



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

**Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-07309-00

**Demandante:** NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL (DEAJ)

**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del 9 de julio de 2020 proferida por la Subsección B 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 del CPACA. Requisitos para su configuración.

## **SENTENCIA**

---

La Sala Veintidós Especial de Decisión del Consejo de Estado resuelve el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial<sup>1</sup> (DEAJ) con el objeto de que se infirme parcialmente la sentencia proferida el 9 de julio de 2020 por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>2</sup>, con fundamento en la causal 5.<sup>a</sup> del artículo 250 del CPACA<sup>3</sup>.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. La demanda de reparación directa**

La demanda que originó el proceso de reparación directa fue interpuesta el 22 de febrero de 2008 por el señor José Ausberto Castro Raigoza —víctima directa— y su núcleo familiar y se dirigió contra la Nación - Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación con el objeto de obtener la reparación de los perjuicios sufridos como consecuencia de la privación injusta de la libertad a la que fue sometido el demandante entre el 31 de julio de 2004 y el 23 de marzo de 2006. En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

#### **“CAPITULO II. DECLARACIONES Y CONDENAS**

**Declárese a LA NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, administrativamente responsable de los perjuicios materiales, morales y daño en la vida de relación que les ocasionaron a, JOSE AUSBERTO CASTRO RAIGOZA (afectado), MARTA CECILIA JURADO LÓPEZ (esposa del afectado) actuando en su nombre y en**

---

<sup>1</sup> En adelante DEAJ.

<sup>2</sup> Radicación n.º 76001233100020090036201, M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

<sup>3</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

representación de sus hijos menores JACJ Y MACJ (hijos del afectado)<sup>4</sup>; MARÍA TERESA CASTRO RAIGOZA, EDGAR CASTRO RAIGOZA, MARÍA CONSUELO CASTRO RAIGOZA (hermanos del afectado), MARIA DEYANIRA RAIGOZA RODRIGUEZ (madre del afectado) con ocasión de la medida de aseguramiento de la cual fue objeto JOSÉ AUSBERTO CASTRO RAIGOZA, por el presunto delito de extorsión agravada, siendo absuelto de todo cargo, toda vez que no hallaron pruebas en su contra.

Como consecuencia lógica de la anterior declaración háganse las siguientes o similares condenas:

### **1.- PERJUICIOS MORALES:**

1.1.- Condénese a **LA NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**, a pagar a cada uno de los actores, o a quien o quienes sus derechos representen en el momento del fallo, el equivalente en pesos a CIEN (100) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, en las proporciones que ha determinado el Honorable Consejo de Estado, por concepto de perjuicios morales.

### **2.- PERJUICIOS POR DAÑO A LA VIDA DE RELACIÓN**

2.1.- A JOSE AUSBERTO CASTRO RAIGOZA, indemnización por el DAÑO A LA VIDA DE RELACIÓN la cantidad de CUATROCIENTOS (400) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES teniendo en cuenta, que como consecuencia de la medida de aseguramiento y el juicio en su contra, su vida social y afectiva se ha visto seriamente perjudicada, pues ha sido señalado como un delincuente, rechazado socialmente siendo objeto de comentarios negativos que deshonran su buen nombre creando un ambiente de hostilidad hacia él. Igualmente, la relación con su familia se ha visto seriamente afectada, pues su estado de ánimo no es el mismo, vive temeroso y con la vergüenza de llevar a cuestas la censura por un delito que no cometió.

Justamente sobre el tema, esto es, Daño a la Vida de Relación, el doctrinante de JUAN CARLOS HENAO, ha precisado:

Es indudable que la vida tanto personal como familiar del señor José Ausberto Castro Raigoza no volverá a ser como antes, pues se siente abatido impotente ante la inclemencia de haber sido juzgado injustamente y señalado por un delito que no cometió.

3.- **INTERESES:** Se debe a cada uno de los demandantes o a quien o quienes sus derechos representen en el momento del fallo, los que se generen a partir de la fecha ejecutoria de la sentencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1653 del Código Civil, todo pago se imputará primero a intereses.

Se pagarán intereses comerciales desde la fecha de la ejecutoria de la sentencia, y transcurrido seis meses los de mora.

<sup>4</sup> En consideración a que en la presente sentencia se relacionan hechos en los que se menciona 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 su nombre en esta providencia y, en su lugar, solo referir sus iniciales [artículo 33 de la Ley 1098 de 2006].



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

4.- *Condénese en costas al demandado.*

5.- **CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA:** *El ente demandado dará cumplimiento a la sentencia dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su ejecutoria, de conformidad con los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo* —se subraya—.

Las pretensiones se fundaron en las siguientes afirmaciones:

El demandante José Ausberto Castro Raigoza, quien había trabajado como informante, conoció a Julián Jurado Polanía en el barrio “El Diamante” de la ciudad de Cali. Luego de obtener la confianza del señor Jurado Polanía, el demandante constató que éste se dedicaba a actividades ilícitas, razón por la que intentó obtener información sobre dicha situación para ponerla en conocimiento de las autoridades competentes. El señor Julián Jurado le pidió al demandante Castro Raigoza que lo ayudara a conseguir unas granadas. El señor Castro Raigoza lo puso en contacto con dos personas identificadas como alias *Orión* y alias *el Flaco*. Sin embargo, la venta de las granadas no se pudo llevar a cabo por la intervención de las autoridades. En consecuencia, *Orión* y *el Flaco* le exigieron al demandante Castro Raigoza que respondiera por el valor de las granadas. Castro Raigoza puso en conocimiento de esta situación al agente de la SIJIN Jesús Agustín Quistanchala y reclamó de Julián Jurado Polanía el pago del valor de las granadas a *Orión* y *el Flaco*.

El señor Julián Jurado Polanía denunció ante la Policía Nacional al demandante José Ausberto Castro Raigoza por extorsión, para lo cual manifestó que este último le había exigido \$3.000.000 pesos para apoyar una causa guerrillera. Con ocasión de la denuncia, el Gaula realizó la investigación del caso y capturó al demandante Castro Raigoza **el 31 de julio de 2004**.

El **3 de agosto de 2004**, el demandante rindió indagatoria en la que se declaró inocente y negó los cargos que se le imputaron. En la indagatoria manifestó que antes de haber sido denunciado por Jurado Polanía, había puesto en conocimiento de un agente de la SIJIN las actividades ilícitas llevadas a cabo por este último.

El **6 de agosto de 2004**, la Fiscalía 10 Especializada resolvió la situación jurídica de Castro Raigoza y le impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva por la presunta comisión del delito de extorsión.

El **25 de enero de 2005**, la Fiscalía 10 delegada dictó resolución de acusación contra el demandante Castro Raigoza.

EL **23 de marzo de 2006**, el Juzgado Tercero Penal del Circuito absolvió al señor José Ausberto Castro Raigoza porque “*el delito (...) nunca existió*”.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión

**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00

**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

De acuerdo con lo afirmado por los demandantes, en el proceso penal se surtieron las siguientes actuaciones: **(i)** el 31 de julio de 2004, el señor José Ausberto Castro Raigoza fue capturado; **(ii)** el 6 de agosto de 2004, la Fiscalía definió la situación jurídica y decretó la medida de aseguramiento; **(iii)** la Fiscalía dictó resolución de acusación contra el demandante el 25 de enero de 2005; **(iv)** el 23 de marzo de 2006, el Juzgado absolvió al demandante.

## **2. La posición de los demandados**

La Rama Judicial se opuso a las pretensiones formuladas en su contra. Como argumento de defensa expuso: **(i)** Las actuaciones de los funcionarios judiciales se ajustaron al ordenamiento constitucional y legal, por lo que no hubo una privación injusta de la libertad. **(ii)** El daño no era imputable a la Fiscalía General de la Nación y a la Rama Judicial, dado que éste obedeció al comportamiento exclusivo de la víctima, toda vez que actuó como intermediario en un negocio ilícito. Esta situación rompió el nexo causal e impedía endilgar la responsabilidad a las demandadas. **(iii)** En caso de declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, ésta debía ser atribuida a la Fiscalía General de la Nación, pues la actuación cuestionada era exclusiva del ente acusatorio.

La Fiscalía General de la Nación se opuso a la prosperidad de las pretensiones y expuso que la decisión de decretar la medida de aseguramiento contra José Ausberto Castro Raigoza se adoptó de conformidad con el material probatorio recaudado, del cual se concluyó que hubo indicios graves contra el demandante para privarlo de la libertad. Por lo tanto, destacó que dicha decisión que se tomó en el marco del orden legal y constitucional.

## **3. La sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca profirió sentencia el 3 de junio de 2011 en la que negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en que: **(i)** No se encontró acreditado que la privación de la libertad del señor José Ausberto Castro hubiera sido arbitraria o desproporcionada; por el contrario, la medida adoptada estuvo ajustada a la ley procesal vigente para la época de los hechos y conforme a las pruebas e indicios que comprometían la responsabilidad penal del encartado. **(ii)** Si bien la investigación penal culminó con sentencia absolutoria, dicha situación obedeció a que los indicios con los cuales se impuso la medida de aseguramiento fueron desvirtuados por la defensa en el transcurso del proceso, y no porque la Fiscalía careciera de los medios de prueba para imponer la detención. Por ello, no se evidenció que la privación fue injusta, máxime si se considera que la captura fue en flagrancia, hecho que indicaba que el demandante podría haber sido el presunto responsable del delito de extorsión.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

#### 4. El recurso de apelación

La parte demandante apeló el fallo de primera instancia y solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y se concedieran todas las pretensiones formuladas. Su inconformidad se centró en que la privación de la libertad del demandante fue injusta y ocasionó unos perjuicios que debían ser reparados en aplicación del régimen objetivo de responsabilidad porque la actividad probatoria del Estado en cabeza de la Fiscalía General de la Nación no fue suficiente habida cuenta de que no logró desvirtuar la presunción de inocencia.

#### 5. La sentencia de segunda instancia

El 9 de julio de 2020, la Subsección B de la Sección Tercera revocó la sentencia dictada el 3 de junio de 2011 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en su lugar, ordenó declarar patrimonial y solidariamente responsable a la Nación-Fiscalía General de la Nación y Rama Judicial por la privación de la libertad de José Ausberto Castro Raigoza.

La sentencia probó que José Ausberto Castro Raigoza fue privado de la libertad el día 31 de julio de 2004 por el delito de extorsión hasta el 23 de marzo de 2006, esto es, por un periodo de 594 días. También se probó que el Juez Tercero Penal de Circuito Especializado, en sentencia del 23 de marzo de 2006, absolvió de responsabilidad a José Ausberto Castro Raigoza debido a que se demostró que la finalidad de las llamadas realizadas por el demandante no era extorsiva.

La Sección Tercera condenó solidariamente a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y a la Nación – Fiscalía General de la Nación porque se acreditó que las demandadas le causaron un daño especial a la víctima directa en la medida que el demandante Castro Raigoza fue absuelto porque la conducta investigada era atípica, evento en el cual —precisó la sentencia— la responsabilidad del Estado debía ser estudiada a la luz de un régimen objetivo, como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia SU-072 de 2018.

Si bien en la sentencia absolutoria se indicó que “*el delito (...) nunca existió*”, lo cierto es que el Juzgado absolvió a José Ausberto Castro Raigoza porque se probó que las llamadas realizadas a Julián Jurado no tenían fines extorsivos, sino que obedecían a que el demandante estaba obrando como “intermediario” en el pago de “una deuda” cuya legalidad no fue cuestionada por las autoridades judiciales en el proceso penal. Por lo tanto, la Sección Tercera concluyó que el Juzgado absolvió al demandante por **atipicidad** de la conducta investigada.

En consecuencia, la Sección Tercera del Consejo de Estado consideró que la medida de aseguramiento que le fue impuesta al demandante José Ausberto Castro Raigoza le causó un daño especial y grave que no estaba obligado a



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

soportar, porque superó las cargas públicas que se imponen de manera general a todos los ciudadanos y comprometió la responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación y de la Rama Judicial, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política.

La Sección Tercera del Consejo de Estado también determinó que las entidades condenadas en un plazo de un mes, contado a partir de la ejecutoria de la sentencia de segundo grado, debían por escrito en una misiva dirigida al señor José Ausberto Castro Raigoza y a su familia ofrecer disculpas por la privación injusta de la libertad a la que fue sometido el demandante, y sí el demandante lo consideraba necesario, esa carta debía ser publicada en las plataformas de comunicación y difusión a las que tenían acceso las entidades condenadas. En la parte resolutive de la decisión judicial se consignó:

**“TERCERO. - ORDÉNESE** a la Fiscalía General de la Nación y a la Rama Judicial emitir un comunicado en el cual pida disculpas al señor José Ausberto Castro Raigoza por el daño antijurídico que padeció con ocasión de la privación injusta de su libertad, en los términos señalados en esta providencia”.

Esta orden se motivó de la siguiente manera en la decisión judicial:

**“Daño a la vida de relación**

*La Sala negará la indemnización del daño a la vida de relación debido a que dicho perjuicio fue abandonado por la jurisprudencia. En todo caso, la parte actora solicitó bajo este concepto la indemnización de los perjuicios causados en atención a que su vida social y afectiva se vio perjudicada por el rechazo de la comunidad y comentarios negativos del cual ha sido objeto, lo que se encuentra subsumido en los perjuicios extrapatrimoniales previamente reconocidos [...]*

**Daño al buen nombre**

*Debido a que la privación a la cual fue sometida el demandante José Ausberto Castro Raigoza afectó su derecho al buen nombre, la Sala ordenará al Fiscal General de la Nación y al Director Ejecutivo de Administración Judicial a expedir y hacer llegar al demandante y sus familiares una comunicación en representación de la entidad estatal responsable, en la que ofrezca disculpas a nombre del Estado Colombiano por el daño antijurídico que le causó habiéndolo privado injustamente de su libertad. De acuerdo con el principio según el cual este tipo de reparaciones integrales deben concertarse con las víctimas, las demandadas deberán coordinar con la víctima directa si el documento solamente le será entregado en físico a él o si, además, se publicará en las plataformas de comunicación y difusión de la Fiscalía y de la Rama Judicial”.*

## II. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

### 1. Demanda

El 27 de octubre de 2021<sup>5</sup>, la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial

<sup>5</sup> Demanda presentada en la ventanilla virtual de esta Corporación, el 27 de octubre de 2021, según se indica, obra y consta en la anotación 2 de SAMAI de este proceso.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

(DEAJ), por disentir de lo resuelto en segunda instancia dentro del proceso de reparación directa, presentó recurso extraordinario de revisión contra la sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 9 de julio de 2020. El recurrente invocó la causal n.º 5 del artículo 250 del CPACA, *“Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”*.

De acuerdo con lo anterior, el demandante desarrolló el cargo de violación al principio de congruencia con base en los siguientes argumentos:

*i)* La Sección Tercera del Consejo de Estado condenó a la Rama Judicial por un daño que no fue consignado en las pretensiones de la demanda, esto es, afectación a bienes y derechos constitucional y convencionalmente amparados, con lo que no solo *“infirió o presumió”* el daño sino que, además, produjo una afectación al derecho de defensa de la Rama Judicial, pues no tuvo la oportunidad de esgrimir ningún argumento de defensa.

*ii)* Se desnaturalizaron las funciones del Director Ejecutivo de la Rama Judicial y se transgredió el principio de autonomía e independencia judicial, en la medida que, sin atender las funciones señaladas para este funcionario en los artículos 98 y 99 de la Ley 270 de 1996, le impuso la obligación de ofrecer disculpas frente a decisiones en las que no participó, pues a él solo le correspondía ejecutar las políticas administrativas ordenadas por el Consejo Superior de la Judicatura, es decir, ser el ordenador del gasto y gerente administrativo de la Rama Judicial.

*iii)* Se acudió a un régimen objetivo de responsabilidad porque *“[...] únicamente se allegaron al proceso las actas de las audiencias realizadas en el proceso y la sentencia absolutoria escrita de fecha 12 de agosto de 2010, en las cuales no se exponen las razones que se tuvieron en cuenta para imponer la medida de aseguramiento. Por ende, la Sala carece de elementos de juicio para determinar la legalidad de la medida [...]”*.

La falta de pruebas no podía ser la razón para aplicar el régimen objetivo de responsabilidad estatal de daño especial y prescindir del análisis de la legalidad o ilegalidad de la medida de aseguramiento, pues este argumento condujo al error de afirmar que la parte actora solo tenía que allegar la sentencia absolutoria y el certificado de privación de la libertad del establecimiento carcelario, con lo cual el rol del juez contencioso administrativo se circunscribió a comprobar estas dos pruebas para declarar la existencia de una detención injusta, lo que va en contra de los preceptos del artículo 70 de la Ley 270 de 1996.

Para sustentar este último argumento, trajo a colación un pronunciamiento reciente del Consejo de Estado en el que se destacó que *“(...) quien solicita indemnización de perjuicios porque considera que su privación de la libertad fue injusta no sólo debe probar que se restringió el derecho a la libertad y que el*



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

*proceso penal culminó con sentencia absolutoria o con resolución de preclusión de la investigación, sino que debe acreditar su detención y que las condiciones en que ésta se presentó se realizaron de forma ilegal, para acreditar que el daño que alega tiene el carácter de antijurídico”<sup>6</sup>.*

A partir de lo anterior concluyó el recurrente que *“el hecho de que una persona resulte privada de la libertad dentro de un proceso penal que termina con sentencia absolutoria no resulta suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, toda vez que se debe determinar si la medida restrictiva resultó injusta y, en tal caso, generadora de un daño antijurídico imputable a la administración”.*

A partir de la narración anterior, la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial (DEAJ) formuló ante el juez de la revisión como única pretensión: *“revo[car] el numeral tercero de la sentencia de fecha 9 de julio de 2020, proferida por la Sección Tercera Subsección B del Consejo de Estado”<sup>7</sup>.*

## **2. Actuaciones procesales relevantes**

Es relevante revisar (7.1) el auto admisorio de la demanda, (7.2) la contestación de la demanda y (7.3) el concepto del Ministerio Público.

### **2.1. El auto admisorio de la demanda**

En decisión del 3 de diciembre de 2021<sup>8</sup>, el despacho sustanciador admitió<sup>9</sup> el recurso extraordinario de revisión y ordenó notificar esa decisión a los señores José Ausberto Castro Raigoza, Marta Cecilia Jurado López, JACJ, MACJ, María Teresa Castro Raigoza, Edgar Castro Raigoza, María Consuelo Castro Raigoza y María Deyanira Raigoza Rodríguez<sup>10</sup> y a la Nación - Fiscalía General de la Nación<sup>11</sup> por tener interés en el resultado de la actuación.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de febrero de 2020, rad. 25000232600020120016201 (50520), M.P. Nicolás Yepes Corrales.

<sup>7</sup> Anotación 2 del SAMAI, archivo .pdf “3\_DemandaWeb\_Demanda-(.pdf) NroActua 2”, página 9, que puede ser consultado en el siguiente link: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/>. V. página 15 del citado archivo.pdf.

<sup>8</sup> Providencia contenida en la anotación 12 de SAMAI.

<sup>9</sup> Una vez la parte accionante subsanó la demanda de acuerdo con lo advertido en el auto de 5 de noviembre de 2021, anotación 5 de SAMAI.

<sup>10</sup> Demandantes en el medio de control de reparación directa que se tramitó con el radicado 76001-23-31-000-2009-00362-01; sin embargo, se hace una aclaración, en el poder conferido en el proceso de reparación directa, si bien aparece el nombre de María Deyanira acompañado de los apellidos “Raigoza Rodríguez”, en este recurso extraordinario de revisión figura con los apellidos “Castro R”.

<sup>11</sup> Autoridad que fue vinculada y condenada en el proceso de reparación directa con radicado 76001-23-31-000-2009-00362-01.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

En la misma decisión se ordenó a la Secretaría General<sup>12</sup> solicitar ante la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca la remisión, en forma digital o física y en calidad de préstamo, el expediente del proceso de reparación directa con radicado 76001-23-31-000-2009-00362-01.

Asimismo, en providencia de la misma fecha se rechazó por improcedente la solicitud de medidas cautelares que presentó la parte demandante<sup>13</sup>.

El envío de los mensajes para notificación personal a los sujetos procesales se realizó el 7 de diciembre de 2021<sup>14</sup>.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado guardó silencio.

## 2.2. La contestación de la demanda de revisión

María Teresa Jiménez Mejía, obrando como apoderado de los demandados en esta sede, se opuso a las pretensiones de la demanda del recurso extraordinario de revisión por cuanto en el proceso de reparación directa se demostró que una medida de aseguramiento —legal o ilegal— produjo en el afectado *“un daño emocional [...] a su entorno familiar, y el “INRI” —según la parte demandada— con el cual va a ser estigmatizado por la sociedad en razón a las dudas respecto de su conducta, por lo que se ocasionó un daño al buen nombre de la persona y también de su familia”*.

La Fiscalía General de la Nación presentó escrito de contestación en el que coadyuvó la demanda y las pretensiones de revisión de la DEAJ, pero no realizó solicitudes probatorias<sup>15</sup>.

## 2.3. El concepto del Ministerio Público

El procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto en el presente asunto<sup>16</sup> y solicitó que se declarara infundado el recurso extraordinario de revisión por cuanto consideró **(i)** que se presentó de manera extemporánea, la sentencia objeto del recurso fue dictada el 9 de julio de 2020, se notificó por edicto el 21 de octubre y se desfijó el 23 del mismo mes, por lo que la ejecutoria ocurrió el 23 de octubre de 2020 y el recurso extraordinario se interpuso el 27 de octubre de 2021; **(ii)** que los argumentos expuestos por el recurrente carecieron

<sup>12</sup> La Secretaría General de esta Corporación emitió el Oficio JSGA3237 de 7 de diciembre de 2021 en el que le solicitó a la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el expediente N.º 76001-23-31-000-2009-00362-01. Anotación 22 de SAMAI.

<sup>13</sup> Providencia que obra en la anotación 13 de SAMAI.

<sup>14</sup> Como consta en los archivos contenidos en las anotaciones 18 a 21 de SAMAI, respectivamente.

<sup>15</sup> Contestación presentada el 14 de enero de 2022, Documento .pdf “RECIBEMEMORIALES POR CORREO ELECTRONICO CONTESTACION JOSEAU(.pdf) NroActua 28” Anotación 29 de SAMAI.

<sup>16</sup> Concepto presentado el 11 de enero de 2022 y contenido en la anotación 26 de SAMAI.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

de razón y justificación, pues la presunta nulidad que se generó a raíz de la expedición de la sentencia de segunda instancia no se materializó y **(iii)** que el recurrente no logró demostrar la violación al principio de congruencia, como tampoco logró demostrar que el juez de segunda instancia decidió sobre asuntos que no habían sido discutidos en el proceso de reparación directa, siendo este último un elemento esencial para el correcto uso de la causal invocada para el recurso extraordinario de revisión.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado guardó silencio.

## **2.4. El auto de pruebas**

Por medio de auto de 18 de abril de 2022, el ponente dispuso tener como pruebas **(i)** la documental referida en el numeral 2 del acápite de pruebas de la demanda —copia de las sentencias fechada 9 de julio de 2020 y 13 de mayo de 2021 (acción de tutela contra providencia judicial) —, **(ii)** la prueba trasladada obrante en el proceso con el radicado 76001-23-31-000-2009-00362-01.

## **III. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Presupuestos procesales**

#### **1.1. La competencia**

Esta Sala Especial de Decisión es competente para conocer del presente recurso extraordinario de revisión por cuanto **(i)** el artículo 249 del CPACA ordenó que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo —sin exclusión de la sección que profirió la decisión— conociera de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado; **(ii)** el artículo 107 del CPACA creó las Salas Especiales de Decisión —reglamentadas por el Acuerdo 321 del 2 de diciembre de 2014— y **(iii)** el numeral 1 del artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019 asignó la competencia a aquellas sobre los recursos extraordinarios de revisión.

En este orden de ideas, la Sala Veintidós Especial de Decisión del Consejo de Estado es competente para conocer del recurso extraordinario de revisión formulado contra la sentencia proferida el 9 de julio de 2020 por la Sección Tercera del Consejo de Estado, Subsección B.

#### **1.2. Oportunidad**

Se interpuso en oportunidad, por cuanto la fecha de presentación de la demanda de revisión es del 27 de octubre de 2021<sup>17</sup> y la decisión objeto de impugnación del 9 de julio de 2020, dictada en el medio de control de reparación directa que

<sup>17</sup> Demanda presentada en la ventanilla virtual de esta Corporación, según se indica en la anotación 2 de SAMAI de este proceso.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

promovieron los señores José Ausberto Castro Raigoza y sus familiares contra la Nación-Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, con notificación por edicto electrónico fijado el 21 de octubre de 2020 y desfijado el 23 de ese mismo mes y anualidad, por ende, cobró ejecutoria a los tres días siguientes, de conformidad con el artículo 302 del Código General del Proceso<sup>18</sup>, esto es, 29 de octubre de 2020<sup>19</sup>.

En ese sentido, teniendo en consideración que el recurso extraordinario de revisión se radicó el 27 de octubre de 2021 y que el rigor extintivo de la caducidad operaba el 30 de octubre de 2021, la Sala considera que dicho recurso extraordinario se presentó en tiempo, ya que entre la ejecutoria del fallo objeto de censura y la presentación de la revisión transcurrió menos de un (1) año, término que impone el legislador en el artículo 251 del CPACA.

### 1.3. La legitimación en la causa

La Sala considera que la Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial (DEAJ) y la Fiscalía General de la Nación están legitimados en la causa por **activa**; así como José Ausberto Castro Raigoza, Marta Cecilia Jurado López, JACJ, MACJ, María Teresa Castro Raigoza, Edgar Castro Raigoza, María Consuelo Castro Raigoza y María Deyanira Raigoza Rodríguez por **pasiva**, toda vez que aquellos tuvieron calidad de partes en el proceso de reparación directa en el que se profirió la sentencia condenatoria objeto del recurso extraordinario de revisión.

## 2. El planteamiento del problema jurídico y adopción de la metodología para su resolución

La Sala debe determinar si la causal de revisión establecida en el numeral 5º del artículo 250 del CPACA, consistente en «[e]xistir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación», se configura con base en los motivos de disenso expresados por el solicitante en revisión —vulneración al principio de congruencia—, en la medida que —a su juicio— **(i)** la Sección Tercera del Consejo de Estado ordenó a la Rama Judicial pedir excusas a los demandantes por la privación injusta de la libertad del señor José Ausberto Castro Raigoza, sin tener en consideración que el daño a bienes o derechos convencional o constitucionalmente amparados no hizo parte del acápite de pretensiones de la demanda; **(ii)** no se practicó, durante el

<sup>18</sup> “Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos. // No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud. // Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos”.

<sup>19</sup> De acuerdo con la anotación 32 de SAMAI del proceso con radicado 76001-23-31-000-2009-00362-01.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión

**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00

**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

proceso, ninguna prueba, que pudiera determinar la existencia de esta tipología de daño inmaterial; **(iii)** se desnaturalizaron las funciones del director ejecutivo de la Rama Judicial y se transgredió el principio de autonomía e independencia judicial, en la medida que, sin atender las funciones señaladas para este funcionario en los artículos 98 y 99 de la Ley 270 de 1996, le impuso la obligación de ofrecer disculpas frente a decisiones en las que no participó. **(iii)** El juez de segundo grado no analizó la legalidad o ilegalidad de la medida de aseguramiento y se limitó a comprobar que se hubiere allegado al plenario la sentencia absolutoria y el certificado de establecimiento carcelario para declarar a la luz del daño especial la existencia de una privación injusta de la libertad.

Para resolver la controversia, esta Sala, **primero**, revisará los contornos generales de la categoría del daño autónomo a bienes constitucional y convencionalmente amparados con el propósito de identificar su génesis y evolución a partir del daño a la vida de relación, lo que permitirá comprender su alcance y contenido frente a las pretensiones del recurso extraordinario de revisión; **segundo**, revisará las generalidades de la causal contenida en el numeral quinto del artículo 250 del CPACA y, **por último**, establecerá, con base en los argumentos expuestos por el recurrente, **(i)** si se violó el principio de congruencia cuando el juez de segunda instancia decidió sobre la reparación de un daño inmaterial que no había sido planteado en la demanda de reparación directa ni acreditado probatoriamente durante el trámite contencioso administrativo, **(ii)** si se impuso una medida de reparación de carácter no pecuniario en desmedro de las competencias del Director Ejecutivo de la Administración Judicial y, finalmente, **(iii)** si se violó el debido proceso cuando no se comprobó la ilegalidad de la medida de aseguramiento.

### **2.1. Una aproximación a la nueva categoría de perjuicio inmaterial. Del daño a la vida de relación al daño a bienes constitucional y convencionalmente amparados. Evolución y consolidación**

Para efectos de apreciar la génesis y la evolución de los perjuicios inmateriales, se destacan las siguientes decisiones judiciales:

La sentencia del julio 3 de 1992, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, concedió por primera vez en la Jurisdicción Contencioso administrativa un perjuicio inmaterial —distinto del moral— identificado con el nombre de daño fisiológico, con el que se hizo referencia a la pérdida de la posibilidad de realizar actividades vitales que, aunque no producen rendimiento patrimonial, hacen agradable la existencia. Al respecto, el Consejo de Estado —Sección Tercera— en sentencia del 1º de julio de 1993 —rad. 7772, M.P. Daniel Suárez Hernández—, respaldó la anterior tesis, la cual fue reiterada en el fallo del 6 de mayo de 1993 —rad. 7428, M.P. Julio Cesar Uribe Acosta—, en la que se precisó que esta categoría es una especie de resurrección del hombre *“abatido por los males del cuerpo, y también por los daños que atacan el espíritu, [se] orienta [a] la*



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

*indemnización del daño fisiológico o la vida de relación*". En sentencia del 25 de septiembre de 1997 – rad. 10421, M.P. Ricardo Hoyos Duque, la Sección Tercera cambió la expresión "*perjuicio fisiológico*" por el concepto de "*perjuicio de placer*", asimilándolo al de "*daño a la vida de relación*".

Más tarde, en sentencia del 19 de julio de 2000 –rad. 11842, M.P. Alier Hernández Enríquez, precisó que este de daño de orden inmaterial debía denominarse "*daño a la vida de relación*", por cuanto se trata de un concepto más adecuado que el "*perjuicio fisiológico*": "*el perjuicio aludido no consiste en la lesión en sí misma, sino en las consecuencias que, en razón de ella, se producen en la vida de relación de quien la sufre*", afectación inmaterial que puede tener origen en una lesión física o corporal, como también, por ejemplo, en una acusación calumniosa o injuriosa, en la discusión del derecho al uso del propio nombre o la utilización de este por otra persona, en un sufrimiento muy intenso o, incluso, en un menoscabo al patrimonio o una pérdida económica.

Se debe recordar que, en anterior ocasión, antes de la Constitución Política de 1991, la Corte Suprema de Justicia había tenido la oportunidad de acoger el término "*daño a la persona*", para señalar que consiste en un "*(...) desmedro a la integridad física o mental, o en injuria al honor, la libertad o la intimidad*", –sentencia de abril 4 de 1968, M.P. Fernando Hinestrosa. Precisó la providencia que un daño puede dar origen a múltiples consecuencias, algunas de ellas de carácter patrimonial o de origen diverso que pueden repercutir en el equilibrio sentimental o quebrantos transitorios o definitivos, más o menos graves, en la vida de relación del sujeto. El primero, hace referencia al daño emergente y lucro cesante. El segundo, se identifica con el perjuicio de carácter moral, que incide o se proyecta en el fuero interno de la persona, al generar sensaciones de aflicción, congoja, desilusión, tristeza, pesar, etc. Y el tercero, es el denominado daño a la vida de relación, que se traduce en afectaciones que inciden en forma negativa sobre su vida exterior, concretamente, en su "*actividad social no patrimonial*".

Posteriormente, en decisiones de 15 de agosto y 18 de octubre de 2007 –rad. 2002-00004-01(AG) y 2001-00029-01(AG)— la Sección Tercera cambió su denominación y lo denominó "*alteración grave a las condiciones de existencia*", la cual se acredita respecto de las condiciones de existencia previas, con las características de ser graves, drásticas y extraordinarias:

*[E]n esta oportunidad la Sala aprovecha para, en aras de precisión y rigor en la nomenclatura, dejar de lado el nomen que hasta ahora se ha venido utilizando -en ocasiones de manera inadecuada o excesiva- para acudir al concepto de daño por alteración grave de las condiciones de existencia, el cual ofrece mayor amplitud que el anterior y abarca no sólo la relación de la víctima con el mundo exterior, sino, de manera más general, esos cambios bruscos y relevantes a las condiciones de una persona en cuanto tal y como expresión de la libertad y el albedrío atributos esenciales a la dignidad humana principio fundante del Estado Social de Derecho colombiano y de su ordenamiento jurídico, según consagra el artículo 1° de la Constitución Política (...) El reconocimiento de indemnización por concepto del*



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión

**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00

**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

*daño por alteración grave de las condiciones de existencia es un rubro del daño inmaterial -que resulta ser plenamente compatible con el reconocimiento del daño moral-, que, desde luego, debe acreditarse en el curso del proceso por quien lo alega y que no se produce por cualquier variación menor, natural o normal de las condiciones de existencia, sino que, por el contrario, solamente se verifica cuando se presenta una alteración anormal y, por supuesto, negativa de tales condiciones.*

Seguidamente, las providencias de 14 de septiembre de 2011 —rad. 19.031 y 38.222—, sistematizaron la tipología de los daños inmateriales, así: **(i)** perjuicio moral; **(ii)** daño a la salud —perjuicio fisiológico o biológico—, cuando se deriva de una lesión corporal y **(iii)** daños a bienes constitucionales.

Finalmente, la Sección Tercera, en sentencia del 28 de agosto de 2014, rad. 32.988, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, unificó la categoría de perjuicio inmaterial e identificó este último como vulneraciones o afectaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados cuyas características destacadas fueron:

**i)** Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas: sus causas emanan de vulneraciones o afectaciones a bienes o derechos constitucionales y convencionales. Por lo tanto, es una nueva categoría de daño inmaterial.

**ii)** Se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, las cuales producen un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucionales y convencionales.

**iii)** Es un daño autónomo: no depende de otras categorías de daños, porque no está condicionado a la configuración de otros tradicionalmente reconocidos, como los perjuicios materiales, el daño a la salud y el daño moral, ni depende del agotamiento previo de otros requisitos, ya que su concreción se realiza mediante presupuestos de configuración propios, que se comprueban o acreditan en cada situación fáctica particular.

**iv)** La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva: los efectos del daño se manifiestan en el tiempo, de acuerdo al grado de intensidad de la afectación, esto es, el impedimento para la víctima directa e indirecta de gozar y disfrutar plena y legítimamente de sus derechos constitucionales y convencionales.

La sentencia de unificación de la Sección Tercera precisó que la reparación del daño a vulneraciones o afectaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados comprende los siguientes aspectos:

**i)** El objetivo de reparar este daño es el de **restablecer plenamente a la víctima en el ejercicio de sus derechos**. La reparación de la víctima está orientada a:



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión

**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00

**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

(a) restaurar plenamente los bienes o derechos constitucionales y convencionales, de manera individual y colectiva; (b) lograr no solo que desaparezcan las causas originarias de la lesividad, sino también que la víctima, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas, pueda volver a disfrutar de sus derechos, en lo posible en similares condiciones en las que estuvo antes de que ocurriera el daño; (c) propender para que en el futuro la vulneración o afectación a bienes o derechos constitucionales y convencionales no tengan lugar; y (d) buscar la realización efectiva de la igualdad sustancial.

**ii)** La reparación del daño es **dispositiva**: si bien las medidas de reparación de este tipo de daños pueden serlo a petición de parte, también operan de **oficio**, **siempre y cuando aparezca acreditada su existencia**.

**iii)** La legitimación de las víctimas del daño: se reconoce a la **víctima directa** de la lesión como a su **núcleo familiar** más cercano, esto es, cónyuge o compañero (a) permanente y los parientes hasta el 1º de consanguinidad, incluida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas "*de crianza*", en atención a las relaciones de solidaridad y afecto que se presumen entre ellos.

**iv)** Es un daño que se repara principalmente a través de **medidas de carácter no pecuniario**: se privilegian por excelencia las medidas reparatorias no indemnizatorias; sin embargo, en casos excepcionales cuya reparación integral, a consideración del juez, no sean suficientes, pertinentes, oportunas o posibles podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria hasta 100 SMLMV, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud. Ese *quantum* deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño y/o la naturaleza del bien o derecho afectado.

**v)** Es un daño que **requiere de un presupuesto de declaración**: debe existir una expresa declaración de responsabilidad del Estado por la existencia de un daño a bienes constitucionales y convencionales imputables al mismo, y se deben justificar y especificar las medidas de reparación integral adecuadas y pertinentes al caso, de tal manera que el Estado ejecute el *debitum iuris*.

**vi)** Es un daño frente al cual se confirme el rol del juez de responsabilidad extracontractual como reparador integral de derechos vulnerados, sin desconocer que las indemnizaciones que tradicionalmente han venido siendo reconocidas impactan directa o indirectamente en los derechos de las víctimas; sin embargo, en tratándose de vulneraciones o afectaciones relevantes a derechos constitucional y convencionalmente amparados, se impone la necesidad de que el juez acuda a otras medidas, con el fin de reparar plenamente a las víctimas.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

Después de este recorrido jurisprudencial, se tiene que el daño a la vida de relación presentó una evolución notable en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, cuya denominación que se utiliza para indicar la afectación a dicho daño a la vida de relación es la «*afectación de bienes o derechos convencional y constitucionalmente protegidos*», entre los que se encuentra el derecho al buen nombre cuyo reconocimiento «*procede de oficio o a solicitud de parte, siempre y cuando se encuentre acreditado dentro del proceso su concreción y se precise su reparación integral. [...] debe privilegiarse la compensación a través de medidas de reparación no pecuniarias y, [...], solamente en casos excepcionales debe reconocerse una indemnización pecuniaria de hasta 100 SMLMV exclusivamente para la víctima directa, quantum que debe motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño*»<sup>20</sup>.

## **2.2. La causal de revisión invocada por el actor: el numeral 5º del artículo 250 del CPACA —violación del principio de congruencia—**

La recurrente alegó la configuración de la causal de revisión correspondiente a la existencia de una «*nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y que no era susceptible de recurso*». Particularmente, la Rama Judicial adujo que la sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado debe ser objeto de revisión, porque se configuró una nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso judicial al desconocer el principio de congruencia, en este caso al proceso de reparación directa.

El numeral quinto establece dos elementos esenciales para su configuración; el **primero**, que la sentencia que se recurre no sea susceptible de apelación, esto es, que se trate de una decisión en firme sin recurso por agotar; el **segundo**, que la nulidad se presente en el momento en que se expide la sentencia, es decir, no es válida la argumentación que indique una nulidad anterior a la sentencia que puso fin al proceso judicial, pues su momento procesal para alegar ya habrá pasado, y este se fundamente en un desconocimiento grave o insanable de alguna ritualidad sustancial propia de esa actuación.

No obstante, el legislador no definió los eventos constitutivos del vicio, por lo que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>21</sup>, en un ejercicio hermenéutico,

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2014, rad. 66001-23-31-000-2001-00731-01(26251), M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de la Subsección “A” de la Sección Tercera de esta Corporación, proferida el 6 de diciembre de 2017, rad. 5000-23-26-000-2009-00867-01(47914), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>21</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.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

ha señalado de manera consistente, que los hechos que la configuran son aquellos que constituyen las causales de nulidad procesal<sup>22</sup>, esto es, las previstas en el artículo 133 del Código General del Proceso<sup>23</sup>, pero no son figuras idénticas, pues 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>24</sup>. En otras palabras, la nulidad o vicio surge de la propia sentencia y eso habilita la procedencia del recurso extraordinario de revisión<sup>25</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>26</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 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, con el fin de fijar el alcance interpretativo de la causal de revisión, enlistó algunos de los supuestos que podrían configurar el vicio de nulidad en la sentencia, dentro de los que, además de las causales de nulidad procesal, se incluyeron otros que pueden afectar la validez de la decisión, por transgredir el debido proceso constitucional, como se lee a continuación:

<sup>22</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>23</sup> En adelante CGP. Causales que antes estaban previstas en el artículo 140 CPC.

<sup>24</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>25</sup> En este sentido puede v. sentencia ya citada, proferida por la Sala Especial de Decisión n.º 3, 4 de agosto de 2021, rad. 11001031500020210061000.

<sup>26</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  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

[...]

*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”.*

Con posterioridad, en sentencia de 8 de mayo de 2018<sup>27</sup>, con fines de unificación jurisprudencial<sup>28</sup> y a partir del artículo 29 superior, la Sala Plena fijó un nuevo alcance de la causal de nulidad originada en la sentencia, de conformidad con el cual, el fallo inhibitorio injustificado también configura la causal de revisión mencionada por desconocer el debido proceso, la tutela judicial efectiva y el derecho de acceso a la administración de justicia.

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, a manera enunciativa, con fundamento en la jurisprudencia decantada por esta corporación, 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 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

<sup>27</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].

<sup>28</sup> 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  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

congruencia bien sea por una condena extra, ultra o *minuspetita*<sup>29</sup>; y **(vi)** cuando el juez, sin fundamento válido y razonable, dicta una decisión inhibitoria que se traduce en denegación de justicia<sup>30</sup>.

### **2.3. La verificación de la configuración de la causal invocada por el actor: nulidad originada en la sentencia proferida el 4 de junio de 2020 por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado**

La recurrente alegó la configuración de la causal de revisión correspondiente a la existencia de una «*nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y que no era susceptible de recurso*» sustentada básicamente en dos motivos de disenso.

En primer lugar, el recurrente consideró que se rompió el principio de congruencia cuando la Sección Tercera le ordenó al “*Fiscal General de la Nación y al Director Ejecutivo de Administración Judicial expedir y hacer llegar al demandante y sus familiares una comunicación [...] en la que ofrezca disculpas a nombre del Estado Colombiano por el daño antijurídico que le causó [cuando se lo privó] injustamente de su libertad*”. En este contexto, se precisó que violó el mencionado principio, pues el juez de segundo grado decidió sobre un punto de derecho que no había sido formulado en las pretensiones de la demanda ni tampoco objeto del debate probatorio, lo que se corrobora —según el recurrente— con la orfandad de pruebas que no acreditaron la existencia del daño a bienes o derechos convencional o constitucionalmente amparados. En consecuencia, la Sección Tercera atentó contra el principio de congruencia y el debido proceso al imponer injustamente a estas entidades una reparación de carácter no pecuniario por dicha lesión.

En segundo lugar, el recurrente consideró que se desnaturalizaron las funciones del Director Ejecutivo de la Rama Judicial y se transgredió el principio de autonomía e independencia judicial, en la medida que, sin atender las funciones señaladas para este funcionario en los artículos 98 y 99 de la Ley 270 de 1996, le impuso la obligación de ofrecer disculpas frente una decisión judicial en la que no participó.

La Sala desarrollará cada uno de los motivos de disenso como se sigue.

#### **Primer motivo de disenso. No se violó el principio de congruencia: el juez de segundo grado se pronunció únicamente respecto de las pretensiones solicitadas en la demanda**

<sup>29</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>30</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  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

Frente al primer escenario, la Sala Especial de Decisión no comparte el argumento de violación del principio de congruencia, pues si se observa la estructura de la demanda, la solicitud del débito resarcitorio no solo giró en torno a la indemnización por daño emergente y lucro cesante —aunque estos últimos fueron negados—, sino también comprendió todas las afectaciones que le fueron irrogadas a la víctima y a su núcleo familiar, incluyendo las reparaciones de carácter extrapatrimonial.

Dentro de esta senda, la demanda se centró en solicitar el reconocimiento del perjuicio no patrimonial, el cual no se redujo al simple menoscabo moral, pues dentro del conjunto de derechos y bienes no patrimoniales se incluyeron aquellos distintos a la aflicción, la congoja, el dolor, el sufrimiento o la tristeza que padeció la víctima y su núcleo familiar con ocasión de la privación injusta de la libertad. En ese sentido, se relacionó dentro del perjuicio no patrimonial —además del daño moral— el daño a la vida de relación —el cual ha adquirido connotaciones particulares con ocasión de la sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera el 28 de agosto de 2014, rad. 32.988—. Se consignó como pretensiones de la demanda:

#### **“CAPITULO II. DECLARACIONES Y CONDENAS**

*Declárese a LA NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, administrativamente responsable de los perjuicios materiales, morales y daño en la vida de relación que les ocasionaron a, JOSE AUSBERTO CASTRO RAIGOZA (afectado), MARTA CECILIA JURADO LÓPEZ (esposa del afectado) actuando en su nombre y en representación de sus hijos menores JACJ Y MACJ (hijos del afectado); MARÍA TERESA CASTRO RAIGOZA, EDGAR CASTRO RAIGOZA, MARÍA CONSUELO CASTRO RAIGOZA (hermanos del afectado), MARIA DEYANIRA RAIGOZA RODRIGUEZ (madre del afectado) con ocasión de la medida de aseguramiento de la cual fue objeto JOSÉ AUSBERTO CASTRO RAIGOZA, por el presunto delito de extorsión agravada, siendo absuelto de todo cargo, toda vez que no hallaron pruebas en su contra.*

*Como consecuencia lógica de la anterior declaración háganse las siguientes o similares condenas:*

##### **1.- PERJUICIOS MORALES:**

**1.1.-** *Condénese a LA NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, a pagar a cada uno de los actores, o a quien o quienes sus derechos representen en el momento del fallo, el equivalente en pesos a CIEN (100) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, en las proporciones que ha determinado el Honorable Consejo de Estado, por concepto de perjuicios morales.*

##### **2.- PERJUICIOS POR DAÑO A LA VIDA DE RELACIÓN**

**2.1.-** *A JOSE AUSBERTO CASTRO RAIGOZA, indemnización por el DAÑO A LA VIDA DE RELACIÓN la cantidad de CUATROCIENTOS (400) SALARIOS*



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión

**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00

**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

*MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES teniendo en cuenta, que como consecuencia de la medida de aseguramiento y el juicio en su contra, su vida social y afectiva se ha visto seriamente perjudicada, pues ha sido señalado como un delincuente, rechazado socialmente siendo objeto de comentarios negativos que deshonran su buen nombre creando un ambiente de hostilidad hacia él. Igualmente, la relación con su familia se ha visto seriamente afectada, pues su estado de ánimo no es el mismo, vive temeroso y con la vergüenza de llevar a cuestas la censura por un delito que no cometió” —se subraya—.*

Una vez el juez de la reparación directa identificó y constató el daño derivado de la afectación a la libertad de locomoción del señor José Ausberto Castro Raigoza y su imputación a la Nación-Rama Judicial y a la Fiscalía General de la Nación, como consecuencia de la privación injusta de la libertad, determinó en virtud de su autonomía e independencia judicial su modo de restablecimiento:

En primer lugar, consideró que el daño a la vida de relación, entendido como sufrimientos por la relación externa de la persona, debido a la disminución o degradación de la calidad de vida de la víctima, en la pérdida o dificultad de establecer contacto o relacionarse con el mundo exterior, se debía negar por haber sido recogido por la jurisprudencia; sin perjuicio —así lo advirtió la Sección Tercera— de reconocer la afectación a la honra y al buen nombre como perjuicios extrapatrimoniales —los cuales están comprendidos dentro de la categoría de daños a bienes o derechos convencional y constitucionalmente protegidos—:

**“iv) Daño a la vida de relación**

*25.- La Sala negará la indemnización del daño a la vida de relación debido a que dicho perjuicio fue abandonado por la jurisprudencia. En todo caso, la parte actora solicitó bajo este concepto la indemnización de los perjuicios causados en atención a que su vida social y afectiva se vio perjudicada por el rechazo de la comunidad y comentarios negativos del cual ha sido objeto, lo que se encuentra subsumido en los perjuicios extrapatrimoniales previamente reconocidos”.*

El juez de segundo grado explicó que la reparación a la honra y al buen nombre que el señor José Ausberto Castro Raigoza solicitó en las pretensiones de la demanda se debía reconocer dentro de la categoría de perjuicios extrapatrimoniales y, por tanto, —aunque no se mencionó expresamente en el fallo— escogió el mecanismo idóneo y señalado en la sentencia de unificación de la Sección Tercera del 28 de agosto de 2014 —rad. 32.988— para reparar en un supuesto de privación injusta de la libertad los derechos a la honra y el buen nombre de la víctima a través de una reparación de carácter no pecuniario, esto es, el ofrecimiento de excusas a los demandantes por parte de las entidades demandadas:

**“iii) Daño al buen nombre**

*24.- Debido a que la privación a la cual fue sometida el demandante José Ausberto Castro Raigoza afectó su derecho al buen nombre, la Sala ordenará al Fiscal*



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión

**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00

**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

*General de la Nación y al Director Ejecutivo de Administración Judicial a expedir y hacer llegar al demandante y sus familiares una comunicación en representación de la entidad estatal responsable, en la que ofrezca disculpas a nombre del Estado Colombiano por el daño antijurídico que le causó habiéndolo privado injustamente de su libertad. De acuerdo con el principio según el cual este tipo de reparaciones integrales deben concertarse con las víctimas, las demandadas deberán coordinar con la víctima directa si el documento solamente le será entregado en físico a él o si, además, se publicará en las plataformas de comunicación y difusión de la Fiscalía y de la Rama Judicial”.*

Teniendo en consideración que en la demanda se solicitó la reparación por la lesión a los derechos a la honra y al buen nombre del señor José Ausberto Castro Raigoza, la Sección Tercera consideró en la decisión del 9 de julio de 2020 que hubo una afectación de estos derechos, los cuales fueron externos, llegan desde afuera, como criterio o impresión que los demás se formaron de la víctima, los cuales se distorsionaron por la pérdida o dificultad de establecer confianza, contacto o relación con el universo exterior, con lo que la víctima fue sometida a tener una vida en condiciones más exigentes que los demás, tales como enfrentar barreras y prejuicios que antes no tenía, conforme a lo cual las actividades más elementales se tornaban complejas o penosas.

A la luz de estas consideraciones, los argumentos del recurrente deben rechazarse no solo porque la reparación del derecho a la honra y buen nombre —incluidos dentro del daño a bienes constitucional y convencionalmente amparados— si se consignaron en las pretensiones de la demanda, sino también porque se desconoció que en el transcurso del proceso de reparación directa, tal como lo afirmó el juez de la Sección Tercera, se probó que el señor Castro sufrió “en su vida social y afectiva” y se vio “perjudicada por el rechazo de la comunidad y comentarios negativos del cual ha sido objeto” con ocasión del cercenamiento a su libertad de locomoción.

**Segundo motivo de disenso. La medida de carácter no pecuniario se impuso a la autoridad administrativa que aseguraba la representación legal de la Nación-Rama Judicial: El Director Ejecutivo de la Administración Judicial**

Corresponde a la Sala Especial de Decisión decidir si se configuró una ruptura al principio de congruencia y al debido proceso de la Nación-Rama Judicial porque la Sección Tercera en sentencia del 9 de julio de 2020 le impuso una medida de reparación de carácter no pecuniario al Director Ejecutivo de la Administración Judicial, quien no participó en la decisión judicial que es objeto de censura en el presente recurso de revisión. Para resolver este punto, se hará referencia a **(i)** la capacidad para ser parte y para comparecer al proceso; **(ii)** la representación judicial de la Rama Judicial, para luego proceder a estudiar los argumentos expuestos por el recurrente sobre este aspecto.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

La personalidad jurídica es la aptitud legal que tiene cualquier persona física o jurídica para ser titular de derechos subjetivos, la cual ha sido aprehendida como la condición, tanto en el derecho público como privado<sup>31</sup>, para el reconocimiento de sus atributos<sup>32-33</sup>, entre los que figuran la capacidad, entendida como la “*aptitud legal para **adquirir** derechos y **ejercitarlos***”<sup>34</sup>.

La capacidad tiene dos acepciones: capacidad jurídica y capacidad de ejercicio o de obrar. Así, mientras la primera es la “*aptitud de una persona jurídica para ser titular de derechos y obligaciones*”<sup>35</sup>, o de manera más amplia, la “*aptitud para ser titular de derechos, situaciones jurídicas y estados*”<sup>36</sup>, la segunda se refiere a la “*aptitud legal de una persona para ejercer por sí misma los derechos que le competen*”<sup>37</sup>, de modo que la capacidad de ejercicio es la aptitud que tiene una persona para ejercer autónoma e independientemente sus derechos.

Según ha sido expresado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, específicamente, en sentencia del 27 de noviembre de 2017<sup>38</sup>, la capacidad del sujeto de derecho, siendo una, tiene una manifestación bipolar: **(i)** como capacidad jurídica, natural o de goce es la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones o titular de relaciones jurídicas; **(ii)** como capacidad de obrar, de ejercicio, negocial es la posibilidad, cualidad o aptitud de ser titular de derechos, de disponer y de contraer obligaciones en forma personal, voluntaria, autónoma y libremente, sin imposiciones; “(...) es poderse obligar por sí mism[o], sin el ministerio o la autorización de otra persona” (art. 1502 del C.C.).

Estas consideraciones coinciden con lo precisado por el Diccionario de la Real Academia Española cuando definió la capacidad jurídica como “(...) *aptitud legal para ser sujeto de derecho y obligaciones*”<sup>39</sup> y la capacidad de obrar, negocial o de ejercicio como la “(...) *aptitud para ejercer personalmente un derecho y el cumplimiento de una obligación*”<sup>40</sup>.

<sup>31</sup> Michoud, Léon, *La théorie de la personnalité morale en droit français*, París, 1906, T. I, p. 22.

<sup>32</sup> Alessandri, Arturo; Somarriva, Manuel y Vodanovic, Antonio, *Tratado de Derecho Civil partes preliminar y general*, T. I, Ed. Jurídica de Chile, 1998, p. 353.

<sup>33</sup> El ordenamiento jurídico ha escindido la persona en naturales y jurídicas: El artículo 73 del Código Civil Colombiano establece que “las personas son naturales o jurídicas”. A su vez, el artículo 74 dice que “*son personas todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición*”; mientras que en el artículo 633 “*se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente*”.

<sup>34</sup> Alessandri, Arturo; Somarriva, Manuel; Vodanovic, Antonio, *op.cit.*

<sup>35</sup> Suárez Franco, Franco, *Teoría General de las Personas Jurídicas*, Ed. Temis, Bogotá, 2010, pp. 104-105.

<sup>36</sup> Valencia Zea, Arturo y Ortiz Monsalve, Álvaro, *Derecho Civil: Parte general y personas*, (t. I, 16 ed.), Ed. Temis, segunda reimpression, 2010, Bogotá p. p. 491.

<sup>37</sup> Alessandri, Arturo; Somarriva, Manuel y Vodanovic, Antonio, *op.cit.*, 403.

<sup>38</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencia del 27 de noviembre de 2017, rad. 05001-31-03-007-2011-00481-01, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> RAE, Diccionario Esencial de la lengua española, 22 edición, Espasa Calpe, Madrid, 2006, p. 270.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

A la luz de estos argumentos, se debe afirmar, en principio, que las instituciones que no cuentan con el reconocimiento de la personalidad jurídica no son titulares de derechos y obligaciones, y, por ende, tampoco son sujetos que cuentan con la posibilidad de ejercitarlos; en otras palabras, el legislador supeditó la capacidad al reconocimiento de la personalidad<sup>41</sup> y, por tanto, la capacidad de las instituciones de derecho privado o público no se puede presumirse —salvo las habilitaciones legales expresas (v.gr. art. 2º ley 80 de 1993)—.

Ahora, en lo concerniente al proceso contencioso administrativo, las personas jurídicas de derecho público tienen vocación de constituirse como extremos de la relación litigiosa habida cuenta de que el reconocimiento de su capacidad proviene de su personería jurídica; sin embargo, las entidades u órganos que carecen de tal atributo no pueden ser parte procesal, salvo que exista una ley que autorice su habilitación procesal —v.gr. entidades señaladas en el artículo 2º de la ley 80 de 1993—.

Por lo tanto, las personas pueden ser parte en el proceso, y si se configura una situación fáctica que se reprocha a uno de los órganos del Estado y aquel no tiene personería, el daño y la obligación de reparación debe ser asumida por la persona jurídica de la que el órgano hace parte, por lo general la Nación quien acude al proceso por medio de su representante legal.

El artículo 49 de la ley 446 de 1998, modificatorio del artículo 149 del Código Contencioso Administrativo —norma vigente para el momento en que se interpuso la demanda de reparación directa, esto es, 1º de agosto de 2011—, es la norma que regula el tema de la representación de la Nación. La disposición establecía lo siguiente:

*Art. 149 CCA. Las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas podrán obrar como demandantes, demandadas o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados. Ellas podrán incoar todas las acciones previstas en este código si las circunstancias lo ameritan.*

*En los procesos contencioso administrativos la Nación estará representada por el Ministro, Director General de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.*

*El presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con el Congreso. La Nación - Rama Judicial estará representada por el Director Ejecutivo de Administración Judicial. En los procesos sobre impuestos, tasas o contribuciones, la representación de las entidades públicas la tendrán el Director*

---

<sup>41</sup> El artículo 1502 del Código Civil dispone que para obligarse con otra persona mediante un acto o declaración de voluntad es necesario, entre otros, ser legalmente capaz, excepto según el artículo 1503 ejusdem, aquellas que la ley declara incapaces. Por ejemplo, las entidades señaladas en el artículo 80 de la ley 153 de 1887: “La Nación, los Departamentos, los Municipios, los establecimientos de beneficencia y los de instrucción pública, y las corporaciones creadas o reconocidas por la ley, son personas jurídicas.” (Se destaca).



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

*General de Impuestos y Aduanas Nacionales en lo de su competencia, o el funcionario que expidió el acto.*

*Parágrafo 1º. En materia contractual, intervendrá en representación de las dependencias a que se refiere el artículo 2º, numeral 1º, literal b) de la Ley 80 de 1993, el servidor público de mayor jerarquía en éstas.*

*Parágrafo 2º. Cuando el contrato haya sido suscrito directamente por el Presidente de la República en nombre de la Nación, la representación de ésta se ejerce por él o por su delegado [se subraya].*

De la norma en cita, es posible identificar que la Nación, como persona jurídica, tiene diferentes representantes judiciales, los que se determinan en función de los escenarios fácticos ocurridos. Así, el inciso segundo precisa la regla general en materia de representación judicial de la Nación, quien será representada por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho, de tal forma que puede serlo, a título ilustrativo **(i)** un Ministro de despacho, **(ii)** un Director General de Departamento Administrativo, **(iii)** un Superintendente, **(iii)** el Registrador Nacional del Estado Civil, **(iv)** el Fiscal General, el Procurador o el Contralor, **(v)** el Presidente del Senado.

De acuerdo con lo anterior, es claro que las anteriores autoridades, en primer lugar, concurren al proceso en representación de las entidades que dirigen; sin embargo, también acuden al proceso a representar a la persona jurídica de la que hace parte el respectivo órgano o entidad, esto es, la Nación, quien tiene capacidad para ser parte y comparecer al proceso, y lo hace, a través de sus representantes, lo cual —tal como se dijo— varía en función del órgano causante del daño.

La Sala recuerda que la petición principal del recurrente en el recurso extraordinario de revisión es que la medida de reparación de carácter no pecuniario —ofrecer excusas— impuesta al Director Ejecutivo de la Administración Judicial por la Sección Tercera no puede ser cumplida en la medida que es ajena al marco funcional señalado en los artículos 98 y 99 de la Ley 270 de 1996, máxime cuando funcionario no participo en la formación de la decisión judicial recurrida.

En otras palabras, en el caso en estudio, el juez de la Sección Tercera en sentencia del 4 de junio de 2020 condenó a la Rama Judicial y a la Fiscalía General de la Nación, entidades que hacen parte de la persona jurídica demandada en el proceso, que es la Nación, y es ésta a quien se le imputó el daño y tiene la obligación de cumplir con la sentencia a través de sus respectivos representantes, —el Director Ejecutivo de la Administración Judicial y el Fiscal General de la Nación—.

En este orden de ideas, la Sala retoma el problema planteado: ¿Es posible que de la normativa transcrita se pueda entender una facultad radicada en el juez que



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión

**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00

**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

dictó la providencia penal para responder por las medidas de carácter pecuniario impuestas por la Sección Tercera en sentencia proferida el 9 de julio de 2020? La respuesta es negativa, toda vez que la representación de la Rama Judicial se aseguró —según la norma aplicable al caso concreto— por el Director Ejecutivo de la Administración Judicial. Además, de las normas transcritas, no se deriva que los jueces de la República tengan el deber de representación judicial de la Nación, pues esta última, para la época de la radicación de la demanda de reparación directa, estaba radicada únicamente en el Director Ejecutivo de Administración Judicial.

En ese orden de ideas, la Sección Tercera del Consejo de Estado no hizo otra cosa que aplicar el artículo 49 de la ley 446 de 1998, pues la Nación-Rama Judicial fue representada por el Director Ejecutivo de la Administración Judicial, de tal forma, que no pueda alegarse, al menos con éxito, la nulidad originada en la sentencia de reparación directa bajo el argumento de que la orden debía haber sido dirigido a los jueces que profirieron las sentencias penales.

En conclusión, se itera, la Nación, como persona jurídica demandada y legitimada en la causa, ejerció su derecho de defensa y contradicción, por lo que no es posible afirmar que se le vulneró el debido proceso con la imposición de una medida de carácter no pecuniario, habida cuenta de que, durante su trámite, a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no solo se le reconoció legitimación en la causa por pasiva sino que hizo uso de los mecanismos procesales con el objeto de ejercer su defensa, por lo que resulta extraño que después de afirmar en la contestación de la demanda que *“las actuaciones de los funcionarios judiciales se ajustaron al ordenamiento constitucional y legal, por lo que no hubo una privación injusta de la libertad”*, en un recurso extraordinario de revisión, manifieste, después de encontrarse justamente vencido, que no es el funcionario competente para cumplir con las ordenes impuestas en la sentencia judicial del 9 de julio de 2020.

El juez de la Sección Tercera le impuso la medida de reparación in natura a la Nación-Rama Judicial, en cabeza de quien tenía la capacidad para ser parte y asumió la representación judicial de la Nación, esto es, el Director Ejecutivo de Administración Judicial, quien debe cumplir con la condena judicial.

Finalmente, el recurrente precisó que el juez de segundo grado no analizó la legalidad o ilegalidad de la medida de aseguramiento y se limitó a comprobar que se allegara al plenario la sentencia absolutoria y el certificado del establecimiento carcelario para estructurar el juicio de imputación a la luz del daño especial por la privación injusta de la libertad, lo que —a su juicio— condujo al *“error de afirmar que la parte actora solo te[nía] que allegar la sentencia absolutoria con constancia de ejecutoria y el certificado de establecimiento carcelario a efectos de que se le dé una indemnización”*.



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

La Sala Especial de decisión considera que en sede del Recurso Extraordinario de Revisión no es procedente dilucidar ni cuestionar **(i)** el régimen de responsabilidad que aplicó el juez de la Sección Tercera a casos de responsabilidad estatal extracontractual del Estado por privación injusta de la libertad; **(ii)** ni tampoco establecer si operó o no la culpa exclusiva de la víctima, por ser aspectos que son ajenos a las causales estrictas del recurso extraordinario de revisión.

#### 2.4. Conclusión

La Sala no encontró acreditada la causal 5.<sup>a</sup> de revisión prevista en el artículo 250 del CPACA, referida a la nulidad originada en la sentencia, invocada por la parte actora, por las siguientes razones:

**i)** El recurrente no logró demostrar que el juez de segunda instancia hubiese decidido sobre asuntos que no fueron planteados en la demanda y discutidos durante el trámite de la reparación directa; todo lo contrario, el juez de segundo grado se pronunció sobre lo solicitado en la demanda, esto es, el daño sufrido por el señor José Ausberto Castro Raigoza, quien afirmó que como consecuencia de la medida de aseguramiento y el juicio en su contra, *“su vida social y afectiva se [vio] seriamente perjudicada, pues [fue] señalado como un delincuente, rechazado socialmente siendo objeto de comentarios negativos que deshonra[ron] su buen nombre creando un ambiente de hostilidad hacia él”*.

**ii)** No se desnaturalizaron las funciones del Director Ejecutivo de la Rama Judicial ni se le violó el debido proceso con la imposición de la medida de reparación de ofrecer excusas habida cuenta de que **(a)** la demanda de reparación directa se interpuso contra la Rama Judicial y se notificó personalmente al Director Ejecutivo de la Administración Judicial, como representante de la Nación-Rama Judicial, por lo que aquella, como persona jurídica demandada y legitimada en la causa, ejerció su derecho de defensa y contradicción a través de este representante legal, quien pudo hacer uso de los mecanismos procesales con el objeto de ejercer su defensa frente a la pretensión de afectación a la honra y buen nombre del señor Castro; **(b)** La Sección Tercera del Consejo de Estado aplicó el artículo 49 de la ley 446 de 1998 y consideró que el Director Ejecutivo de Administración Judicial, en su condición de representante legal de la Nación-Rama Judicial, era el llamado a cumplir con las medidas de reparación impuestas en la sentencia judicial proferida el 9 de julio de 2020 con ocasión de la privación injusta de la libertad del demandante.

#### 2.5. Costas

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”*. A su vez, el artículo 86 *ejusdem*, relativo a la vigencia, indica que las reformas procesales allí



**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

establecidas, prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación —25 de enero de 2021—<sup>42</sup>.

Por tanto, como el recurso extraordinario se presentó el 27 de octubre de 2021<sup>43</sup>, para la Sala es aplicable al presente asunto la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021 al artículo 255 del CPACA, habida cuenta de que, para la fecha de presentación del recurso, ya estaba en vigor la nueva ley.

Así las cosas, bajo una interpretación armónica que permita determinar el alcance de la condena en costas dentro del recurso extraordinario de revisión, 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 *ibidem* “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. Sin embargo, en cuanto al componente de agencias en derecho, debe señalarse que, aunado a que el recurso se declarará infundado, el extremo de la parte pasiva, esto es, los demandados comparecieron al proceso mediante apoderado judicial dentro de la oportunidad legal con el fin de oponerse, ejerció su derecho de defensa y realizó solicitudes probatorias.

Por tanto, la Sala estima que la gestión de los demandados en este proceso resulta suficiente para que se disponga la fijación de agencias en derecho a su favor, a título compensatorio<sup>44</sup> frente a los esfuerzos en el tiempo, dedicación, vigilancia y diligencia que le demandó, en su calidad de extremo pasivo, el hecho de contestar el presente recurso, sumado a la naturaleza y duración de esta causa procesal, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 365 y 366 del CGP.

Realizadas las precisiones anteriores, conviene indicar que, al ser un proceso de única instancia ante esta Corporación, la liquidación de las costas será realizada

---

<sup>42</sup> Se sigue lo que se consignó sobre el aspecto relativo a costas por la Sala Veintidós Especial de Decisión, sentencia del 21 de noviembre de 2022, rad. 11001-03-15-000-2022-04424-00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>43</sup> Demanda presentada en la ventanilla virtual de esta Corporación, el 27 de octubre de 2021, según se indica, obra y consta en la anotación 2 de SAMAI de este proceso.

<sup>44</sup> La Sala Veintisiete Especial de Decisión de esta Corporación, M.P. 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  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

por la Secretaría General, de acuerdo con los parámetros señalados en el artículo 366<sup>45</sup> del CGP.

Asimismo, según el numeral 4.º del artículo 366 del CGP, para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Al respecto, el Acuerdo n.º PSAA16-10554 de 2016, dispuso lo siguiente:

*“[...] Artículo 2. Criterios. Para la fijación de agencias en derecho el funcionario judicial tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites.*

*[...]. Artículo 5º. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son:*

*[...] 9. RECURSOS EXTRAORDINARIOS.*

***Entre 1 y 20 S.M.M.L.V. [...]** (énfasis añadido por la Sala).*

En consecuencia, se fijarán las agencias en derecho en favor de José Auberto Castro Raigoza y los familiares que actuaron en este proceso y a cargo de la Nación-Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial (DEAJ), en un (1) salario mínimo legal mensual vigente – SMMLV- a la fecha de ejecutoria de la presente providencia.

#### IV. DECISIÓN

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

#### V. FALLA

**PRIMERO: Declarar infundado** el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, por la causal 5.ª del artículo 250 del CPACA, contra la sentencia del 9 de julio de 2020 del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, de acuerdo con lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

<sup>45</sup> Artículo 366. *“Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: 1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla. [...]. 4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas. [...]*”.



---

**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-07309-00  
**Demandante:** Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

**SEGUNDO: Condenar** en costas, por el componente de agencias en derecho, a la Nación - Rama judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (DEAJ) y en favor de los señores José Ausberto Castro Raigoza y sus familiares que actuaron en este proceso, de acuerdo con lo expuesto en esta sentencia.

**TERCERO: Fijar** como agencias en derecho la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta decisión, la cual deberá incluirse en la liquidación de costas a cargo del recurrente.

**CUARTO:** En firme esta providencia, el expediente deberá regresar al despacho del magistrado ponente para la aprobación de las costas liquidadas por la Secretaría General de Consejo de Estado.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, Y CÚMPLASE.**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente de la Sala

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Magistrado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Magistrado  
Con salvamento parcial de voto

**RAFAEL FRANCISCO SÚAREZ VARGAS**  
Magistrado

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**  
Magistrada

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