiento de rutina en la vivienda en donde se encontraba el señor Moisés José Contreras Chala, a quien se capturó, porque no permitió que le hicieran la requisa, motivo por el cual fue conducido a la estación de policía para identificarlo y verificar sus antecedentes.

Señaló que el detenido manifestó que se sentía mal, ante lo cual el comandante de la estación ordenó trasladarlo inmediatamente a una clínica, lugar al que llegó sin signos vitales.

Argumentó que, al hacer un estudio minucioso del informe de necropsia, si bien se dictaminó la muerte violenta, también lo es que allí se consignó que los resultados de toxicología y la investigación serían determinantes para aclarar la causa de la muerte.

Concluyó que no se configuró la falla en el servicio con ocasión del traslado a la estación o a la clínica Murillo de la ciudad de Barranquilla, por lo que no existía nexo causal, y sostuvo que probablemente la muerte del señor Contreras Chala fue producto de los “metabolitos de cocaína y cannabinoides” que se hallaron en el examen de toxicología que se realizó, por lo que consideró que el hecho fue culpa exclusiva de la víctima.

### **2.3. La etapa probatoria y de alegatos de conclusión**

A través de auto de 12 de julio de 2013<sup>15</sup>, la ponente del Tribunal: **i)** tuvo como pruebas la documental aportada por las partes, **ii)** decretó como prueba

<sup>9</sup> Folios 63 y 64 ib.

<sup>10</sup> Folios 65 y 66 ib.

<sup>11</sup> Folios 70 y 71 ib.

<sup>12</sup> Folio 77 ib.

<sup>13</sup> De conformidad con lo previsto en el Acuerdo PSAA11 n.º 8596 de 19 de septiembre de 2011, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>14</sup> Folios 85 a 115 ib.

<sup>15</sup> Folios 116 y 117 ib.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

trasladada el expediente con radicación I.P. 1317, que cursaba ante el Juzgado 174 de Instrucción Penal Militar de Barranquilla a solicitud de la parte demandante y **iii)** decretó la testimonial solicitada por la demandada.

Vencido el período probatorio, mediante auto de 13 de noviembre de 2013<sup>16</sup>, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para lo de su competencia.

#### 2.4. Sentencia de primera instancia

Finalizada la etapa de alegaciones, la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, en sentencia de 31 de enero de 2014<sup>17</sup>, resolvió:

*“[...] PRIMERO: DECLÁRASE administrativamente responsable a la Nación-Ministerio de Defensa – Policía Nacional por los hechos en que perdió la vida el señor Moisés Contreras Chala.*

*SEGUNDO: CONDÉNASE a la Nación-Ministerio de Defensa – Policía Nacional a reconocer y pagar por concepto de perjuicios las sumas de dinero que se expresan a continuación:*

**MORALES:**

| Nombre                          | Parentesco           | SMLMV     |
|---------------------------------|----------------------|-----------|
| Moilis Edith Contreras Blanco   | hija                 | 100 SMLMV |
| [M.J.C.B.]                      | hijo                 | 100 SMLMV |
| Nelson Jhovanny Sabogal Chala   | hermano              | 50 SMLMV  |
| Celis María Florián Chala       | hermana              | 50 SMLMV  |
| Wilmer Alfonso González Chala   | hermano              | 50 SMLMV  |
| Wajid Martín Florián Chala      | hermano              | 50 SMLMV  |
| Marina Esther Chala Cienfuegos  | madre                | 100 SMLMV |
| Maryuris Estella Blanco Serrano | Compañera permanente | 50 SMLMV  |

**MATERIALES:**

*En la modalidad de lucro cesante se reconocerá la suma resultante de las pautas señaladas en la parte motiva de esta providencia a favor de la señora Maryuris Estella Blanco Serrano como compañera permanente y de sus hijos Moilis Edith Contreras Blanco y [M.J.C.B.].*

*TERCERO: DENIÉGANSE las demás súplicas de la demanda.*

*CUARTO: Cúmplase lo dispuesto en esta providencia en los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.*

*QUINTO: Sin condena en costas en esta instancia.*

*SEXTO: Notifíquese al señor agente del Ministerio Público delegado.*

*SÉPTIMO: En caso de no ser apelada CONSÚLTESE esta sentencia junto con el auto que liquide la condena impuesta en abstracto por perjuicios materiales, de conformidad con el artículo 184 del C.C.A. [...]”.*

<sup>16</sup> Folio 319 del cuaderno físico n.º 2 del expediente del proceso de reparación directa, radicado 0800123-31-000-2012-00145-01.

<sup>17</sup> Folio 333 al 365 del cuaderno físico n.º 3 del expediente del proceso de reparación directa, radicado 0800123-31-000-2012-00145-01.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

El Tribunal, de acuerdo con el material probatorio, concluyó que a partir del momento en que el señor Moisés José Contreras Chala fue privado de su libertad y sometido por parte de miembros de la Policía Nacional, la entidad asumió una posición de garante respecto del aprehendido, toda vez que se creó una relación especial de sujeción y protección, es decir, su integridad era responsabilidad de la demandada con base en una obligación de resultado y no se probó que la víctima hubiera causado su propia muerte, por lo que debía declararse la responsabilidad administrativa de la demandada.

En cuanto a los perjuicios morales, aplicó la postura jurisprudencial del Consejo de Estado<sup>18</sup>, según la cual se regló la suma equivalente a 100 SMMLV en los eventos que aquél se presente en su mayor grado de vínculo de parentesco.

El daño emergente no fue reconocido toda vez que en la demanda se solicitó la suma de \$372.000.000. Sin embargo, no se aportó prueba que acreditara dichos gastos, solamente se allegó una factura por concepto de servicios funerarios a nombre del señor Mario Mejía Capdevilla, que no era parte en el proceso.

Sobre el lucro cesante, el *a quo* profirió condena en abstracto con fundamento en que no se probó la actividad laboral que ejercía el occiso, pero aplicó el criterio del Consejo de Estado<sup>19</sup>, según el cual indicó que “[...] *toda persona que se encuentra en edad productiva, desempeña una actividad lícita [...]*”, por lo cual se presumía que devengaba 1SMMLV, aunado a que la víctima, por ley (numerales 1.º y 2.º del artículo 411 del Código Civil), debía alimentos a su compañera permanente y a sus hijos.

## 2.5. Recurso de apelación

La Nación- Ministerio de Defensa– Policía Nacional<sup>20</sup> apeló la decisión de primera instancia e insistió que la captura del señor Moisés José Contreras Chala fue un procedimiento de rutina y que su muerte no era atribuible a su acción u omisión.

Sostuvo que la muerte fue causada por la culpa exclusiva de la víctima al oponerse violentamente al procedimiento de identificación que realizó la Policía Nacional.

Resaltó que el dictamen sobre “*psicofármacos*” concluyó que la víctima se encontraba bajo los efectos de “*cocaína y canabinoides (sic)*”, lo cual explicaba su comportamiento agresivo que pudo provocar la broncoaspiración que le causó la muerte.

<sup>18</sup> Al respecto se citó: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 18 de enero de 2012, radicado 25000-23-26-000-1996-03149-01 (20038), M.P. Olga Melida Valle de la Hoz.

<sup>19</sup> Al respecto se citó: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 18 de marzo de 2010, radicado 05001-23-31-000-1996-00145-01 (18569), M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>20</sup> Folios 366 a 384 del cuaderno físico n.º 3 del expediente del proceso de reparación directa, radicado 0800123-31-000-2012-00145-01.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

Se opuso al reconocimiento de perjuicios morales y materiales en favor de la señora Maryuris Estella Blanco Serrano, en tanto consideró que no probó la existencia de una unión marital con la víctima y señaló que el *a quo* debió declarar la inepta demanda porque la solicitud de conciliación extrajudicial solo fue presentada por aquella, pero no por los demás demandantes, razón por la cual debió inhibirse de resolver de fondo y no reconocerles la indemnización solicitada.

**2.6.** Mediante auto de 1.º de octubre de 2014<sup>21</sup>, la ponente del Tribunal citó a las partes y al Ministerio Público a la audiencia de conciliación de que trata el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, la cual fue reprogramada en auto de 22 de octubre siguiente<sup>22</sup>. La diligencia se celebró el 5 de noviembre de 2014<sup>23</sup> y se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio.

Por medio de auto de 2 de marzo de 2015<sup>24</sup>, se concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y, a través de auto de 29 de abril de 2015<sup>25</sup>, se admitió el recurso. En auto de 28 de mayo de 2015<sup>26</sup> se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

La Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional presentó escrito en el que insistió en la culpa exclusiva de la víctima.

La parte demandante guardó silencio.

El Procurador Delegado solicitó que se confirmara la sentencia recurrida, por cuanto consideró que el señor Moisés José Contreras Chala fue retenido y sometido por la Policía Nacional y a partir de ese momento asumió la posición de garante e incumplió sus deberes de cuidado y protección respecto de la víctima.

## **2.7. Sentencia de segunda instancia**

La Subsección A de la Sección Tercera de esta corporación, en sentencia de 25 de octubre de 2019<sup>27</sup>, resolvió:

*“[...] PRIMERO: MODIFICAR la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo del Atlántico, el 31 de enero de 2014, la cual quedará así:*

*1. Revocar las indemnizaciones concedidas a los demandantes Moilis Edith Contreras Blanco, [M.J.C.B.], Marina Esther Chala Cienfuegos, Wajid Martín Florián Chala, Celis María Florián Chala, Nelson Jhovanny Sabogal Chala y Wilmer Alfonso González Chala y, en su lugar, Inhibirse de resolver de fondo respecto de estos, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

<sup>21</sup> Folio 386 ib.

<sup>22</sup> Folio 387 ib.

<sup>23</sup> Folio 388 ib.

<sup>24</sup> Folio. 391 ib.

<sup>25</sup> Folios 397 y 398 ib.

<sup>26</sup> Folio 400 ib.

<sup>27</sup>Folios 427 al 443 ib.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

**2. Declarar** que la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional es administrativamente responsable por la muerte del señor Moisés José Contreras Chala.

**3. Condenar** a la Nación-Ministerio de Defensa- Policía Nacional a pagar a la señora Maryuris Estella Blanco Serrano la suma de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de perjuicios morales.

**4. Negar** las demás súplicas de la demanda.

**5. Las condenas se cumplirán en los términos de los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.**

**6. Para el cumplimiento de esta sentencia, expedir** copias con destino a las partes con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

**SEGUNDO:** Sin costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **REMITIR** el expediente al Tribunal de origen.<sup>28</sup>

El *ad quem* precisó que la señora Maryuris Estella Blanco Serrano, se encontraba legitimada en la causa por activa y que, dentro de las piezas de la investigación penal adelantada por el homicidio del señor Moisés José Contreras Chala, existen medios de prueba con los cuales era posible establecer la unión marital y, por ende, su condición de compañera permanente, por lo que tal calidad estaba acreditada respecto de la demandante.

Sobre los argumentos de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de conciliación extrajudicial, la Sección Tercera advirtió que la constancia expedida por la Procuraduría 117 Judicial II Administrativa de Barranquilla, aportada por la parte demandante (folio 17), indica que la convocante fue la señora Maryuris Estella Blanco Serrano, pero no señaló a otros sujetos y tampoco se anexó copia de la solicitud de conciliación extrajudicial para verificar si los demás demandantes formaron parte de dicha solicitud, circunstancia que no tuvo en cuenta el *a quo* y que resultaba violatoria del derecho de defensa de la entidad demandada.

En consecuencia, revocó los perjuicios morales reconocidos a Moilís Edith Contreras Blanco, [M.J.C.B.], Marina Esther Chala Cienfuegos, Wajid Martín Florián Chala, Celis María Florián Chala, Nelson Jhovanny Sabogal Chala y Wilmer Alfonso González Chala para, en su lugar, inhibirse de pronunciarse respecto de las pretensiones invocadas por aquellos.

En cuanto a la falla del servicio, precisó que no le asistía razón a la Policía Nacional por cuanto estaba comprobado que el señor Moisés José Contreras Chala sufrió una muerte violenta por insuficiencia respiratoria aguda causada por asfixia mecánica debido a broncoaspiración de origen estomacal y su causa fue

<sup>28</sup> Asimismo, en la providencia se precisó que “[...] por error, el Tribunal a quo notificó de la demanda al director ejecutivo de administración judicial, lo cual no se tendrá en cuenta dado que la entidad que representa no fue demandada en este proceso.”



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

sofocación por cuerpo en vía aérea, no por las sustancias psicoactivas encontradas, según el examen de toxicología. Por tanto, la falla en el servicio atribuida a la demandada se concretó en la falta de custodia y cuidado de la integridad física del detenido, sin que se hubiera explicado cómo ocurrió dicha circunstancia y que aquel llegó sin signos vitales al centro asistencial.

Finalmente, el *ad quem* precisó que la parte demandante no presentó recurso de apelación y la entidad demandada no recurrió expresamente acerca de la tasación de la indemnización, ni la condena en abstracto. No obstante, explicó que:

*“[...] la Sala no pierde de vista la sentencia de unificación de la Sala Plena de esta Sección acerca de la competencia del juez de segunda instancia en relación con los aspectos que se entienden comprendidos dentro del marco del recurso, el apelante único y el principio de la non reformatio in pejus<sup>29</sup>.*

*[...] la Sala seguirá el precedente jurisprudencial antes citado y revisará la liquidación de los perjuicios reconocidos por el Tribunal de primera instancia para hacer las modificaciones a que haya lugar, siempre que favorezcan al apelante único.*

*El a quo reconoció a la demandante 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de perjuicios morales, en calidad de compañera permanente del señor Moisés José Contreras Chala. Igualmente, le reconoció lucro cesante mediante condena en abstracto.*

*De acuerdo con lo consignado en los fallos del 28 de agosto de 2014<sup>30</sup>, específicamente en cuanto al reconocimiento de **perjuicios morales** en casos de muerte, como la demandante se encuentra en el primer nivel de relaciones afectivas con la víctima, el a quo debió reconocerle la cantidad de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; sin embargo, no se modificará este monto dado que no fue apelado por la parte actora.*

*En cuanto al **lucro cesante**, el a quo profirió una condena en abstracto con fundamento en que no se probó la actividad laboral que ejercía el occiso, pero aplicó el criterio según el cual toda persona en edad productiva desempeña una actividad lícita y que la víctima, por ley, debía alimentos a su compañera permanente y a sus hijos.*

*En primer lugar, debe advertirse que respecto de los hijos de la víctima Moilís Edith Contreras Blanco y [M.J.C.B.], a quienes el a quo reconoció lucro cesante en abstracto, no habrá lugar a dicha indemnización dado que, como antes se indicó, frente a estos demandantes la Sala se inhibirá de pronunciarse de fondo, dado que no agotaron el requisito de procedibilidad de la conciliación extra judicial.*

*En segundo lugar, en cuanto al lucro cesante reconocido mediante condena en abstracto a la demandante Maryuris Estella Blanco Serrano, el a quo señaló que “en el expediente no obra prueba alguna de la actividad laboral que ejercía el occiso” y por ello consideró que debía aplicarle el criterio según el cual toda persona en edad productiva desempeñaba una actividad lícita y debía alimentos según la ley.*

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril de 2018, exp. 05001-23-31-000-2001-03068-01(46005), M.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, expediente 26.251, MP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa y expediente 32.988 M.P. Ramiro Pazos Guerrero (para el primer grado de consanguinidad se reconoce el equivalente a 100 SMLMV).



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

*Sobre la actividad productiva del señor Moisés José Contreras Chala, en el proceso solo obra el testimonio del señor Adolfo de Jesús Acuña Ortiz, vecino de los demandantes, quien señaló que el señor Moisés José Contreras Chala “era comerciante, compraba y vendía ropa, negociaba con marranos también”<sup>31</sup>.*

*No obstante, como recientemente lo precisó la sentencia de unificación de la Sección Tercera de esta Corporación en materia de lucro cesante<sup>32</sup> y lo reiteró esta Sala de Subsección en un caso similar<sup>33</sup>, debe “acreditarse suficientemente” que la víctima desempeñaba una actividad productiva lícita que le proporcionaba ingresos y que no pudo continuar realizando.*

*Para la Sala la manifestación del mencionado testigo no constituye prueba suficiente para acreditar la actividad económica a la que supuestamente se dedicaba la víctima, pues no explica ni detalla la razón de ese conocimiento ni se allegaron otros medios de prueba que soportaran ese dicho.*

*De hecho, en la demanda se solicita este perjuicio sin fundamento alguno pues no se menciona siquiera a qué actividad productiva se dedicaba el señor Moisés José Contreras Chala, que coincida con lo señalado por el testigo.*

*Por tales motivos, se negará la indemnización por este concepto.*

*En cuanto a los perjuicios por concepto de **daño emergente**, en la demanda se solicitó la cantidad de \$2'810.000 en favor de la compañera permanente e hijos de la víctima, suma que no fue reconocida por el a quo y frente a la cual la Sala no se pronunciará, dado que no fue materia de apelación. [...].”*

## II. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

### 1. Demanda

El 25 de septiembre de 2020<sup>34</sup>, la señora **Maryuris Estella Blanco Serrano**, quien dijo actuar en nombre propio y en representación de su hijo **[M.J.C.B.]**, los señores **Celis María Florián Chala, Nelson Jhovanny Sabogal Chala, Wilmer Alfonso González Chala**, quienes manifestaron actuar en nombre propio y como herederos (hijos) de la señora Marina Esther Chala Cienfuegos, las menores **[M.I.F.N. – M.L.F.N. – W.A.F.N.]** quienes dijeron comparecer al presente asunto por medio de su representante legal, señora Yenina del Carmen Nieto Pardo, en su condición de herederas (hijas) del señor Wajid Martín Florián Chala, y la señora **Moilis Edith Contreras Blanco**, a través de apoderado judicial, presentaron recurso extraordinario de revisión, contra la sentencia de 25 de octubre de 2019, dictada en segunda instancia, por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante la cual se modificó la sentencia de 31 de enero de 2014, proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, en la acción de reparación directa promovida por

<sup>31</sup> Folios. 250 y 251 del cuaderno 1.

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 18 de julio de 2019, radicado 73001-23-31-000-2009-00133-01 (44.572), M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de julio de 2019, radicado 68001-23-31-000-2008-00171-01 (50622).

<sup>34</sup> Según el índice 2 de SAMAI “Se presentó demanda por ventanilla virtual con solicitud No 386, fecha de presentación: 24/09/2020 17:06:32”, se radicó después del horario de atención al público por lo que debe entenderse presentada el 25 de septiembre de 2020.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

Maryuris Estella Blanco Serrano y otros contra la Nación- Ministerio de Defensa  
- Policía Nacional.

Formularon las siguientes pretensiones:

*“[...] Solicito se conceda y se admita, para su estudio y decisión el Recurso de Revisión interpuesto, rogando a los Consejeros de Estado que integran la Sala Plena que al decidir el presente recurso revisen la sentencia de segunda instancia y se acceda a las siguientes pretensiones:*

*Primero: Se anule la sentencia objeto de revisión y en su lugar, se profiera fallo que confirme en todas sus partes el fallo proferido en la primera instancia.*

*Segundo: Se condene en costas a la parte demandada.*

*Tercero: Se le compulsen copias al Abogado Norberto Caro Castro, identificado con la C.C. No. 8.738.675 de Barranquilla, T. P. No. 106.578 del CSJ, ante la Fiscalía, para que se le inicie investigación penal por el posible punible de fraude procesal, al haber inducido en error al juez y ante al Consejo Superior de la Judicatura, para que se le inicie proceso disciplinario al incurrir en la falta disciplinaria prescrita en el artículo 33 numeral 10 de la Ley 1123 de 2007, que hace referencia a efectuar afirmaciones o negaciones maliciosas, citas inexactas o inexistentes que puedan desviar el recto criterio de los funcionarios, empleados o auxiliares de la justicia encargados de definir una cuestión judicial”<sup>35</sup>.*

Seguidamente, relataron las actuaciones adelantadas para agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial y el trámite del proceso de reparación directa.

Los recurrentes invocaron la causal 5.<sup>a</sup> del artículo 250 del CPACA, por cuanto consideran que la decisión objeto del recurso es nula porque desconoce el debido proceso, artículo 29 de la Constitución Política, por violación de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, al inhibirse el juzgador de segunda instancia de fallar de fondo el asunto, basado en argumentos falsos y por la aplicación indebida del precedente jurisprudencial.

En primer lugar, señalaron que el derecho al debido proceso se afecta cuando sin fundamento válido una autoridad emite sentencia inhibitoria<sup>36</sup>, porque se debe garantizar la resolución de fondo cuando se den los presupuestos para ello, pues de lo contrario se iría en detrimento del derecho de acceso real y efectivo a la administración de justicia.

Afirmaron que la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión incurrió en un grave error al inhibirse de fallar sobre las pretensiones de Moilis Edith Contreras Blanco y [M.J.C.B.], y los señores Marina Esther Chala Cienfuegos, Wajid Martín Florián Chala, Celis María Florián Chala, Nelson Jhovanny Sabogal Chala y Wilmer Alfonso González Chala, por considerar que solo la demandante

<sup>35</sup> La demanda de revisión obra en digitalmente en el documento. pdf “*DemandaWeb-Demanda- (.pdf) NroA ctua 2*” en el índice 2 de SAMAI.

<sup>36</sup> En el escrito de la demanda se citaron apartes de la sentencia de 8 de mayo de 2018, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, radicación 11001-03-15-000-1998-00153-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

Maryuris Estella Blanco Serrano agotó el requisito de conciliación extrajudicial para demandar en reparación directa, dando por ciertas las afirmaciones “*falsas, temerarias y de mala fe*” expresadas por la entidad demandada en el recurso de apelación, toda vez que de la constancia que se aportó al proceso, en el numeral “segundo”, se hacía referencia a las pretensiones de “*los solicitantes*”.

Asimismo, afirmaron que sí cumplieron con el requisito de procedibilidad para lo cual aportaron el auto de 15 de abril de 2011 en el que se inadmitió la solicitud, emitido por la Procuraduría 117 Judicial II Administrativa de Barranquilla, así como la copia del escrito de la solicitud de conciliación, con constancia de su recibido ante la Secretaría General de Negocios Judiciales Sede Atlántico de la Policía Nacional del “1 de mayo de 2011” y, los poderes que habían otorgado para agotar el referido presupuesto de procedibilidad.

Precisaron que el artículo 228 de la Constitución Política prevé el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, conforme al cual debe entenderse que, las normas procesales son el medio que permite concretar o efectivizar los derechos sustanciales de los ciudadanos.

Advirtieron que la omisión de no relacionar los nombres de los convocantes en la constancia de conciliación aportada al proceso es un error atribuible al Procurador 117 Judicial II y no a los demandantes, consideran que el “*rigorismo formalista*” del fallo recurrido afectó las garantías procesales, al desconocerles el derecho de acceso a la administración de justicia.

Asimismo, señalaron que el juez *ad quem* fue inducido en error por el abogado de la demandada y que aquel “[...] *incumple el deber de obrar con lealtad, y la información fraudulenta aportada determina la decisión judicial. Es decir que el juez o Tribunal es víctima de un engaño por parte de terceros, y ese engaño lo conduce a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales [...]*”.

Sostuvieron, que si en gracia de discusión se aceptara que los referidos actores no agotaron el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, ello no constituye causal de inepta demanda por falta de requisitos formales, porque es una exigencia previa para demandar más no un requisito formal de la demanda, lo cual supone que su incumplimiento, si bien genera consecuencias de tipo procesal, no tiene la virtualidad de estructurar una “*nulidad*” que impida al juez resolver de fondo, por lo que debió entenderse como una irregularidad saneada<sup>37</sup>.

Señalaron que tampoco es cierto que por el hecho de omitirse la audiencia de conciliación extrajudicial resulte vulnerado el derecho de defensa de la parte demandada, toda vez que tuvo la oportunidad de conciliar antes de conceder el recurso de apelación.

<sup>37</sup> Al respecto, citó la sentencia de tutela de 13 de febrero de 2014, Sección Primera del Consejo de Estado, radicado 11001-03-15-000-2013-02489-00(AC), M.P. Guillermo Vargas Ayala.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

En segundo lugar, argumentaron que la entidad demandada no apeló expresamente la tasación de la indemnización, ni la condena en abstracto reconocida en la sentencia de primera instancia. Sin embargo, la Sección Tercera en la sentencia objeto del recurso, al momento de resolver, decidió revisar la liquidación de perjuicios en la modalidad de lucro cesante y los negó a favor de la señora Maryuris Estella Blanco Serrano, por considerar que no se acreditó la actividad económica a la que se dedicaba la víctima, tomando para ello como referente la sentencia de unificación jurisprudencial de 18 de julio de 2019.

Al respecto, expusieron que al revisar la sentencia de unificación que tuvo en cuenta el fallador, dicha providencia se refiere al reconocimiento de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante en casos de privación injusta de la libertad, y que en ninguna parte establece la acreditación de la "actividad económica" como exigencia para el reconocimiento de la indemnización, sino "[...] demostrar que la víctima directa estaba en edad productiva, que era productiva y que desarrolle una actividad lícita [...]", lo cual se encontraba probado en el plenario y, por ende, era viable presumir que devengaba 1 SMMLV.

Sostuvieron que se debe "[...] tener presente lo referente al cambio de precedente jurisprudencial y su aplicación en el tiempo toda vez que no obstante que la aplicación general e inmediata de un nuevo precedente fijado por un órgano de cierre de la jurisdicción vincula a la administración de justicia como garantía de un principio de igualdad, pero sin que esa regla en general pase por alto el contenido material de la misma igualdad al que hizo referencia anteriormente y que conduce a que cada situación sea observada a la luz de las circunstancias particulares [...]", razón por la cual consideran que se debió mantener la tesis jurisprudencial vigente para el momento de presentar la demanda, tal y como lo decidió el Tribunal, por lo que en su criterio, la Sección Tercera en la decisión objeto del recurso, al modificar y tomar como referente la sentencia de unificación, la aplicó indebidamente y vulneró el debido proceso de los demandantes.

## 2. Auto admisorio de la demanda

Por medio de auto dictado el 8 de junio de 2021, se admitió la demanda<sup>38</sup> y se surtieron las notificaciones de rigor, las cuales se realizaron en legal forma, según constancias obrantes en el sistema de gestión judicial SAMAI<sup>39</sup>.

En la referida decisión se determinó que la parte actora del presente trámite está conformada de la siguiente forma:

- **MARYURIS ESTELLA BLANCO SERRANO**, que actúa en nombre propio y en representación de su menor hijo **[M.J.C.B.]**<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Debe señalarse que previo a la admisión se advirtieron varios defectos formales de la demanda, para lo cual se le concedió la oportunidad a la parte actora para que los corrigiera (índices 5 al 30 de SAMAI).

<sup>39</sup> Las notificaciones se llevaron a cabo el 10 de junio de 2021. Índices 33 a 36 de SAMAI.

<sup>40</sup> Índice 10 del SAMAI, poder obrante en la página 5 del archivo PDF contentivo del escrito de subsanación.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

- **MOILIS EDITH CONTRERAS BLANCO**<sup>41</sup>.
- **CELIS MARÍA FLORIÁN CHALA, NELSON JHOVANNY SABOGAL CHALA, WILMER ALFONSO GONZÁLEZ CHALA** que actúan en nombre propio y como herederos (hijos) de la señora MARINA ESTHER CHALA CIENFUEGOS (fallecida).
- Las menores [**M.I.F.N. – M.L.F.N. – W.A.F.N.**] que actúan por medio de su representante legal señora Yenina del Carmen Nieto Pardo, en su condición de herederas (hijas) del señor WAJID MARTÍN FLORIÁN CHALA (fallecido).

Asimismo, se solicitó a la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Atlántico, que remitiera en forma física, en calidad de préstamo, el expediente contentivo del proceso de reparación directa, radicado 08001-23-31-000-2012-00145-01.

### 3. Contestación de la demanda

La Nación- Ministerio de Defensa – Policía Nacional, dentro del término otorgado no se opuso a la demanda.

### 4. Concepto del Ministerio Público

El procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto en el presente asunto<sup>42</sup> y solicitó que se declarara parcialmente fundado el recurso extraordinario de revisión.

En primer lugar, relató el trámite y actuaciones del proceso de reparación directa que culminó con la sentencia de 25 de octubre de 2019, así como recapituló el trámite del recurso extraordinario de revisión.

Seguidamente, se refirió a los criterios generales fijados por esta corporación respecto del recurso extraordinario de revisión en cuanto a la causal 5.<sup>a</sup> del artículo 250 del CPACA y los casos en que se configura<sup>43</sup>.

En cuanto al caso concreto, indicó que la causal alegada se materializaba bajo el entendido que un fallo inhibitorio “*no justificado*”, es causal de nulidad constitucional por violación de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y a una tutela judicial efectiva, de acuerdo con lo explicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de

<sup>41</sup> índice 27 del SAMAI, poder obrante en las páginas 2 y 3 del archivo PDF contentivo del escrito de subsanación.

<sup>42</sup> Índice 41 de SAMAI, archivo .pdf “44CONCEPTO\_CPTO054DE2021EXP202\_00418000RER(.pdf) NroActua 41”.

<sup>43</sup> Citó: **i)** sentencia de 7 de abril de 2015, radicación 1001-03-15-000-2006-00318-00, Sala Trece Especial de Decisión, **ii)** Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia de 27 de enero de 2004, radicación 2003-0631. M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, **iii)** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 27 Especial de Decisión, sentencia de 1 de agosto de 2017, radicación 11001-03-15-000-2016-02832-00, **iv)** sentencia de 11 de octubre de 2005, radicación 2003-0794. M.P. Ligia López Díaz.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

Estado, en sentencia de 8 de mayo de 2018, radicación No 11001-03-15-000-1998-00153-01, la cual transcribió in extenso.

Seguidamente, advirtió que la parte actora en la acción de reparación directa para acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial para poder acudir a la jurisdicción contenciosa, presentó junto con la demanda la "*constancia de solicitud de conciliación No 108933-0353- 2011*" expedida el 17 de junio de 2011 por el Procurador 117 Judicial II para Asuntos Administrativos de Barranquilla, en la cual se indica como convocante a la señora Maryuris Estella Blanco Serrano, lo que en principio permitía inferir que fungía como única solicitante.

Sin embargo, destacó que en el mismo escrito también se anotó lo siguiente "[...] 2. que las pretensiones de la solicitud son las siguientes *"Se concilien los perjuicios materiales, morales y fisiológicos causados a los solicitantes como consecuencia de la muerte del señor MOISÉS CONTRERA CHALA, por parte de los miembros de la Policía Nacional, en el operativo realizado el 11 de junio de 2010, en el barrio 20 de julio de esta ciudad [...]"*, por lo que podía presumirse que se trataba de varios solicitantes o convocantes y, en su criterio, procedía garantizar el acceso a la administración de justicia de los demandantes y resolver de fondo sus pretensiones.

Asimismo, destacó que lo anterior se corrobora con la documental aportada con el recurso de revisión, que da cuenta que sí agotaron el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial. Al respecto, destacó las siguientes pruebas aportadas:

1. El auto de 15 de abril de 2011, emitido por la Procuraduría 117 Judicial II Administrativa de Barranquilla, por medio del cual se inadmitió la solicitud de conciliación, en el cual se indicó "*[...] CONVOCANTE: MARYURIS BLANCO SERRANO Y OTROS y CONVOCADO: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL*".
2. La solicitud de conciliación con el respectivo sello de radicado ante la Policía Nacional, el "*1° de marzo de 2011*", en la cual destacó los siguientes apartes: "*[...] ASUNTO: CONVOCATORIA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN CONVOCANTE: MARYURIS ESTELLA BLANCO SERRANO, MARINA CHALA CIENFUEGOS Y OTROS CONVOCADOS: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL [...]* MARIO DE JESÚS MEJÍA CAPDEVILLA *[...] actuando de conformidad al poder conferido por los señores MARYURIS ESTELLA BLANCO SERRANO, MARINA ESTHER CHALA CIENFUEGOS, WAJID FLORÁN CHALA, CELIS MARIA FLORIÁN CHALA, WILMER ALFONSO GONZÁLEZ CHALA, NELSON YHOVANNY SABOGAL CHALA [...]*".
3. Copia del registro civil de defunción del señor Moisés José Contreras Chala, y de los registros civiles de nacimiento de Moilis Edith Contreras Blanco, [M.J.C.B.], Nelson Jhovanny Sabogal Chala, Moisés José Contreras Chala, Celis María Florián Chala, Wajid Martín Florián Chala, Wilmer Alfonso González Chala.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

4. Los poderes especiales otorgados al abogado Mario de Jesús Mejía Capdevilla, por parte de los convocantes Maryuris Estella Blanco Serrano, quien actuó en nombre propio y en representación de Moilis Edith Contreras Blanco y [M.J.C.B.], así como de los demás convocantes Marina Esther Chala Cienfuegos (madre de la víctima), Nelson Jhovanny Sabogal Chala, Moisés José Contreras Chala, Celis María Florián Chala, Wajid Martín Florián Chala, Wilmer Alfonso González Chala (hermanos de la víctima), cuyo reconocimiento se surtió ante notaría el 15 de junio de 2010, todos ellos dirigidos al procurador Delegado ante los Juzgados Administrativos de Barranquilla.

De acuerdo con lo anterior, en criterio del Ministerio Público, se equivocó el fallador de segunda instancia al inhibirse de resolver sobre las pretensiones de los menores hijos de la víctima, así como de sus demás familiares, por cuanto la decisión carecía de fundamento en la medida en que no correspondía a la realidad procesal en la que se basó.

Asimismo, indicó que la entidad demandada en la acción de reparación directa no alegó sobre la supuesta ineptitud sustantiva de la demanda por no haberse agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial por la mayoría de los demandantes, por el contrario, mantuvo el debate contra las pretensiones de todos los actores, bajo el entendido que sí habían cumplido con el precitado requisito, razón por la cual el proceso en primera instancia resolvió sobre el fondo del asunto accediendo parcialmente las pretensiones de la demanda.

Finalmente, en cuanto al desconocimiento del derecho al debido proceso, por la aplicación indebida del precedente jurisprudencial en materia de reconocimiento de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, indicó que no había correspondencia entre los argumentos del recurso y la causal invocada, porque frente a esta clase de recursos se ha descartado que se puedan alegar errores de juicio atinentes con la aplicación del derecho sustancial, la interpretación de las normas, la apreciación de los hechos y de las pruebas que puedan ser imputadas al juzgador, porque no es propio del ámbito del recurso extraordinario de revisión.

Así las cosas, indicó que resultaba improcedente por parte de los recurrentes, invocar la causal de nulidad originada en la sentencia objeto de reproche, alegando situaciones inherentes a una supuesta indebida aplicación del precedente jurisprudencial, como si se tratara de una tercera instancia, lo cual no corresponde conocer al juez del recurso, porque no es el escenario para debatir el devenir litigioso que se surtió durante el proceso de reparación directa, tanto en la primera como en segunda instancia.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

## 5. Auto de pruebas

Por medio de auto de 16 de julio de 2021<sup>44</sup>, el ponente dispuso tener como pruebas: **i)** los documentos aportados y solicitados con la demanda y **ii)** como prueba trasladada la obrante en el proceso de reparación directa que se tramitó con el radicado 0800123-31-000-2012-00145-01<sup>45</sup>.

## 6. Impedimento de la magistrada Marta Nubia Velásquez Rico

Encontrándose el expediente al despacho del ponente para resolver sobre el recurso extraordinario de revisión, la doctora Marta Nubia Velásquez Rico, integrante de la Sala Veintidós Especial de Decisión manifestó impedimento<sup>46</sup> con fundamento en el numeral 1.º del artículo 141 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 130 del CPACA<sup>47</sup>.

Para el efecto, expresó que “[...] fui ponente de la sentencia que ahora se cuestiona mediante el recurso extraordinario de revisión citado en la referencia. [...] cuento con un criterio formado en relación con el fondo del asunto, pues considero que el fallo objeto de revisión se ajustó plenamente a lo probado en el proceso ordinario que antecedió a este juicio extraordinario, circunstancia que incide en el principio de imparcialidad y que motiva la presente manifestación de impedimento [...]”.

La manifestación de impedimento pasó al despacho del ponente, el 12 de julio de 2022, según constancia del índice 64 de SAMAI y fue objeto de discusión en sesión que se llevó a cabo el 29 de julio de 2022, sin embargo, no se obtuvo la mayoría decisoria por parte de los integrantes de esta Sala Especial de Decisión. En consecuencia, por medio de auto de 3 de agosto de esta anualidad<sup>48</sup>, se ordenó el sorteo de un conjuerz<sup>49</sup> para dirimir el empate en cuanto a la decisión del impedimento, diligencia que se llevó a cabo el 5 de agosto siguiente<sup>50</sup>, en la que resultó designada la doctora Magdalena Inés Correa Henao.

<sup>44</sup> Índice 44 de SAMAI.

<sup>45</sup> El referido expediente fue remitido en digital y en físico, en calidad de préstamo a esta corporación el 21 de junio de 2021, (índices 42 y 43 de SAMAI). Asimismo, la Secretaría General de esta corporación remitió en tres ocasiones oficios a la Policía Nacional en cumplimiento de lo ordenado en el auto de pruebas, sin que se recibiera respuesta, (índices 49 a 52 de SAMAI). En consecuencia, por medio de auto de 1.º de septiembre de 2021, el despacho ponente requirió por segunda ocasión a la entidad (índice 54). Finalmente, la Policía Nacional atendió el requerimiento a través de memorial allegado 15 de septiembre de 2021, como consta en el índice 59 de SAMAI y la Secretaría General procedió a realizar el respectivo traslado de la documental aportada por medio de la fijación en lista (índice 60 de SAMAI).

<sup>46</sup> Índice 63 de SAMAI.

<sup>47</sup> En adelante CPACA “**Artículo 130 Causales**. Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos: [...]”.

<sup>48</sup> Índice 67 de SAMAI.

<sup>49</sup> En atención a lo dispuesto en los artículos 115, 126 y 128 de la Ley 1437 de 2011 y 53 del Reglamento Interno del Consejo de Estado, Acuerdo 80 de 2019.

<sup>50</sup> Índice 72 de SAMAI.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

En providencia de 5 de septiembre de 2022<sup>51</sup> esta Sala Especial de Decisión, con la participación de la citada conjuez, declaró fundado el impedimento presentado por la Dra. Marta Nubia Velásquez Rico, por la causal 1.ª del artículo 141 del CGP y, en consecuencia, fue separada del conocimiento del proceso de la referencia.

El asunto retornó al despacho del ponente para fallo, el 26 de septiembre de 2022, según constancia del índice 81 de SAMAI.

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 1. Presupuestos procesales

##### 1.1. Competencia

De acuerdo con el inciso 1.º del artículo 249 del CPACA, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión, conoce de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado.

Asimismo, corresponde precisar que el artículo 107 del CPACA creó las Salas Especiales de Decisión de esta corporación y que el Acuerdo 321 del 2 de diciembre de 2014, expedido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, reglamentó su integración y funcionamiento.

Por su parte, el numeral 1.º del artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, asignó la competencia a las Salas Especiales de Decisión sobre los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado.

De acuerdo con lo anterior, la Sala Veintidós Especial de Decisión del Consejo de Estado es competente para conocer la demanda de revisión contra la sentencia proferida el **25 de octubre de 2019**, en segunda instancia, por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el proceso contentivo de la acción de reparación directa que la señora Maryuris Estella Blanco Serrano y otros promovieron contra la Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

##### 1.2. Oportunidad

El recurso extraordinario de revisión fue presentado dentro del término establecido en el artículo 251 del CPACA, toda vez que se interpuso el 25 de septiembre de 2020<sup>52</sup> y la decisión objeto de impugnación, es la sentencia de 25 de octubre de 2019, dictada en el proceso de reparación directa 08001-23-31-

<sup>51</sup> Índice 77 de SAMAI, el auto se notificó el 16 de septiembre de 2022, según el índice 78 del referido aplicativo.

<sup>52</sup> Según el índice 2 de SAMAI “Se presentó demanda por ventanilla virtual con solicitud No 386, fecha de presentación: 24/09/2020 17:06:32”, se radicó después del horario de atención al público por lo que debe entenderse radicada el 25 de septiembre de 2020.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

000-2012-00145-01 (53710), notificada por edicto de 31 de octubre de 2019, el cual se desfijó el 5 de noviembre de 2019<sup>53</sup>, por ende, cobró ejecutoria a los tres días siguientes, de conformidad con el artículo 331 del Código de Procedimiento Civil<sup>54</sup>, hoy 302 del CGP.

En ese sentido, debe precisarse que la sentencia de segunda instancia proferida por la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado, cobró ejecutoria el 8 de noviembre de 2019, razón por la cual el término de un año para presentar el recurso en principio fenecía el 9 de noviembre de 2020<sup>55</sup>. Así que la demanda de revisión extraordinaria cumple con el requisito de oportunidad, porque se interpuso el 25 de septiembre de 2020, dentro del año siguiente a la ejecutoria de la decisión recurrida, conforme a lo dispuesto en el artículo 251 del CPACA.

### 1.3. Legitimación en la causa

En punto a este presupuesto procesal, la Sala considera que los recurrentes están legitimados en la causa por activa, de acuerdo como se explicó en el acápite de admisión, así como la Nación- Ministerio de Defensa - Policía Nacional, por pasiva, toda vez que tuvo la calidad de parte demandada en el proceso en el que se dictó la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión.

## 2. Problema jurídico

Conforme a los planteamientos expuestos en el recurso extraordinario de revisión, corresponde a la Sala determinar si es procedente infirmar la sentencia dictada el 25 de octubre de 2019, por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que modificó la providencia de 31 de enero de 2014, proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, en la acción de reparación directa promovida por Maryuris Estella Blanco Serrano y otros contra la Nación- Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

En consecuencia, se deberá establecer si en el caso concreto se configura la causal de revisión consistente en **existir nulidad originada en la sentencia (art.**

<sup>53</sup> Índice 21 del SAMAI en el proceso de reparación directa con radicado 08001-23-31-000-2012-00145-01. “El presente edicto se fija en lugar público de esta Secretaría por el término de tres (3) días, comprendidos entre las 8:00 a.m. del 31/10/2019 y las 5:00 p.m. del 05/11/2019, hora en que se desfija.

De conformidad con el artículo 331 del Código de Procedimiento Civil, el término de ejecutoria de la providencia que antecede corre desde el día 6 de noviembre de 2019 hasta el día 08 de noviembre de 2019.”.

<sup>54</sup> Tal como consta en el folio 444 del cuaderno físico n.º 3 del expediente del proceso de reparación directa, radicado 0800123-31-000-2012-00145-01.

<sup>55</sup> Término que incluso se afectó con ocasión de la suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional en virtud de los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556, y PCSJA20-11567 de 2020 del C.S. de la J, en concordancia con lo establecido en el artículo 1 del Decreto Legislativo 564 de 2020 desde el 16 de marzo hasta el momento en que se determinó su levantamiento, esto es, el 1.º de julio del 2020. No obstante, como se advirtió el recurso se interpuso, pese a las circunstancias de anormalidad, con antelación a un año.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

**250.5 CPACA**), por la presunta vulneración del derecho al debido proceso porque la decisión objeto del recurso:

i) Se inhibió de manera injustificada y revocó las indemnizaciones concedidas a Moillis Edith Contreras Blanco, [M.J.C.B.], Marina Esther Chala Cienfuegos, Wajid Martín Florián Chala, Celis María Florián Chala, Nelson Jhovanny Sabogal Chala y Wilmer Alfonso González Chala, al concluir que no habían agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.

ii) Revocó el reconocimiento de los perjuicios en la modalidad de lucro cesante a favor de la señora Maryuris Estella Blanco Serrano, por considerar que no se acreditó la actividad económica a la que se dedicaba la víctima, con fundamento en la sentencia de unificación de 18 de julio de 2019<sup>56</sup>, la cual, en criterio de los recurrentes, se aplicó de forma indebida, por cuanto se debió presumir que la víctima ejercía una actividad lícita y que por lo menos devengaba 1SMMLV, como lo concluyó el Tribunal en primera instancia.

En este orden de ideas, con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará metodológicamente el estudio de los siguientes ejes temáticos: **i)** generalidades del recurso extraordinario de revisión; **ii)** la causal quinta de revisión, consistente en existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación, y **iii)** con base en lo anterior, se resolverá el caso concreto a partir de los argumentos sustentados por la parte recurrente.

## 2.1. Generalidades del recurso extraordinario de revisión<sup>57</sup>

El recurso extraordinario de revisión<sup>58</sup> constituye un medio de impugnación excepcional contra la sentencia, el cual, permite el rompimiento del principio de cosa juzgada y su finalidad se contrae a restablecer tanto el imperio de la justicia, como la vigencia del ordenamiento jurídico, que pueden resultar quebrantados por decisiones injustas.

De acuerdo con el artículo 248 del CPACA, el recurso procede contra “[...] las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 18 de julio de 2019, radicado 73001-23-31-000-2009-00133-01 (44.572), M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

<sup>57</sup> Sobre las generalidades del recurso extraordinario de revisión pueden consultarse, entre otras sentencias: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 2 de marzo de 2010, radicado REV-2001-00091, 6 de abril de 2010, radicado REV-2003-00678, 12 de julio de 2005, radicado REV-1997-00143-02, 14 de marzo de 1995, Rad. REV-078, 16 de febrero de 1995, Rad. REV-070, 20 de abril de 1993, radicado REV-045 y 11 de febrero de 1993, Rad. REV-037; Sección Tercera, sentencia de 22 de abril de 2009, radicado 35995 y Sección Quinta, sentencia de 15 de julio de 2010, radicado 2007-00267. Cita original: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 17 de julio de 2013, Rad. 11001-03-15-000-2012-00231-00, Actor: Víctor Daniel Viveros Villegas.

<sup>58</sup> Regulado en el Título VI “RECURSOS EXTRAORDINARIOS”, Capítulo I “Recurso Extraordinario de Revisión”, artículos 248 al 255 de la Ley 1437 de 2011, con las modificaciones realizadas por la Ley 2080 de 2021, artículos 68, 69 y 70.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

*de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos”.*

Las causales que se pueden invocar se encuentran previstas por el legislador en el artículo 250 del CPACA. Aquellas delimitan el ámbito de acción de este medio de impugnación excepcional y no admiten interpretaciones extensivas dado que comportan situaciones excepcionales a la institución jurídico procesal de la cosa juzgada. En síntesis, se refieren a hechos como la falsedad, el fraude, el error, la aparición de documentos decisivos que modificarían el sentido de la decisión o incluso la violación al debido proceso. Se trata de causales que no se refieren a errores sustanciales que puedan derivarse de la falta de aplicación, la aplicación indebida o la interpretación errónea de una norma sustancial, es decir, como lo ha precisado esta corporación, “[...] [n]o es un recurso que proceda por violación de la ley [...]”<sup>59</sup>. En otras palabras, “[...] el recurso extraordinario de revisión no da cabida a cuestionamientos sobre el criterio con que el juez interpretó o aplicó la ley en la sentencia.”<sup>60</sup>.

Por tanto, este medio de impugnación excepcional no está previsto para corregir los yerros cometidos por las partes en el litigio que dio origen a la sentencia recurrida, ni para mejorar el acervo probatorio, o para alegar hechos no expuestos ante el juez natural del proceso, sino para garantizar el derecho al debido proceso y el restablecimiento de la justicia material.

De manera que, como lo ha indicado esta corporación<sup>61</sup>, el recurso extraordinario de revisión no constituye una tercera instancia dentro del proceso, en la que se puede intentar una nueva valoración de la prueba para replantear el litigio o provocar una interpretación adicional de las normas aplicables al caso concreto.

En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-068 de 19 de noviembre de 1998<sup>62</sup>, señaló que: “[...] la revisión no está regulada para errores “in judicando” ni puede fundamentarse en las mismas pruebas que sirvieron de soporte a la decisión que puso término al proceso<sup>63</sup>; se trata de un examen detallado de ciertos hechos nuevos que afectan la decisión adoptada y el sentido de justicia que de ella emana [...]”.

A su vez, en sentencia C-520 de 4 de agosto de 2009<sup>64</sup>, la Corte se refirió al recurso extraordinario de revisión en la jurisprudencia colombiana, y destacó la tesis decantada por la Corte Suprema de Justicia, según la cual:

<sup>59</sup> Cfr., Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n.º 3, sentencia de 4 de agosto de 2021. Rad. 11001031500020210061000. M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 17 de julio de 2013, Rad. 11001-03-15-000-2012-00231-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Trece Especial de Decisión, sentencia de 7 de abril de 2015, radicación n.º 11001-03-15-000-2013-02724-00, MP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>62</sup> Corte Constitucional, sentencia C-068 de 19 de noviembre de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>63</sup> Cfr., Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, agosto 2 de 1994. M.P. Edgar Saavedra Rojas.

<sup>64</sup> Corte Constitucional, sentencia C-520 de 4 de agosto de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

*[...] el recurso de revisión no puede ser usado como intento de revivir el debate probatorio, ni para volver sobre aspectos de pura interpretación legal. De ello da muestra la sentencia de 13 de enero de 2004, Expediente 0211-01, en la que la Corte doctrinó acerca de que el recurso extraordinario no autoriza un análisis panorámico del debate procesal, sino de establecer, por las precisas y taxativas causales que estableció el legislador en el artículo 380 Código de Procedimiento Civil, si el fallo, desde esa perspectiva, arremete contra las garantías procesales que dichas causales protegen. De allí, entonces, que ‘los errores de apreciación probatoria en que haya podido incurrir el juez al proferirlo, son aspectos ajenos al recurso de revisión’, pues este ‘no constituye una tercera instancia en la que pueda replantearse el litigio’, ni es ‘medio conducente para reparar cualquier irregularidad de la sentencia, o su indebida fundamentación’ [...]<sup>[65]</sup>.*

## **2.2. La causal de revisión consistente en la nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso – Reiteración de jurisprudencia**

El numeral 5.º del artículo 250 del CPACA, establece como causal de revisión “[e]xistir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”<sup>66</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la causal comprende los siguientes presupuestos:

**(i)** Que se dirija contra una sentencia respecto de la cual no proceda recurso de apelación, “[...] porque entonces sería el juez ad quem quien debe concurrir a desplegar la actividad judicial que permita enervar y solucionar el hecho constitutivo de nulidad o en dado caso dejárselo explícito al a quo si corresponde a éste implementar la solución, campo de acción que es totalmente ajeno al juez del recurso extraordinario de revisión, pues se itera, no funge como una tercera instancia y de hecho su competencia la fija una condición sine qua non y es que la sentencia objeto de revisión esté ejecutoriada y en firme, es decir, ya superó las instancias del juez natural [...]”<sup>67</sup>.

**ii)** Que exista una nulidad procesal o constitucional, “[...] pero este segundo supuesto pende del siguiente y **(iii)** que esta tenga nacimiento en la sentencia que puso fin al proceso, o en su defecto, que la parte afectada, bajo motivo invencible, no hubiera podido alegarla [...]”<sup>68</sup>.

Así las cosas, aunque el enunciado normativo es claro, la jurisprudencia ha dicho que “[...] se trata de una de las causales de revisión que más discusiones ha

<sup>65</sup> Cit. “Sala de Casación Civil, Corte Suprema de Justicia, Sentencia 2004-00729 de agosto 29 de 2008, Expediente 11001-0203-000-2004-00729-01, MP: Edgardo Villamil Portilla.”

<sup>66</sup> Sobre esta causal pueden verse, entre otras decisiones: i) sentencia de 3 de abril de 2018, radicado 11001-03-15-000-2014-00251-00, Sala Veintiuno Especial de Decisión, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, ii) sentencia de 20 de agosto de 2021, radicado 11001-03-15-000-2020-02925-00, Sala Veinticinco Especial de Decisión, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, iii) sentencia de 10 de marzo de 2021, radicado 11001-03-15-000-2019-03190-00, Sala Quince Especial de Decisión, M.P. Hernando Sánchez Sánchez, vi) sentencia de 16 de febrero de 2021, radicado 11001-03-15-000-2019-00788-00, Sala Quinta Especial de Decisión, M.P. Milton Chaves García y v) sentencia de 13 de octubre de 2020, radicado 11001-03-15-000-2019-00119-00, Sala Catorce Especial de Decisión, M.P. Alberto Montaña Plata.

<sup>67</sup> Sala Quince Especial de Decisión, sentencia de 3 de marzo de 2020, radicado 11001-03-15-000-2016-02343-00 - acumulado (REV), M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>68</sup> Ibidem.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

generado en la jurisprudencia de lo contencioso administrativo<sup>69</sup> [...] dado que en razón de su redacción, ha correspondido al juez del recurso de revisión establecer su alcance, por cuanto el legislador omitió determinar las circunstancias que podían generar la nulidad de la providencia, es decir, se trata de un texto en blanco [...].<sup>70</sup>

En otras palabras, si bien de la lectura del numeral 5.º del artículo 250 del CPACA, se advierte que para la configuración de la causal es necesario que la nulidad se presente al momento de proferir la sentencia, lo cierto es que, el legislador no definió los eventos constitutivos del vicio, por lo que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>71</sup>, en un ejercicio hermenéutico, ha señalado de manera consistente, que los hechos que la configuran son aquellos que constituyen las causales de nulidad procesal<sup>72</sup>, esto es, las previstas en el artículo 133 del Código General del Proceso<sup>73</sup>, pero no son figuras idénticas. Se trata de vicios procesales que surgen al momento de la expedición de la sentencia, pero no los acaecidos en etapas anteriores, toda vez que, las nulidades procesales deben seguir la regla de oportunidad prevista en el artículo 134 del CGP<sup>74</sup>. Sin embargo, también se ha aceptado la posibilidad de alegar la nulidad originada en la sentencia, cuando, pese a configurarse el vicio constitutivo de la causal antes de proferirse el fallo, “[...] no pudo ser advertida por el recurrente durante el curso del proceso [...]”<sup>75</sup>, caso en el cual, al afectado le asiste la carga de probar que no tuvo la oportunidad de proponer la nulidad, pues de lo contrario, la causal se

<sup>69</sup> Sala Veintiséis Especial de Decisión del Consejo de Estado, sentencia de 7 de abril de 2015, radicado 11001-03-15-000-2013-00358-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>70</sup> Sala Veintidós de Decisión, sentencia de 7 de febrero de 2017, radicado 11001-03-15-000-2016-02260-00(REV), M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>71</sup> Ver, entre otras, las siguientes providencias: del 20 de abril de 2004, radicado 11001-03-15-000-1996-0132-01; del 18 de octubre de 2005, radicado 11001-03-15-000-2000-00239-00, del 7 de febrero de 2006, radicado 11001-03-15-000-1997-00150-00; del 2 de marzo de 2010, expediente número 185; del 9 de marzo de 2010, radicado 1100103150002002-1024-01, y del 31 de mayo de 2011, radicado 11001-03-15-000-2008-00294-00.

<sup>72</sup> La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 11 de mayo de 1998, Rad. REV-093, M.P. Mario Alario Méndez, señaló, al respecto: “[...] Así, por ejemplo, la nulidad que tiene origen en la sentencia puede ocurrir, en conformidad con la disposición referida, cuando se provee sobre aspectos para los que no tiene el juez jurisdicción o competencia (numerales 1 y 2); cuando, sin ninguna otra actuación, se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia firme, o 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, o cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el previo trámite correspondiente, porque así se pretermite íntegramente la instancia; o 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, o se condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello, en lo concerniente, también se pretermite íntegramente la instancia (numeral 3); o cuando, sin más actuación, se profiere sentencia después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión o, en éstos casos, antes de la oportunidad debida (numeral 5), **entre otros eventos** [...]”. (Se destaca). Citada en: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 18 de octubre de 2005, radicado 11001-03-15-000-2000-00239-00. M.P. Jaime Moreno García.

<sup>73</sup> En adelante CGP. Causales que antes estaban previstas en el artículo 140 CPC.

<sup>74</sup> En este sentido puede verse la sentencia ya citada, proferida por la Sala Tercera Especial de Decisión, el 4 de agosto de 2021, radicado 11001-03-15-000-2021-00610-00.

<sup>75</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 6 de agosto de 2013, radicado 11001-03-15-000-2009-00687-00. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, en la que se cita “Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. M.P. Mauricio Torres Cuervo. Sentencia del 2 de marzo de 2010. Radicación número: 11001-03-15-000-2001-0091-01. Actor: Pedro Antonio Durán Durán. Demandado: Contraloría General de la República.”.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

convertiría en una excusa para subsanar las omisiones cometidas en el proceso ordinario.

En este sentido resulta importante señalar que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en providencia de 31 de mayo de 2011, resumió los supuestos que podrían configurar el vicio de nulidad en la sentencia, así:

*[...]*

*En síntesis, la nulidad que tiene origen en la sentencia se presenta por i) falta de jurisdicción o competencia, ii) cuando se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia firme, iii) cuando sin más actuación se dicta sentencia después de ejecutoriado el auto por el cual hubiera sido aceptado el desistimiento, aprobada la transacción o declarada la perención del proceso, iv) cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el previo trámite correspondiente, v) cuando se condena al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda o por causa diferente de la invocada en ésta, vi) cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso, vii) o cuando, sin más actuación, se profiere sentencia después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión o, en éstos casos, antes de la oportunidad debida, viii) cuando la sentencia aparece firmada con mayor o menor número de magistrados, o adoptada con un número de votos diverso al previsto en la ley, ix) cuando la providencia carece completamente de motivación”<sup>76</sup>.*

Posteriormente, en sentencia de unificación de 8 de mayo de 2018<sup>77</sup>, esta corporación aceptó un nuevo evento que daría lugar a la configuración de la causal de nulidad originada en la sentencia, por desconocimiento del artículo 29 superior, como lo es, el fallo inhibitorio injustificado.

En suma, la sentencia puede resultar viciada por hechos que, si bien no están previstos como causales de nulidad procesal, lo cierto es que sí pueden afectar la legalidad y justicia de la decisión, al punto que desconocería el artículo 29 de la Constitución. Dentro de estos supuestos se pueden citar los siguientes: **i)** la sentencia en la que se condena a la parte que no fue vinculada al proceso; **ii)** la sentencia de las corporaciones judiciales que no cuenta con el número de votos necesarios para la aprobación, o aquella que aparece firmada con mayor o menor número de magistrados; **iii)** la sentencia que no tiene formal ni materialmente

<sup>76</sup> Cfr. Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de mayo de 2011, radicación: 11001-03-15-000-2008-00294-00 (REV). M.P. Mauricio Torres Cuervo. [En la providencia se citó la sentencia de 7 de febrero de 2006, radicación: 11001-03-15-000-1997-00150-00 (REV), M.P. María Elena Giraldo Gómez].

<sup>77</sup> Cfr. Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, radicado radicado 11001-03-15-000-1998-00153-01 (REV), M.P. Alberto Yepes Barreiro. [En la providencia se citaron, la sentencia C-739 de 2001 M.P. Álvaro Tafur Galvis, que dispuso, entre otras, “[...] ESTARSE A LO RESUELTO en las sentencias C-491 de 1995 [...] y C-217 de 1996 [...] y la providencia de 7 de febrero de 2006, radicación: 11001-03-15-000-1997-00150-00 (REV), M.P. María Elena Giraldo Gómez].

Por auto de 7 de julio de 2015, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación decidió asumir la competencia para decidir el caso con el propósito de unificar criterios:

*[...]*

*i) En qué casos una sentencia inhibitoria puede dar origen a la procedencia del recurso extraordinario de revisión por la causal de nulidad originada en la sentencia por violación al debido proceso. [...]*”.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

motivación ante la carencia total de pronunciamiento del juez sobre las razones de hecho o de derecho que le permiten arribar a una decisión; **iv)** la sentencia se dicta con violación al principio de la *non reformatio in pejus*; **v)** la decisión que desconoce el principio de congruencia bien sea por una condena extra, ultra o *minuspetita*<sup>78</sup>; y **vi)** cuando el juez, sin fundamento válido y razonable, dicta una decisión inhibitoria que se traduce en denegación de justicia<sup>79</sup>.

### 2.3. El caso concreto

La parte recurrente solicita que se infirme la sentencia proferida el **25 de octubre de 2019** por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por considerar que atenta contra el derecho al debido proceso, en primer lugar, porque se inhibió de manera injustificada de pronunciarse respecto de las pretensiones de algunos de los demandantes al concluir que no agotaron el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial y, en segundo lugar, porque aplicó indebidamente el precedente jurisprudencial en cuanto al reconocimiento del lucro cesante, toda vez que se debió presumir que la víctima ejercía una actividad lícita y que devengaba 1 SMMLV. Los supuestos que se invocan en el recurso se estudian de la siguiente manera:

**i) Para abordar el análisis de los argumentos respecto de la decisión inhibitoria**, la Sala destaca que, como se indicó en precedencia, en la sentencia de unificación de 8 de mayo de 2018, esta corporación reconoció que una decisión inhibitoria no justificada desconoce los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso de las partes, por lo que su expedición configura la causal de revisión por violación del artículo 29 constitucional. Al respecto se dijo:

*[...] [E]s indiscutible que el respeto al debido proceso implica la necesaria observancia de otros derechos fundamentales y ligados a él, como el de acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, que permiten que cualquier persona que acuda al aparato judicial del Estado pueda obtener una protección eficaz de los derechos del que es titular.*

*Recuérdese que en desarrollo del mandato contenido en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, el legislador expidió la Ley 270 de 1996 que en su artículo 1º dispuso que “La administración de justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional.”*

*Ello significa que la función de administrar justicia no se realiza con el mero desarrollo procesal, sino que exige, ante todo, que el juez garantice los derechos amenazados o vulnerados, mediante providencias que resuelvan de forma clara, cierta, motivada y jurídica los asuntos que generaron su expedición.*

<sup>78</sup> Consejo de Estado Sala Veintidós Especial de Decisión, sentencia de 2 de febrero de 2016, radicado 11001-03-15-000-2015-02342-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>79</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 8 de mayo de 2018, radicado 11001-03-15-000-1998-00153-01.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

*Es de Perogrullo, entonces, que entre el derecho de acceso a la administración de justicia y el debido proceso existe una estrecha relación, en tanto aquél es un elemento constitutivo de este; y que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, es una manifestación concreta de los derechos a acceder a la justicia, a la defensa y al debido proceso.*

***En consecuencia, es claro que toda persona tiene derecho al debido proceso y, por tal razón, a que los procesos judiciales sean resueltos de fondo cuando el cumplimiento de los presupuestos procesales así lo permita, pues de lo contrario, se iría en detrimento no solo del derecho al debido proceso, sino del derecho de acceso a una real y efectiva administración de justicia, dado que la no resolución de las controversias judiciales, fundada en motivos caprichosos, equivale a una falta de tutela judicial efectiva y, en forma genérica a una vulneración al debido proceso.***

*Por tal razón, concluye la Sala, que también hay una vulneración del derecho fundamental al debido proceso, artículo 29 Constitucional, cuando una autoridad judicial dicte sin fundamento válido, razonable, una sentencia inhibitoria, que, como se expuso, es una clara denegación de justicia.*

[...]

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

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

No obstante, como se señaló no toda decisión inhibitoria está proscrita del ordenamiento jurídico y que, por ese solo hecho, se deba concluir que se configuró la causal prevista en el numeral 5.º del artículo 250 del CPACA, toda vez que el juez, de manera excepcional, tiene la potestad de inhibirse<sup>80</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional explicó, sobre el particular, lo siguiente:

[...]

*De la Constitución surge el papel activo del juez en la búsqueda de la genuina realización de los valores del Derecho -en especial la justicia, la seguridad jurídica y la equidad-, luego de sus atribuciones y de su compromiso institucional emana la obligación de adoptar, en los términos de la ley que rige su actividad, las medidas necesarias para poder fallar **con suficiente conocimiento de causa y con un material probatorio completo**. De allí resulta que, bajo la perspectiva de su función, comprometida ante todo con la búsqueda de la verdad para adoptar decisiones justas, no pueda limitarse a los elementos que le son suministrados por las partes y deba hallarse en permanente disposición de decretar y practicar pruebas de oficio, de evaluar y someter a crítica las alegadas al proceso y de evitar, con los mecanismos a su alcance, las hipótesis procesales que dificulten o hagan imposible el fallo.*

<sup>80</sup> En este sentido puede consultarse la sentencia de 11 de octubre de 2021, Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, radicado 76001-23-31-000-2004-02181-01(50428) MP. Alberto Montaña Plata.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

*Así, pues, si se atiende al Preámbulo de la Constitución, que señala a sus preceptos como objetivo prioritario la realización de la justicia y la garantía de un orden justo; si se quiere alcanzar los fines esenciales del Estado, uno de los cuales consiste en asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta (artículo 2 C.P.); si se da verdadero sentido a la norma fundamental en cuya virtud las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2 C.P.); si se acatan los postulados del debido proceso, que en últimas consagran el derecho de toda persona a que, dentro de las formas propias de cada juicio, se defina el Derecho en su caso (artículo 29 C.P.); si se hace efectivo el acceso de todos a la administración de justicia (artículo 229 C.P.) y si se reconoce en ella la prevalencia del Derecho sustancial (artículo 128 C.P.), las inhibiciones judiciales deben ser rechazadas como formas habituales y generalizadas de dar término a los procesos judiciales o a las etapas de los mismos.*

**Desde luego, la proscripción de las inhibiciones no puede ser absoluta, ya que se dan circunstancias excepcionales, en las que resulta imposible adoptar fallo de mérito, a pesar de que el juez haya hecho uso de todas sus facultades y prerrogativas para integrar los presupuestos procesales de la sentencia.**

*Uno de tales eventos es el de la falta de jurisdicción, que corresponde en el fondo a la absoluta carencia de facultades del juez para administrar justicia en el caso controvertido. Lo que entonces se le exige es precisamente no resolver, ya que, al hacerlo, invadiría la órbita propia de una jurisdicción distinta, con ostensible violación del debido proceso (artículo 29 C.P.) y en clara extralimitación de funciones públicas (artículo 6 C.P.), lo que justifica la inhibición cuando la demanda no ha sido rechazada de plano.*

*Hipótesis distinta es la de falta de competencia del juez, si ella corresponde a otro de la misma jurisdicción, pues entonces no tiene lugar la decisión inhibitoria, en cuanto lo procedente es el envío de las diligencias al competente. Ello es posible en tal caso, a partir del concepto de economía procesal y en cuanto no se rompe la autonomía que la Constitución consagra en cabeza de las distintas jurisdicciones.*

*Los otros casos que puedan presentarse deben ser de tal naturaleza que, agotadas por el juez todas las posibilidades que el ordenamiento jurídico le ofrece para resolver y adoptadas por él la totalidad de las medidas conducentes a la misma finalidad, siga siendo imposible la decisión de fondo. De tal modo que, siempre que exista alguna posibilidad de arribar a ella, la obligación ineludible del fallador consiste en proferir providencia de mérito, so pena de incurrir en denegación de justicia.<sup>81</sup> (negrilla fuera de texto).*

Ahora bien, en el caso concreto, en la sentencia recurrida el *ad quem* se inhibió frente a las pretensiones invocadas por un grupo de actores, al considerar que le asistía razón a la entidad demandada, en cuanto que no se había agotado el requisito de procedibilidad de la acción, consistente en el agotamiento previo de la conciliación extrajudicial, por todos los que acudieron al proceso de reparación directa. En este sentido debe señalarse que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su postura sobre la materia<sup>82</sup> y estableció que al

<sup>81</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-666 del 28 de noviembre de 1996.

<sup>82</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, auto de unificación de 25 de mayo de 2016, radicado 66001-23-31-000-2009-00056-01, MP: Danilo Rojas Betancourth.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

igual que la caducidad de la acción, la conciliación extrajudicial es un aspecto que debe ser objeto de revisión y pronunciamiento de oficio por parte del juez. Al respecto, precisó lo siguiente:

*“[...] el Consejo de Estado como juez de segunda instancia, en principio debe pronunciarse exclusivamente respecto de los razonamientos y requerimientos formulados en el señalado medio de impugnación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 357 del C.P.C., no se puede perder de vista que dicha regla no es absoluta y admite ciertas excepciones derivadas, de una parte, de la lógica del recurrente, en tanto se conserva la facultad de manifestarse en cuanto a los aspectos implícitos de la impugnación, y de otro lado, de diferentes cuerpos normativos que le impongan al operador judicial pronunciarse de oficio al respecto -normas y principios de carácter constitucional, tratados internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, y **normas legales de carácter imperativo-, como lo son la caducidad de la acción y el agotamiento del requisito de procedibilidad de celebrar conciliación extrajudicial, elementos que a su vez se configuran en sendos presupuestos procesales cuyo incumplimiento inviabiliza el acceso a la administración de justicia. [...]***

14 [...] tal como la presentación de pretensiones requieren que las mismas sean elevadas en el término establecido para ello por la caducidad de la acción, so pena de que se rechacen al momento de admitirse la demanda o su reforma, o se denieguen cuando se profiera el fallo correspondiente, se advierte que respecto de dichas solicitudes igualmente debe revisarse el cumplimiento del **requisito de procedibilidad consistente en el intento de llegar a una conciliación extrajudicial**, aspecto sobre el cual la Sala también edificará una jurisprudencia consolidada.

[...]

14.8 En efecto, con la finalidad de lograr la descongestión de la administración de justicia y que únicamente los puntos de una controversia que ameriten poner en movimiento el aparato jurisdiccional lleguen al mismo, lo que haría que sus lapsos de tramitación a su vez sean más cortos en favor de la eficiencia de la administración de justicia, se observa que respecto de cualquier solicitud que corresponda a la naturaleza de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y de controversias contractuales, e incluso, de los asuntos civiles en los que proceda la conciliación extrajudicial, debe intentarse llegar a un acuerdo de dicha índole previamente a elevarla ante la jurisdicción, sin importar el momento dentro del trámite procedimental en que esto se haga, es decir, al momento de incoar el proceso judicial con la presentación de una demanda o al instante en que ésta se puede reformular, toda vez que así como ocurre en relación con la verificación de la existencia de la caducidad de la acción, entre esas dos situaciones no hay diferencia alguna a la luz de los objetivos indicados que se pretendieron lograr con la institución de la figura de la procedibilidad de la acción.

14.9 Con observancia de que con la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial se intenta depurar de peticiones innecesarias las contiendas que puedan iniciarse ante los diferentes operadores judiciales en la mayor medida posible, para efectos de que entre otras finalidades, se descongestione la administración de justicia y los interregnos de duración de los procesos disminuya, es claro que dicho requisito de procedibilidad debe verificarse en cualquier momento en que se busque manifestar una pretensión que pueda llegar a ocupar la atención de la jurisdicción y conlleve a congestionarla, por lo que antes de formularla, el accionante respectivo debe propender por darle el trámite pertinente con anterioridad a elevarla. [...]” (subraya fuera de texto).



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

De acuerdo con lo anterior, debe definirse si la sentencia inhibitoria proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de esta corporación estaba o no justificada de manera razonable, por lo que es indispensable referirse a sus consideraciones. El *ad quem* sustentó su inhibición en los siguientes argumentos:

***“[...] 7.1.- Que el a quo debió declarar la inepta demanda dado que la solicitud de conciliación extrajudicial solo fue presentada por la señora Maryuris Estella Blanco Serrano***

*La entidad apelante señaló que la solicitud de conciliación extrajudicial solo fue presentada por la señora Maryuris Estella Blanco Serrano, pero no por los demás demandantes, razón por la cual debió inhibirse de resolver de fondo respecto de estos y no reconocerles la indemnización solicitada.*

*En materia contencioso-administrativa el requisito de conciliación extrajudicial fue consagrado en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009<sup>83</sup>.*

*En el sub judice, los actores demandan en reparación directa por la muerte del señor Moisés José Contreras Chala, debido a una supuesta falla del servicio de la Policía Nacional, de ahí que se trate de un asunto susceptible de conciliación promovido con fundamento en el artículo 86 del CCA.*

*Se observa que la constancia expedida por la Procuraduría 117 Judicial II Administrativa de Barranquilla<sup>84</sup> se indica que la parte convocante fue la señora Maryuris Estella Blanco Serrano, pero no señaló a otros convocantes, tampoco se anexó copia de la solicitud de conciliación extra judicial para verificar si los demás demandantes formaron parte de dicha solicitud.*

***Tal como lo ha precisado esta Sala de Subsección<sup>85</sup>, este requisito previo a la demanda es obligatorio para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa a partir de la vigencia de la Ley 1285 de 2009, la cual rige desde el 22 de enero 2009, es decir, que para el momento de presentación de la demanda, el 26 de enero de 2012, ya era obligatorio para los actores agotarlo.***

***Además, no puede decirse que no tuvieron chance de acreditar su cumplimiento, dado que la ausencia de este requisito no es causal de rechazo de plano, de conformidad con el artículo 143 del CCA, incluso, los hoy demandantes pudieron agotar dicho requisito antes de que la demanda fuera admitida, para que las partes tuvieran la oportunidad de llegar a un acuerdo conciliatorio y todos los hoy accionantes quedaran habilitados para activar la jurisdicción, como lo ha señalado esta Corporación<sup>86</sup>.***

<sup>83</sup> “Artículo 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

“Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial”.

<sup>84</sup> Folio 17 cuaderno 1.

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 9 de diciembre de 2013, radicado 70001-23-33-000-2013-00115-01 (47783), MP: Mauricio Fajardo Gómez. Reiterado en sentencia de 22 de junio de 2017, radicado 25000-23-26-000-2010-00327-01(49420).

<sup>86</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 3 de mayo de 2010, radicado 11001-03-15-000-2010-00395-00, MP: Gerardo Arenas Monsalve. Postura reiterada por la Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de junio de 2017, radicado 25000-23-26-000-2010-00327-01(49420).



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

*En el sub iudice se acreditó que solo la demandante Maryuris Estella Blanco Serrano agotó el requisito de conciliación extrajudicial para demandar en reparación directa y no los demás accionantes, circunstancia que fue inadvertida por el a quo y que resulta violatoria del derecho de defensa de la entidad demandada que fue convocada en sede de conciliación por la mencionada actora, pero luego fue llamada en vía judicial por más demandantes, respecto de quienes no tuvo la oportunidad de conciliar sus peticiones indemnizatorias.*

*Por tal motivo, le asiste razón a la parte apelante y la Sala revocará los perjuicios reconocidos a los demandantes Moilís Edith Contreras Blanco, [M.J.C.B.], Marina Esther Chala Cienfuegos, Wajid Martín Florián Chala, Celis María Florián Chala, Nelson Jhovanny Sabogal Chala y Wilmer Alfonso González Chala para, en su lugar, inhibirse de pronunciarse respecto de las pretensiones invocadas por estos. [...]” (negrilla fuera de texto).*

En este orden, se advierte que la sentencia objeto del recurso de revisión determinó que solo la señora Maryuris Estella Blanco Serrano convocó a la demandada a la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 117 Judicial II Administrativa de Barranquilla el 17 de junio de 2011 y, por ende, era la única demandante que se encontraba habilitada para activar la jurisdicción con la formulación de su pretensión de reparación directa.

Revisado el expediente de reparación directa, se observa que, en efecto, la única prueba que se aportó al proceso ordinario con la demanda de reparación directa fue la constancia de solicitud de conciliación n.º 108933-0353-2011, expedida el 17 de junio de 2011 por el Procurador 117 Judicial II para Asuntos Administrativos de Barranquilla, (folio 17) que indica lo siguiente:



CONSTANCIA DE SOLICITUD DE CONCILIACION No. 108933-0353-2011

**PROCURADURIA 117 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS  
SOLICITUD DE CONCILIACION PREJUDICIAL No. 108933-0353-2011**

**CONCILIACION EXTRAJUDICIAL No. 108933-0353-2011**

**CONVOCANTE: MARYURIS BLANCO SERRANO**

**CONVOCADO: LA NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL**

En los términos de la ley 640 de 2001, la Procuraduría No 117 Judicial II para asuntos Administrativos, expide la siguiente

#### CONSTANCIA

1) Que el solicitante a través de apoderado, presentó solicitud de conciliación prejudicial el día 29 de Marzo de 2011.

2) Que las pretensiones de la solicitud son las siguientes: *“Se concilien los perjuicios materiales, morales y fisiológicos causados a los solicitantes como consecuencia de la muerte del señor MOISES CONTRERA CHALA, por parte de los miembros de la policía nacional, en el operativo realizado el día 11 de junio de 2010, en el barrio 20 de julio de esta ciudad.”* En cuantía de \$982.380.000.00

3) Que fijada fecha para llevar a cabo la audiencia de conciliación el día Diecisiete de Junio de 2011, acudió el Apoderado de la parte Convocante y acudió el Apoderado de la Parte Convocada.

4) Que por solicitud del apoderado de la parte convocada, el Despacho en cumplimiento del Artículo 9 del Decreto 1716 de 2009, el señor Procurador DECLARA FALLIDA esta audiencia y terminado este trámite conciliatorio.

5) Que conforme al artículo 13 de la ley 1285 de 2009, se da por cumplido el requisito de procedibilidad exigido para acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

6). En los términos de la ley 640 de 2001, se devolverán a la parte citante todos los documentos aportados con la conciliación. En el archivo de este despacho, solo reposa copia de esta acta.

Dada en Barranquilla, a los Diecisiete (17) días del mes de Junio de 2011.

Atentamente,

Procurador No 117 Judicial II Administrativo



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

De acuerdo con lo anterior, el Procurador 117 Judicial II Administrativo dejó explícito que la única persona que convocó a la conciliación extrajudicial fue la señora Maryuris Estella Blanco Serrano, razón por la cual la decisión de la Subsección A de la Sección Tercera se fundamentó en la prueba documental que obraba en el expediente y se adoptó de acuerdo con la postura jurisprudencial reiterada en cuanto a la obligatoriedad de acreditar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial respecto de cada demandante, por lo cual no se advierte que sus conclusiones sean falsas o que se realizaran sin fundamento válido y razonable, toda vez que observó y analizó la documental que la propia parte demandante aportó al proceso.

Igualmente, se destaca que la decisión mencionó la afectación al debido proceso de la demandada por cuanto se formularon pretensiones respecto de personas que no habían activado la jurisdicción, lo cual se ajusta a derecho y no configura nulidad alguna, por el contrario, ello evidencia que dio prevalencia a las garantías procesales del apelante único y atendió su argumentación en punto a la ausencia de responsabilidad, de manera que, al estudiar el requisito de procedibilidad de la acción, se inhibió justificadamente, toda vez que fue un presupuesto que no se había cumplido por quienes acudieron al proceso en los términos previstos en las leyes 640 de 2001<sup>87</sup> y 1285 de 2009<sup>88</sup>.

Ahora bien, los argumentos que exponen los recurrentes y el Ministerio Público para solicitar que se infirme la sentencia recurrida, se sustentan en que, en el numeral segundo de la mencionada constancia, al hacerse la transcripción de las pretensiones de la solicitud de conciliación se indicaba “*los solicitantes*”, razón por la cual podía inferirse y presumirse de forma razonable que el requisito de procedibilidad se agotó no solo respecto de la señora Maryuris Estella Blanco Serrano, sino también respecto de todos los demandantes.

Sin embargo, tal argumentación no puede ser admitida, porque de la referida transcripción no podía concluirse y determinarse de manera clara y precisa que bajo tal expresión se comprendía a todos y cada uno de los integrantes del núcleo familiar de la víctima, que acudieron en reparación directa, a saber: Moilis Edith Contreras Blanco, [M.J.C.B.], Marina Esther Chala Cienfuegos, Wajid Martín Florián Chala, Celis María Florián Chala, Nelson Jhovanny Sabogal Chala y Wilmer Alfonso González Chala, para considerar, sin dubitación alguna, que efectivamente fueron convocantes de la diligencia.

En efecto, el término “*solicitantes*” es genérico, lo que hace improbable una interpretación omnicomprendensiva como la que se propone, pues el juez claramente solo podía verificar, que de forma singular y precisa, la constancia emitida por la Procuraduría 117 Judicial II para Asuntos Administrativos [como se observa en la referencia “*CONVOCANTE:*” y el numeral 1 “*el solicitante*”], se refería de manera unívoca a la señora Maryuris Estella Blanco Serrano, por ende, lo alegado en el recurso implicaría un análisis contraevidente de su contenido y, en

<sup>87</sup> “*Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones*”.

<sup>88</sup> “*Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*”.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

todo caso, la valoración del operador judicial se encuentra amparada por el único elemento que el juez tenía a su vista y del cual razonablemente concluyó la falta de acreditación del deber que la ley impuso a los demandantes, lo cual no es posible reevaluar en este escenario excepcional.

En este sentido, debe decirse que, los recurrentes adjuntaron con la demanda de revisión los siguientes documentos:

i) Copia del escrito de la solicitud de conciliación que los recurrentes manifestaron haber remitido a la Policía Nacional el 1<sup>a</sup> de mayo de 2011<sup>89</sup>.

ii) Copia de los poderes especiales otorgados al abogado Mario de Jesús Mejía Capdevilla, por parte de los convocantes Maryuris Estella Blanco Serrano, Moiliss Edith, [M.J.C.B.], Marina Esther Chala Cienfuegos, Nelson Jhovanny Sabogal Chala, Moisés José Contreras Chala, Celis María Florián Chala, Wajid Martín Florián Chala, Wilmer Alfonso González Chala, cuyo reconocimiento se surtió ante las Notarías 2.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> del Círculo de Barranquilla el 15 de junio de 2010, dirigidos al procurador Delegado ante los Juzgados Administrativos de Barranquilla<sup>90</sup>.

iii) Copia del auto de 15 abril de 2011, en el cual la Procuraduría 117 Judicial II de Barranquilla, inadmitió la solicitud de conciliación prejudicial<sup>91</sup>.

iv) Asimismo solicitaron los actores, que se oficiara a la Policía Nacional para que aportara al presente asunto copia del escrito de la convocatoria de conciliación “prejudicial” que manifestaron fue radicado ante la “(...) *Secretaría General - Negocios Judiciales - Sede Atlántico, Policía Metropolitana de Barranquilla el 01 de mayo de 2011*”, requerimiento que se atendió por la entidad en el sentido de informar que “(...) *de conformidad con lo suministrado (sic) por la Unidad de Defensa Judicial del Atlántico perteneciente a la Secretaría General de la Policía Nacional y verificados los archivos físicos y magnéticos que reposan en la misma unidad, no fue evidenciado la solicitud de convocatoria de la conciliación prejudicial solicitada por su honorable despacho (...)*”<sup>92</sup>.

No obstante, esta Sala Especial de Decisión, al revisar el contenido de los referidos documentos, puede concluir que si bien hacen parte del conjunto de probanzas que tienen que ver con el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, lo cierto es que debieron ser aportados al proceso ordinario, y al respecto se recuerda que, este no es el momento para que la parte recurrente supla las deficiencias para acreditar en debida forma el cumplimiento de dicho presupuesto procesal, pues se reitera, este medio de impugnación excepcional no está previsto para corregir los yerros cometidos por las partes en el litigio que dio origen a la sentencia recurrida, o para alegar hechos no expuestos ante el

<sup>89</sup> Documento. pdf “*DemandaWeb-Demanda-(.pdf) NroActua 2*” en el índice 2 de SAMAI.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Documento .pdf “*64\_RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECTRONICO\_ANEXORER2021041(.pdf) NroActua59*”, índice 59 de SAMAI. Las referidas pruebas fueron objeto de traslado a los recurrentes, conforme al artículo 110 del CGP, como consta en el índice 60 del referido aplicativo.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

juez natural del proceso, lo cual, es lo realmente pretendido por los recurrentes. Precisamente, la decisión que se analiza fue enfática en indicar que “[...] *Tampoco se anexó copia de la solicitud de conciliación extra judicial para verificar si los demás demandantes formaron parte de dicha solicitud*”.

En este orden, los reparos en los que se sustenta la demanda de revisión debieron ser expuestos en el proceso ordinario, pues la autoridad judicial ordenó correr el traslado del recurso de apelación a los demandantes, de acuerdo con las reglas del artículo 212 del CCA, mediante el auto de 28 de mayo de 2015<sup>93</sup>, frente a lo cual, guardaron silencio, y ante la evidencia que arrojaba la prueba documental aportada al proceso, se insiste, el juez *ad quem*, concluyó que solo la señora Maryuris Estella Blanco Serrano cumplió con el requisito de procedibilidad para accionar ante la jurisdicción de acuerdo con la exigencia prevista en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009.

Así las cosas, la inhibición tuvo por causa la falta de diligencia por parte de los accionantes frente a sus deberes procesales, y no obedece a un exceso de formalismo o a un error atribuible al juez de instancia.

Por otra parte, los recurrentes consideran que la falta del requisito de la conciliación extrajudicial es un aspecto meramente formal, que no fue objeto de inadmisión, rechazo o pronunciamiento por parte de la demandada en el trámite de primera instancia, por lo que se debió entender como un defecto subsanado y que, en todo caso, la conciliación se intentó previo a la concesión del recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo del Atlántico.

Sin embargo, de acuerdo a la postura unificada de la Sección Tercera de esta corporación<sup>94</sup>, aplicable al momento de proferir la decisión objeto de revisión, es claro que el mencionado requisito constituye uno de los presupuestos necesarios para dictar sentencia de mérito, es decir, es un aspecto sustancial que, de no cumplirse y acreditarse por cada uno de los demandantes, no permite un pronunciamiento de fondo por parte del juez, toda vez que su incumplimiento no habilita para acudir ante la jurisdicción, es decir, es *ex ante*, esto es, anterior a la formulación de la demanda y no puede entenderse como un aspecto subsanable.

Igualmente, no puede considerarse superado con la audiencia de conciliación de que trata el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, por cuanto son escenarios diferentes, se rigen por distintas normas y se tramitan ante autoridades diferentes, pues el primero, se trata de un requisito de procedibilidad de la acción, el cual se adelanta ante la Procuraduría General de la Nación, antes de presentar la demanda con el fin de precaver el litigio y activar la jurisdicción contenciosa administrativa y la conciliación a la que se refiere el artículo 70 de la Ley 1395 de

<sup>93</sup> Folio 400 ibidem.

<sup>94</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, auto de unificación de 25 de mayo de 2016, radicado 66001-23-31-000-2009-00056-01, MP: Danilo Rojas Betancourth.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

2010<sup>95</sup>, procedía ante la autoridad judicial de primera instancia, en el trámite del proceso ordinario con la finalidad de dar por terminado el litigio.

En suma, la Sala encuentra justificada la decisión inhibitoria de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, porque el incumplimiento de la parte demandante de la obligación contenida en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, no permitía estudiar el fondo de las pretensiones de la demanda de reparación directa. Dicha circunstancia hacía improcedente cualquier análisis relativo a los actores, Moilis Edith Contreras Blanco, [M.J.C.B.], Marina Esther Chala Cienfuegos, Wajid Martín Florián Chala, Celis María Florián Chala, Nelson Jhovanny Sabogal Chala y Wilmer Alfonso González Chala, quienes no agotaron el requisito de procedibilidad de la acción previsto en la ley.

**ii) En segundo lugar, en cuanto al cargo por vulneración al debido proceso en razón a que, en criterio de los recurrentes, se aplicó indebidamente la sentencia de unificación de 18 de julio de 2019<sup>96</sup>, debe precisarse que es un supuesto que tampoco vicia de nulidad la sentencia recurrida bajo la causal 5.<sup>a</sup> del artículo 250 del CPACA.**

Sobre el particular es importante señalar que como los argumentos en que se edifica la causal recaen en el hecho que se debió mantener la tesis jurisprudencial que aplicó la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, se advierte, en primer lugar, que las sentencias que refirió el juez *ad quem* son decisiones de unificación jurisprudencial, vinculantes y vigentes al momento de proferir la decisión<sup>97</sup> y, en segundo lugar, se reitera que la violación del precedente judicial no constituye causal que invalide la decisión judicial con fundamento en el numeral 5.<sup>o</sup> del artículo 250 del CPACA.

En este punto es importante reiterar que los eventos de nulidad originada en la sentencia, que ha desarrollado el Consejo de Estado para definir la causal, son de aplicación restrictiva y no admiten interpretación o aplicación extensiva a otros supuestos<sup>98</sup>.

Por tanto, la vulneración del precedente judicial no constituye un vicio formal, grave e insaneable que afecte la validez de la sentencia y conlleve a que se invalide la decisión bajo la causal alegada por los recurrentes para cuyo sustento, además, invocaron la violación del derecho a la igualdad. Sobre el particular, esta corporación ha precisado lo siguiente:

*“[...] la causal de revisión no tiene vocación de prosperar, toda vez que el defecto que se predica de la sentencia objeto de revisión –violación del derecho a la*

<sup>95</sup> Derogado por el artículo 309 del CPACA.

<sup>96</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 18 de julio de 2019, radicado 73001-23-31-000-2009-00133-01 (44.572), MP: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

<sup>97</sup> Además de la sentencia de unificación citada en el pie de página anterior, la decisión objeto de revisión acudió a la sentencia de 6 de abril de 2018, exp. 05001-23-31-000-2001-03068-01(46005), MP: Danilo Rojas Betancourth.

<sup>98</sup> En este sentido puede consultarse la sentencia de 13 de octubre de 2020, radicado 11001031500020190011900, Sala 14 Especial de Decisión, MP: Alberto Montaña Plata.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

*igualdad por el desconocimiento del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado-, no corresponde a alguno de los presupuestos que podrían viciarla de nulidad.*

*Lo cierto es que la violación al precedente alegada, aun si fuera cierta, no constituye vicio formal de la sentencia, ni violación del debido proceso, ni, mucho menos, alguna de las causales taxativas previstas por el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil o 133 del Código General del Proceso, por lo que no es competencia del juez revisor analizar, por esta vía judicial, los argumentos expuestos por Audifarma al respecto<sup>99</sup>.*

*5.2.4.- El recurso extraordinario de revisión no procede para revisar una sentencia por el desconocimiento del precedente judicial, pues esta no es una causal prevista por el legislador para el efecto.*

*Debe advertirse que cuando se trate del desconocimiento del precedente judicial –esto es, la sub regla jurídica fijada en la respectiva sentencia o sentencias que tengan la entidad de precedente-, la legislación prevé el denominado recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, precedente, sí, contra las sentencias de única y segunda instancia proferidas por los tribunales administrativos, cuando contraríen o se opongan a una sentencia de unificación del Consejo de Estado, en los términos de los artículos 256 a 268 del CPACA.*

*De no proceder el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, tendría cabida la acción de tutela contra providencia judicial para garantizar la aplicación de una sentencia de unificación o de un precedente judicial, en los términos expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005, con el fin de proteger el derecho fundamental de igualdad.*

*Téngase en cuenta que la misma Corte ha aceptado el estudio de la acción de tutela contra providencias judiciales impugnadas por el desconocimiento del precedente y, por ende, por la violación del derecho a la igualdad, al considerar que el recurso extraordinario de revisión no es el mecanismo judicial idóneo para atacar dicho vicio o defecto de la sentencia, ya que no fue previsto por el legislador como una causal de dicho recurso.<sup>100</sup>*

*Sea lo que fuere, lo cierto es que su alegación no opera por la vía del recurso extraordinario de revisión<sup>101</sup>.*

Además de lo expresado, la Sala observa que a lo largo del recurso se insiste en que la señora Maryuris Estella Blanco Serrano tiene derecho al reconocimiento del lucro cesante, por cuanto se acreditó que el señor Moisés José Contreras Chala desempeñaba una actividad lícita y que, por tanto, debía presumirse que devengaba 1SMMLV, argumento frente al cual se advierte, que la Subsección A de la Sección Tercera de esta corporación concluyó lo contrario de forma motivada, por cuanto indicó que la única prueba que se aportó al proceso no arrojaba certeza sobre la actividad económica que realizaba la víctima. Al respecto, la sentencia de 25 de octubre de 2019 indicó:

<sup>99</sup> Cit. Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 19 de julio de 2012. Radicado: 13001-23-31-000-2007-00173-01(REV). Consejero ponente: Mauricio Torres Cuervo.

<sup>100</sup> Cit. Corte Constitucional. Sentencias T-100 de 2010, T-918 de 2010 y T-830 de 2012.

<sup>101</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Trece Especial de Decisión, sentencia del 7 de abril de 2015, expediente 11001-03-15-000-2013-02724-00(REV), MP., Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Reiterada por la Sala Veintidós Especial de Decisión, sentencia del 18 de febrero de 2022, expediente 11001-03-15-000-2019-05088-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

*“[...] en cuanto al lucro cesante reconocido mediante condena en abstracto a la demandante Maryuris Estella Blanco Serrano, el a quo señaló que “en el expediente no obra prueba alguna de la actividad laboral que ejercía el occiso” y por ello consideró que debía aplicarle el criterio según el cual toda persona en edad productiva desempeñaba una actividad lícita y debía alimentos según la ley.*

*Sobre la actividad productiva del señor Moisés José Contreras Chala, en el proceso solo obra el testimonio del señor Adolfo de Jesús Acuña Ortiz, vecino de los demandantes, quien señaló que el señor Moisés José Contreras Chala “era comerciante, compraba y vendía ropa, negociaba con marranos también”<sup>102</sup>.*

*No obstante, como recientemente lo precisó la sentencia de unificación de la Sección Tercera de esta Corporación en materia de lucro cesante<sup>103</sup> y lo reiteró esta Sala de Subsección en un caso similar<sup>104</sup>, debe “acreditarse suficientemente” que la víctima desempeñaba una actividad productiva lícita que le proporcionaba ingresos y que no pudo continuar realizando.*

*Para la Sala la manifestación del mencionado testigo no constituye prueba suficiente para acreditar la actividad económica a la que supuestamente se dedicaba la víctima, pues no explica ni detalla la razón de ese conocimiento ni se allegaron otros medios de prueba que soportaran ese dicho.”.* (subraya fuera de texto)

La sentencia de unificación que aplicó el juez *ad quem* dispuso, en cuanto al reconocimiento de lucro cesante en los casos de privación injusta de la libertad, que debe acreditarse con suficiencia tanto el ingreso como la actividad que desempeñaba la víctima y, que, de no probarse el ingreso, sí debe acreditarse el desempeño de una actividad productiva lícita. Sobre el particular, fijó las siguientes reglas:

**“[...] Respeto del lucro cesante**

*i) Se reconoce el lucro cesante en favor de la persona privada injustamente de la libertad, siempre que se solicite de manera expresa por la parte demandante, de modo que no procederá ningún reconocimiento oficioso al respecto.*

*Para hacer tal reconocimiento debe haber **prueba suficiente que acredite que, con ocasión de la detención, la persona afectada con la medida de aseguramiento dejó de percibir sus ingresos o perdió una posibilidad cierta de percibirlos.** Cuando quien se haya visto privado injustamente de su libertad haya sido una ama de casa o la persona encargada del cuidado del hogar, tendrá derecho a que se le indemnice el lucro cesante, conforme a los términos y condiciones consignados en la sentencia de unificación del 27 de junio de 2017, proferida dentro del proceso con radicación 50001-23-31-000-2000-372-01 (33.945).*

*ii) **La liquidación del lucro cesante, que –se insiste- deberá solicitarse en la demanda-, comprenderá el valor de los ingresos ciertos que, de no haberse producido la privación de la libertad, hubiera percibido la víctima durante el tiempo que duró la detención y, además, podrá comprender, si –se insiste también- se solicita en la demanda, el valor de los ingresos que se***

<sup>102</sup> Folios. 250 y 251 del cuaderno 1.

<sup>103</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 18 de julio de 2019, radicado 73001-23-31-000-2009-00133-01 (44.572), CP. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

<sup>104</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de julio de 2019, radicado 68001-23-31-000-2008-00171-01 (50622).



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

***acredite suficientemente que hubiera percibido la víctima después de recuperar su libertad y que se frustraron con ocasión de la pérdida de ésta.***

***iii) El ingreso base para la liquidación será el que se pruebe de manera fehaciente que percibía el afectado directo con la medida de aseguramiento.***

***iv) De no probarse el ingreso, pero sí el desempeño de una actividad productiva lícita, la liquidación se hará con sustento en el salario mínimo legal vigente al momento de la sentencia que ponga fin al proceso de reparación directa. Igual se hará en el caso del ama de casa o de la persona encargada del cuidado del hogar, conforme a los términos y condiciones consignados en la sentencia de unificación del 27 de junio de 2017, proferida dentro del proceso con radicación 50001-23-31-000-2000-372-01 (33.945). [...]***

De acuerdo con lo anterior, la regla jurisprudencial no prevé la presunción de una actividad productiva lícita y que por ello deba reconocerse la suma de 1SMMLV, la regla es clara en tanto a que el ingreso base para la liquidación debe probarse de manera fehaciente, y de no estar acreditado, sí lo debe estar, el desempeño de una actividad productiva lícita, evento en el cual la liquidación se hará con sustento en el salario mínimo legal vigente al momento de la sentencia.

En este orden de ideas, los argumentos expresados por la recurrente son ajenos a la naturaleza del recurso extraordinario de revisión, por cuanto, pese a que la autoridad judicial aplicó la postura de unificación vigente al momento de proferir la decisión de 25 de octubre de 2019, en realidad lo que propone, es una controversia en cuanto a la valoración probatoria que realizó el juez de instancia y de la cual concluyó que no era suficiente la prueba testimonial para tener por acreditado que la víctima realizaba una actividad económica lícita, por cuanto, en su criterio, no se aportaron más elementos de juicio que permitieran tener por acreditados los supuestos para el reconocimiento de la indemnización reclamada.

En conclusión, como lo indicó el Ministerio Público el propósito del recurso extraordinario de revisión no es propiciar una instancia adicional del proceso ordinario para demostrar que era procedente el reconocimiento del lucro cesante. Por tanto, si bien se aduce una violación al debido proceso no se evidencia argumento alguno que acredite el desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia y/o a la tutela judicial efectiva, así como tampoco sobre la competencia de la Sala que dictó la providencia, la violación del derecho de audiencias y de defensa, la motivación y congruencia del fallo, aspectos que constituyen el contenido constitucionalmente vinculante de este derecho; por el contrario, la parte pretende controvertir a través de este medio de impugnación excepcional, el criterio del juez de instancia que bajo su autonomía dictó la sentencia de forma motivada de acuerdo con la realidad procesal.

En suma, como los argumentos del recurso extraordinario de revisión no guardan relación ni cumplen los presupuestos que configuran la causal 5.<sup>a</sup> del artículo 250 CPACA, esto es, la de “*nulidad originada en la sentencia*”, los cargos no prosperan.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

Finalmente, en la pretensión tercera de la demanda los recurrentes solicitaron que se compulsen copias a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura para que se inicien las investigaciones penal, por el posible punible de fraude procesal, artículo 453 de la Ley 599 de 2000<sup>105</sup> y disciplinaria, por la presunta incursión en la falta prevista en el numeral 10.º del artículo 33 de la Ley 1123 de 2007<sup>106</sup>, contra el apoderado de la Policía Nacional que actuó en el proceso ordinario, por cuanto consideran que indujo en error a la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

La Sala negará la referida pretensión, por cuanto del expediente ordinario no se evidencian elementos que permitan advertir la posible comisión de algún tipo de conducta contraria al ordenamiento jurídico, por parte del mencionado profesional del derecho, pues lo que se observa es que aquel acudió al proceso en segunda instancia con la finalidad de formular el recurso de apelación y plantear los argumentos de defensa respecto de la entidad que representó judicialmente, postura que acogió el *ad quem*. En efecto, se insiste, la decisión adversa a las pretensiones de los actores obedeció al incumplimiento de los deberes procesales que la ley les imponía.

### 3. Conclusión

La Sala no encontró acreditada la causal 5.<sup>a</sup> de revisión prevista en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, referida a la nulidad originada en la sentencia, invocada por la parte actora, toda vez que, en el caso concreto no concurren los requisitos necesarios para su configuración.

### 4. Costas

La Ley 1437 de 2011 no estableció una disposición en materia de costas especialmente en el marco del recurso extraordinario de revisión. No obstante, la Ley 2080 de 2021 por medio de su artículo 70, modificó el artículo 255 del CPACA y en cuanto a este recurso dispuso que “*si se declara infundado el recurso, se condenará en costas y perjuicios al recurrente*”.

Ahora bien, el artículo 86 de Ley 2080 de 2021, relativo a su vigencia, indica que las reformas procesales allí establecidas, prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación -25 de enero de 2021-. Sin embargo, en su inciso cuarto establece que, “[...] *en estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se*

<sup>105</sup> “**Artículo 453.** Modificado por el artículo 11 de la Ley 890 de 2004 [...] Fraude procesal. El que por cualquier medio fraudulento induzca en error a un servidor público para obtener sentencia, resolución o acto administrativo contrario a la ley, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años, multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años”.

<sup>106</sup> “[...] **Artículo 33.** Son faltas contra la recta y leal realización de la justicia y los fines del Estado: [...] 10. Efectuar afirmaciones o negaciones maliciosas, citas inexactas, inexistentes o descontextualizadas que puedan desviar el recto criterio de los funcionarios, empleados o auxiliares de la justicia encargados de definir una cuestión judicial o administrativa. [...]”.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

*regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.”.*

En este orden de ideas, en atención a que el recurso extraordinario se presentó el 25 de septiembre de 2020, - a través de una nueva demanda- para la Sala no es aplicable al presente asunto la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021 al artículo 255 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que el trámite del presente medio extraordinario se encontraba en curso cuando entró en vigencia dicha ley, aunado al hecho que la recurrente tenía una expectativa legítima relacionada con la forma en que se regulan las costas, pues para septiembre de 2020, no se encontraba vigente la Ley 2080 de 2021<sup>107</sup>.

Por lo anterior, debe acudirse a la norma procesal general que resulta aplicable por expresa remisión de los artículos 188 y 306 del CPACA. Así las cosas, en lo relativo a la condena, es del caso precisar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 361 del CGP, las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos procesales, así como por las agencias en derecho, y solo habrá lugar a su imposición de acuerdo con el artículo 365, numeral 8.º *ejusdem* “ [...] cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

En el caso concreto, la Sala advierte que no procede la condena en costas por concepto de expensas y gastos procesales, porque no aparece demostrado en el expediente que la parte demandada hubiere incurrido en dichos pagos.

En cuanto al componente de agencias en derecho, debe señalarse que, si bien se declarará infundado el recurso, la parte pasiva, esto es, la Nación- Ministerio de Defensa – Policía Nacional no compareció al proceso dentro de la oportunidad legal con el fin de oponerse y ejercer su derecho de defensa, solo acudió, por conducto de apoderado, ante el requerimiento probatorio que se realizó en el auto de 1.º de septiembre de 2021, (índice 54), y allegó la documental solicitada por el despacho sustanciador. Sin embargo, esta actuación para la Sala, no basta para el reconocimiento de agencias en derecho a su favor, dado que, no significó una gestión procesal en defensa de la entidad y, por lo tanto, no se evidencia una actuación intelectual que justifique su compensación<sup>108</sup>.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Veintidós Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

<sup>107</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintidós Especial de Decisión, sentencia del 18 de febrero de 2022, expediente 11001-03-15-000-2019-05088-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>108</sup> La Sala 27 Especial de Decisión de esta corporación, MP. Rocío Araújo Oñate, en sentencia de 6 de agosto de 2019 precisó que “[...] la función de las agencias en derecho es la de otorgar a la parte vencedora una razonable compensación económica por la gestión procesal que realizó [...]”, radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01, demandante Yesid Figueroa García, demandado Municipio de Tunja, asunto: Revisión Eventual.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Demandante:** Maryuris Estella Blanco Serrano y otros  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-04180-00

## V. FALLA

**PRIMERO: Declarar infundado** el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la señora Maryuris Estella Blanco Serrano, en nombre propio y en representación de [M.J.C.B.], los señores Celis María Florián Chala, Nelson Jhovanny Sabogal Chala, Wilmer Alfonso González Chala, los menores [M.I.F.N. – M.L.F.N. – W.A.F.N.] quienes comparecieron al presente asunto por medio de su representante legal, señora Yenina del Carmen Nieto Pardo y la señora Moilis Edith Contreras Blanco, por la causal 5.ª del artículo 250 del CPACA, contra la sentencia de 25 de octubre de 2019, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, de acuerdo con lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: Negar** la pretensión tercera de la demanda del recurso extraordinario de revisión, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

**TERCERO: Abstenerse** de condenar en costas de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta decisión.

**CUARTO: Devolver** al despacho judicial de origen el expediente remitido en préstamo, identificado con el radicado 0800123-31-000-2012-00145-01.

**QUINTO: Reconocer** al abogado Nelson Torres Romero, identificado con la cédula de ciudadanía n.º 80.259.301 de Bogotá y portador de la tarjeta profesional n.º 326.201 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado judicial del Ministerio de Defensa – Policía Nacional, conforme a los términos y facultades contenidas en el poder obrante en el expediente digital<sup>109</sup>.

## CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, Y CÚMPLASE.

(firmado electrónicamente)  
**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente

(firmado electrónicamente  
con salvamento de voto)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Magistrado

(firmado electrónicamente)  
**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Magistrado

(firmado electrónicamente)  
**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>

<sup>109</sup> Documental obrante en el documento .pdf “64\_RECIBEMEMORIALES POR CORREO ELECTRÓNICO ANEXORER2021041(.pdf) NroActua 59”, índice 59 de SAMAI.

Validación que se realizó respecto del referido profesional del derecho en el aplicativo SAMAI: Servicio URNA - Validación de datos del abogado:

|                      |   |
|----------------------|---|
| Cedula a validar     | 8025930                                 |
| Nombre abogado:      | NELSON TORRES ROMERO                    |
| Tarjeta profesional: | 326201                                  |
| Correo electrónico:  | NELSON.TORRES9301@CORREO.POLICIA.GOV.CO |
| Estado:              | Vigente                                 |