



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 10**

CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., tres (03) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Referencia: Recurso Extraordinario de Revisión
Radicación: 11001-03-15-000-2017-02831-00
Demandante: María del Rosario Muñoz de González
Demandado: Departamento de Santander

Temas: Impedimento por haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior
-art. 141.2 CGP

AUTO RESUELVE IMPEDIMENTO

Con fundamento en el numeral 3º del artículo 131 del CPACA decide la Sala Especial de Decisión N° 10 de lo Contencioso Administrativo el impedimento para conocer del proceso de la referencia, presentado el 24 de abril de 2018 por la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

ANTECEDENTES

1.- En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la señora María del Rosario Muñoz de González presentó demanda contra el Departamento de Santander con el fin de que se declarara la nulidad de las resoluciones 019586 del 21 de noviembre de 2012, 001655 del 28 de enero de 2013 y 24377 del 27 de diciembre de 2013, por medio de las cuales se le negó el reconocimiento y pago de una pensión de sobreviviente y las sumas de dinero que resultaren de aplicar retrospectivamente el artículo 46 de la Ley 100 de 1993.

2.- Mediante sentencia del 15 de octubre de 2014 el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda. Esta decisión fue confirmada en sentencia del 6 de octubre de 2016

por la Sección Segunda –Subsección B- del Consejo de Estado, con ponencia de la Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

3.- La señora Muñoz de González interpuso acción de tutela contra las providencias proferidas en el proceso ordinario. Mediante sentencia del 9 de febrero de 2017, la Sección Cuarta de esta Corporación negó las pretensiones, decisión que fue confirmada por la Sección Quinta en sentencia del 30 de marzo de 2017.

4.- El 23 de octubre de 2017, a través de apoderado judicial, la señora Muñoz de González interpuso recurso extraordinario de decisión contra la sentencia del 6 de octubre de 2016, proferida en segunda instancia por la Sección Segunda –Subsección B- del Consejo de Estado en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

El recurso extraordinario se sustentó en la causal 5 del artículo 250 del CPACA, esto es, existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso, ya que la competencia para resolver el asunto, según se afirma, radicaba en la Sala Plena de la Sección Segunda en virtud de la solicitud de unificación de jurisprudencia presentada con fundamento en el artículo 271 del CPACA¹, solicitud que nunca fue resuelta.

EL IMPEDIMENTO

La doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez manifestó estar incurso en la causal de impedimento consagrada en el numeral 2 del artículo 141 del Código General del Proceso, toda vez que fue la ponente y suscribió la sentencia enjuiciada por este medio excepcional.

Manifiesta que según el criterio jurisprudencial de la Corporación, el recurso extraordinario de revisión comporta el nacimiento de un nuevo proceso que no daría lugar a impedimento en tanto no se trata de una instancia anterior², *"comoquiera que en este especialísimo caso la causal alegada fue existir nulidad originada en la sentencia que le puso fin al proceso y contra la cual no procede recurso de apelación, la suscrita al intervenir como juez de conocimiento en la sentencia de segunda instancia, se encuentra inmersa en un impedimento de carácter subjetivo, que no le permite en este caso particular conocer la acción contenciosa administrativa presentada, razón por la cual resulta necesario, en aras de proteger la independencia, imparcialidad y neutralidad que*

¹ La solicitud de unificación de jurisprudencia se encuentra en los folios 281 a 288 del cuaderno principal de proceso ordinario.

² En el impedimento se referencian las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 12 de agosto de 2014, radicado 2013-02110-00 y auto del 12 de mayo de 2015, radicado 2012-02124-00. Sala Veintiuno Especial de Decisión, auto del 3 de noviembre de 2015, radicado 2014-01522.

debe caracterizar al funcionario judicial, que sea separada del conocimiento de este proceso”.

Conclusión que se reafirma si se tiene en cuenta que mediante el recurso extraordinario de revisión se pretende discutir la omisión en la que incurrió, al no darle trámite a la petición de unificación de jurisprudencia formulada en los términos del artículo 271 del CPACA.

CONSIDERACIONES

1. Finalidad y taxatividad de los impedimentos

1.1.- Los impedimentos están instituidos para asegurar la imparcialidad de los funcionarios judiciales en el desempeño de su labor, *“con el fin de garantizar al conglomerado social que el funcionario judicial llamado a resolver el conflicto jurídico, es ajeno a cualquier interés distinto al de administrar una recta justicia y, en consecuencia, que su imparcialidad y ponderación no están afectadas por circunstancias extraprocesales”³.*

Por tal razón, la declaración de impedimento del funcionario judicial es un acto unilateral, voluntario, oficioso y obligatorio ante la presencia de cualquiera de las causales de impedimento taxativamente contempladas por la ley.

No obstante, debe precisarse, dada la taxatividad de las causales, no hay lugar a *“analogías o a pretendidos afanes protectores de esquemas por encima de las garantías esenciales de carácter constitucional”⁴*, razón por la que *“no todo escrúpulo, incomodidad o inquietud espiritual del juzgador basta para separarlo del conocimiento de un determinado asunto”⁵.*

1.2.- En razón a la finalidad y taxatividad de las causales de impedimento la manifestación del juez debe estar acompañada de una debida sustentación.

No basta con invocar la causal, sino que deben expresarse las razones por las cuales el operador judicial considera que se encuentra en el supuesto de hecho descrito *“con indicación de su alcance y contenido, capaz de alterar su capacidad objetiva y subjetiva para decidir, pues por tratarse de un estado interno de*

³ Corte Suprema de Justicia, auto de 29 de enero de 2009, MP Jorge Luis Quintero Milanés.

⁴ Corte Suprema de Justicia, auto de julio 6 de 1999, MP Jorge Aníbal Gómez Gallego.

⁵ Corte Suprema de Justicia, auto de noviembre 11 de 1994, MP Juan Manuel Torres Fresneda.

ánimo que otro funcionario habrá de valorar, sólo puede ser conocido a través de lo expresado por el sujeto que lo vivencia⁶; sin esto, o con un enunciado genérico o abstracto, se presenta una motivación insuficiente, que puede llevar al rechazo de la declaración de impedimento⁷.

Además de lo anterior, es necesario que la causal del impedimento sea real, es decir, que verdaderamente exista, pues resulta insuficiente la sola afirmación del funcionario que se declara impedido, para apartarse del conocimiento del asunto⁸.

2. Análisis del impedimento presentado por la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez

2.1.- El impedimento manifestado por la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez se funda en el numeral 2 del artículo 141 del Código General del Proceso, esto es, haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior.

Para la doctora Ibarra Vélez su objetividad e imparcialidad en el presente proceso se ve afectada porque (i) la causal alegada en el recurso extraordinario de revisión se refiere a la nulidad originada en la sentencia, providencia de la que fue ponente, y (ii) con la interposición del recurso extraordinario de revisión se pretende discutir la omisión en la que incurrió, al no darle trámite a la petición de unificación de jurisprudencia formulada en los términos del artículo 271 del CPACA.

2.2.- Tratándose de los procesos judiciales regidos por el CPACA, como es el que ocupa la atención de la Sala, las causales de impedimento están consagradas en el artículo 130 ibídem, que remite a su vez al artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, hoy artículo 141 del Código General del Proceso. En ese sentido, se estudiará el impedimento a la luz de la citada norma.

El numeral 2 del artículo 141 del Código General del Proceso consagra una causal de impedimento, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN. Son causales de recusación las siguientes:

(...)

2. Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero

⁶ Corte Suprema de Justicia, auto de mayo 17 de 1999, MP Dídimo Páez Velandia; en sentido similar auto de septiembre 1º de 1994, MP Dídimo Páez Velandia.

⁷ Corte Suprema de Justicia, auto de mayo 20 de 1997, MP Carlos Augusto Gálvez Argote; en sentido similar auto de diciembre 2 de 1992, MP Gustavo Gómez Velásquez y auto de febrero 22 de 1996, MP Nilson Pinilla Pinilla.

⁸ Corte Constitucional, auto 022 de julio 22 de 1997, MP Jorge Arango Mejía.

permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente” (subrayas propias).

2.3.- Para que se entienda configurada la causal de impedimento prevista en el numeral 2 del artículo 141 del CGP es indispensable que la actuación del juez se haya dado en una instancia anterior del proceso. Sólo si se encuentra acreditado ese elemento es posible separar al juez del conocimiento del asunto, a fin de que no se pretermita una instancia procesal.

Esa es, precisamente, la finalidad de esta causal: evitar la pretermisión de una instancia procesal y asegurar la imparcialidad y objetividad del juez en la resolución de la misma, sea que llegue a su conocimiento mediante la interposición de un recurso de apelación, súplica o queja, un impedimento o un cambio de radicación, por citar algunos ejemplos.

2.4.- En virtud de esa finalidad es que esta Corporación ha afirmado de manera reiterada que no es posible configurar esta causal de impedimento cuando el juez del recurso extraordinario de revisión haya conocido del proceso ordinario que dio origen al mecanismo extraordinario⁹.

Como se ha afirmado, no se trata de una nueva instancia que surja con ocasión de un proceso ordinario, sino de un proceso completamente diferente, un medio extraordinario de impugnación de las sentencias que procede, únicamente, por la configuración de alguna de las causales especiales contempladas en el artículo 250 del CPACA.

En atención a su carácter extraordinario, no es, en consecuencia, una “*tercera instancia*”¹⁰ en la que puedan plantearse, nuevamente, argumentos de fondo en relación con la sentencia que se pretende revisar.

De ahí que los vicios o errores en que se deban fundamentar los recursos extraordinarios de revisión, conforme a las causales taxativas previstas por el legislador en el artículo 250 del CPACA, sean eminentemente procedimentales, pues ninguna causal cuestiona la labor intelectual de juzgamiento, sino que involucran bien sea una irregularidad de carácter procesal¹¹, o bien, aspectos que atañen a la validez intrínseca o insuficiencia de los elementos

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 12 de mayo de 2015, radicado 11001-03-15-000-2012-02124-00; auto del 20 de octubre de 2009, radicado 11001-03-15-000-2003-00133-00(REV); auto del 12 de agosto de 2014, expediente 2013-02110.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de diciembre 1 de 1997. Radicado: REV-117. M.P. Libardo Rodríguez Rodríguez. En igual sentido, sentencia marzo 30 de 2004. Radicado: 11001-03-15-000-1997-0145-01(REV). C.P. Darío Quiñones Pinilla.

¹¹ Numeral 5º referido a la existencia de causal de nulidad originada en la sentencia y numeral 8º referido al desconocimiento de la cosa juzgada.

de prueba que determinaron el sentido de la decisión¹², a excepción de la causal del numeral 4º, referida a la violencia o cohecho en que se pudo incurrir en el pronunciamiento del fallo¹³.

En otras palabras, el recurso extraordinario de revisión presupone como antecedente una sentencia ejecutoriada, de los Tribunales o del Consejo de Estado, en única o de segunda instancia, creadora de la cosa juzgada material, la cual, una vez censurada, sólo puede ser desconocida luego de la comprobación de una de las causales contenidas en la Ley y con la concurrente y necesaria definición de que el fallo reprochado es erróneo o injusto por esa causa, es decir, que hay lugar a otra decisión distinta.

2.5.- De acuerdo con lo expuesto y según el precedente de la Corporación, el impedimento manifestado por la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez no encaja en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 141 del CGP, en tanto su actuación, como ponente de la sentencia que es objeto del presente recurso extraordinario de revisión, no fue realizada en una instancia anterior a esta.

No obstante, se observa que a la magistrada sí le asiste un interés en el resultado del proceso, al menos indirecto (artículo 141-1 del CGP), ya que se está cuestionando su actuación como juez de segunda instancia, lo que evidentemente podría afectar su objetividad e imparcialidad a la hora de tramitar y decidir el presente recurso extraordinario de revisión.

Recuérdese que el presente recurso extraordinario se fundamenta en la nulidad de la sentencia de la que fue ponente y en la omisión de darle trámite a la petición de unificación de jurisprudencia formulada por la parte demandante, circunstancias que moral y jurídicamente no puede entrar a resolver el mismo juez que las generó.

En ese orden de ideas, se le aceptará el impedimento a la doctora Ibarra Vélez y, en consecuencia, se le separará del conocimiento del presente asunto.

3. Anotación final

En virtud de la tesis reiterada de la Sala Plena de esta Corporación, es deber del magistrado resolver la manifestación de un impedimento o recusación que se le pone en conocimiento, incluso si considera que está incurrido en una causal de impedimento para conocer del fondo del asunto.

¹² Números 1º, 2º, 3º, 6º y 7º.

¹³ Cfr. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de mayo 7 de 2013. Radicado: 2010-00038-00(REV). C.P. Mauricio Torres Cuervo.

Por tal razón, el magistrado Jorge Octavio Ramírez Ramírez participa en esta decisión a pesar de considerar que está incurso en la causal de impedimento consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, que será puesta de presente en escrito independiente.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

DECLARAR FUNDADO el impedimento formulado por la Consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, **SE LE SEPARA** del conocimiento del presente proceso.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Esta decisión fue estudiada y aprobada en Sala de la fecha.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Sección Primera

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Sección Tercera
Salvo voto

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Sección Cuarta

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Sección Quinta



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N°. 10

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02831-00

Demandante: MARÍA DEL ROSARIO MUÑOZ DE GONZÁLEZ

Demandado: DEPARTAMENTO DE SANTANDER

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN-No existe impedimento para que el juez del recurso sea el mismo juez que dictó la providencia impugnada.

SALVAMENTO DE VOTO

Me aparto de la decisión que se adoptó en la providencia del 3 de julio de 2018, que declaró fundado el impedimento manifestado por la Consejera de Estado, doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, para conocer del asunto. A mi juicio, no existe impedimento para que el juez de este recurso sea el mismo juez que dictó la providencia impugnada, ni para que revise su propia actuación, de acuerdo con el artículo 249 del CPACA.

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

MAR/1F