



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA No. 25 ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00058-00

Actor: NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Demandado: CARMENZA RAMÍREZ DE MUÑOZ

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN (CPACA)

Temas: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Causal consistente en existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo No. 080 de 2019, se procede a resolver el recurso extraordinario interpuesto por la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores contra la sentencia dictada el 26 de enero de 2012¹ proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación, que confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la que a su turno accedió parcialmente a las súplicas de la demanda y condenó a dicha entidad pública a reintegrar a la señora Carmenza Ramírez de Muñoz, sin solución de continuidad y a pagarle los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde el momento en que fue retirada hasta la fecha en que fuera reintegrada.

¹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Fallo de 26 de enero de 2012 [Rad. 25000-23-25-000-1996-40972-02(0503-2006)]. MP. Bertha Lucía Ramírez de Páez.



*Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
Referencia: recurso extraordinario de revisión*

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito² presentado ante la Oficina de Administración y Apoyo Judicial para los Jugados Administrativos del Circuito de Bogotá el 18 de diciembre de 2013, el Ministerio de Relaciones Exteriores, por conducto de apoderado judicial, interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación el 26 de enero de 2012.

2. Los hechos

Como fundamentos de hecho de la demanda se expusieron, básicamente, los siguientes:

– La señora Carmenza Ramírez de Muñoz demandó en acción de nulidad y restablecimiento del derecho los siguientes actos proferidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores: • de una parte, los Decretos números 2096 de 29 de noviembre de 1995 y 352 de 21 de febrero de 1996, mediante los cuales, respectivamente, se dispuso su retiro de la carrera diplomática y consular y se rechazó por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto contra el primer decreto; y, • de otro lado, las actas números 279 de 29 de marzo de 1994, 284 de 9 de junio de 1994 y 312 de 8 de agosto de 1995, mediante las cuales, en el caso de las dos primeras, se le comunicó y confirmó que obtuvo una calificación insatisfactoria frente a sus servicios prestados en el año 1993, que no se daría concepto favorable para ascenderla al cargo de Consejero y que se solicitaría su retiro de la carrera diplomática y consular; y, en el caso de la última, se rindió concepto favorable para el retiro de la susodicha.

² Folios 1 a 7, Cuaderno Principal.



*Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
Referencia: recurso extraordinario de revisión*

A título de restablecimiento solicitó que se ordenara su reintegro a la carrera diplomática y consular, en la categoría que correspondiera y teniéndose en cuenta el cargo que desempeñaba para el momento de su retiro y que, para todos los efectos, se considerara el tiempo en que estuvo desvinculada como servidora pública en el servicio diplomático y consular, en su condición de funcionaria de carrera, con pago de los haberes, primas y demás derechos atinentes a dicha condición.

– Mediante sentencia de primera instancia de 16 de junio de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se declaró la nulidad de los decretos demandados y se condenó al Ministerio de Relaciones Exteriores a reintegrar a la señora Carmenza Ramírez de Muñoz a la carrera diplomática y consular, sin solución de continuidad.

– Como consecuencia del recurso de apelación interpuesto por la señora Carmenza Ramírez de Muñoz frente al restablecimiento reconocido en la sentencia de primera instancia, el Consejo de Estado, mediante fallo de 26 de enero de 2012, la confirmó y condenó, a título de restablecimiento, a reintegrar a aquella a la carrera diplomática y consular, sin solución de continuidad, y a pagarle los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde el retiro hasta la fecha en que fuera reintegrada, en los cargos o en el grado de primera secretario, cónsul de primera, primer secretario de relaciones exteriores o profesional especializado, o sus equivalentes.

Advirtió que el fallo recurrido en revisión tuvo como fundamento la sentencia de esta Corporación, de 10 de diciembre de 1998, radicado 16186, mediante la cual fueron declaradas nulas las actas números 279 de 29 de marzo de 1994 y 284 de 9 de junio de 1994, no obstante lo cual aclaró la posición actual de aquella, en el sentido de que dichos actos administrativos no debieron ser sujetos de demanda hasta que se expidiera el acto definitivo,



Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
Referencia: recurso extraordinario de revisión

dado que, por tratarse de calificaciones insatisfactorias, eran de contenido preparatorio que escapaban al control jurisdiccional.

Agregó que en el fallo recurrido en revisión se señaló que debía inscribirse a la señora Carmenza Ramírez de Muñoz dentro del escalafón de la carrera diplomática y consular y reconocerse el pago de salarios y prestaciones sociales dejados de percibir por ella, haciéndose caso omiso al hecho de que el Decreto número 1520 de 23 de agosto de 1996 había suprimido el cargo de "Primer Secretario, Grado Ocupacional 3EX" – el cual era ocupado por la susodicha –, en la medida en que a los empleados de la carrera diplomática y consular no podía retirárseles con la mera supresión.

3. El fallo objeto de revisión

La Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación, al resolver el recurso de apelación interpuesto y sustentado únicamente por la señora Carmenza Ramírez de Muñoz tenía claro que su retiro, en virtud de los Decretos números 2096 de 29 de noviembre de 1995 y 352 de 21 de febrero de 1996, obedeció a la configuración de la causal de retiro del servicio prevista en el artículo 37 del Decreto 10 de 1992, es decir, por haber obtenido dos (2) calificaciones insatisfactorias.

Reconoció que la misma Corporación había anulado, en el marco de procesos anteriores, las calificaciones de la señora Carmenza Ramírez de Muñoz para los años de 1993 y 1994, a través de las sentencias de 10 de diciembre de 1998, expediente 16186, y 5 de julio de 2001, expediente 071-2001, fundamentándose, entre otras cosas, en que la confidencialidad de los informes que justificaron las calificaciones no podía transgredir el derecho de defensa de la funcionaria.

Teniendo en cuenta lo precedente y que se trataba de un caso de apelante único, se indicó que resultaba procedente la anulación de los Decretos



Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
Referencia: recurso extraordinario de revisión

números 2096 de 29 de noviembre de 1995 y 352 de 21 de febrero de 1996, en la medida en que las sentencias antedichas, que revisaron el contenido de los actos preparatorios, señalaron que estos vulneraron los derechos de la señora Carmenza Ramírez de Muñoz.

Agregó que la Sala sólo tenía competencia para definir lo correspondiente a lo apelado, es decir, la petición de reintegro de la señora Carmenza Ramírez de Muñoz y el pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir, aspectos sobre los que indicó que la anulación de los decretos antedichos implicaba que aquella continuara en la carrera diplomática y consular y que no podía ser retirada por situaciones como la señalada por el *a quo* en el proceso, es decir la supresión del cargo en virtud del Decreto 1520 de 1996.

En ese sentido, advirtió que dada la nulidad de las calificaciones de la señora Carmenza Ramírez de Muñoz, contenidas en actos preparatorios, la Administración debió haber adoptado medidas tendientes a restablecer el derecho de aquella y no mantenerla en situación de retiro aduciendo la supresión del cargo.

Aclaró que lo anterior no contravenía lo proveído por la Subsección A de la Sección Segunda de esta Corporación en sentencia de 16 de agosto de 2001, que señaló que, para cuando fue expedido el Decreto 1520 de 1996, no había quedado en firme la nulidad de las actas de calificación, por lo que resultaba procedente el retiro de la señora Carmenza Ramírez de Muñoz como consecuencia de la supresión del cargo ordenada por dicho decreto.

Asimismo que, ante la vigencia de la inscripción en la carrera diplomática y consular de la señora Carmenza Ramírez de Muñoz – una vez quedó en firme la nulidad de las actas de calificación –, el Decreto 150 de 1996 le resultaba inoponible y se configuraba el decaimiento de dicho acto.



Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
Referencia: recurso extraordinario de revisión

Como consecuencia, la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación resolvió:

"1°. CONFÍRMASE la sentencia de 16 de junio de 2005, mediante la cual el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, accedió parcialmente las súplicas de la demanda formulada por la señora Carmenza Ramírez de Muñoz contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, salvo el numeral cuarto, que se revoca, y, en su lugar, se dispone:

"2°. Como consecuencia de la declaración anterior, condénase a la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores a reintegrar a la señora Carmenza Ramírez de Muñoz, sin solución de continuidad, y a pagarle los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde el momento en que fue retirada hasta la fecha en que sea reintegrada, en los cargos de en el grado de Primer Secretario, Cónsul de Primera, Primer Secretario de Relaciones Exteriores o Profesional Especializado, o sus equivalentes, por las razones expuestas en esta providencia.

"3°. Las sumas que resulten de liquidar esta sentencia serán actualizadas en los términos del artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, aplicando para ello la siguiente fórmula:

$$R = \frac{Rh \times \text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

"En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria esta sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que fue desvinculada la actora).

"4°. La sentencia se cumplirá dentro de los términos previstos en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

"5°. Se reconoce a la Doctora Helga Velásquez Afanador con T.P. No. 98.968, como apoderada de la demandada, de conformidad con el poder visible a folio 414.

"6°. NIÉGANSE las demás súplicas de la demanda".

4. La causal de revisión invocada y su sustentación

La entidad recurrente indicó que las consideraciones de la sentencia de segunda instancia de esta Corporación configuran la causal del recurso



Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
 Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
 Referencia: recurso extraordinario de revisión

extraordinario de revisión establecida en el artículo 188.6 del CCA, es decir, *“Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”*.

Expuso que los Decretos números 2096 de 29 de noviembre de 1995 y 352 de 21 de febrero de 1996 fueron expedidos con fundamento en supuestos fácticos y jurídicos distintos a los considerados en la sentencia recurrida en revisión.

En efecto, advirtió, de una parte, frente al Decreto 1520 de 23 de agosto de 1996, que suprimió el cargo en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Perú, de *“Primer Secretario, Grado Ocupacional 3 EX”*, que esta Corporación, en sentencia de la Sección Segunda, Subsección “A”, de 16 de agosto de 2001, radicado 25000-23-25-000-43114-01-133-2000, avaló la legalidad de dicho decreto al indicar que el cargo referido era de libre nombramiento y remoción; y, de otro lado, en relación con los Decretos números 2096 de 29 de noviembre de 1995 y 352 de 21 de febrero de 1996, que estos perseguían retirar de la carrera diplomática y consular a la señora Carmenza Ramírez de Muñoz, al haber acumulado dos calificaciones insatisfactorias correspondientes a los años 1992 y 1993, según lo establecido en el artículo 37 del Decreto-ley 10 de 1992.

Sostuvo que en la sentencia recurrida en revisión se incurrió en una confusión, puesto que el hecho de retirar de la carrera diplomática y consular a la señora Carmenza Ramírez de Muñoz no implica que se la tenga que retirar de un cargo de libre nombramiento y remoción y viceversa, es decir, el hecho de suprimir el cargo de libre nombramiento y remoción que ejercía la señora Carmenza Ramírez de Muñoz no implicaba su retiro de la carrera diplomática y consular.

Explicó que la supresión del cargo de libre nombramiento y remoción de la Embajada de Colombia en Perú, en virtud del Decreto 1520 de 1996, no



Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
Referencia: recurso extraordinario de revisión

conllevó que se estuviera retirando de la carrera diplomática y consular a la señora Carmenza Ramírez de Muñoz, cuestión que tuvo lugar como consecuencia de los Decretos números 2096 de 29 de noviembre de 1995 y 352 de 21 de febrero de 1996.

Que la sentencia recurrida en revisión se haya basado en el análisis del Decreto 1520 de 1996, no demandado en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 25000-23-25-000-1996-40972-02, conllevó que las decisiones contenidas en ella fueran erróneas puesto que *“otorgan pretensiones no ajustadas a derecho que afectan gravemente el principio de congruencia de la sentencia, con lo cual también se vulnera el derecho fundamental al debido proceso por no tener en cuenta los elementos de la demanda y del recurso de apelación (...)”*.

Lo anterior, arguyó, evidencia la configuración de la causal del artículo 188.6 del CCA, lo que fundamentó en una sentencia de la Sección Quinta³ de esta Corporación, respecto de la cual indicó que, entre los defectos que causan la nulidad de la sentencia, se encuentra el de pretermittir la instancia, por ejemplo, al violar el principio de la *“non reformatio in pejus”*, como cuando se condena al demandado por causa distinta a la invocada en la demanda; así como también el de decidir aspectos que no corresponden por falta de jurisdicción o competencia del juez.

En el presente caso, la sentencia recurrida en revisión omitió la congruencia externa en la medida en que no existe relación entre lo analizado en ella – *léase el análisis atinente al Decreto 1520 de 1996* – y la demanda interpuesta por la señora Carmenza Ramírez de Muñoz que no invocó dicho decreto, incurriendo en una falta de lógica en el argumento jurídico que fundamentó dicha decisión.

³ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 15 de noviembre de 2012 [Rad. 17001-23-31-000-2007-00566-02(REV)]. MP. Alberto Yepes Barreiro.



Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
 Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
 Referencia: recurso extraordinario de revisión

Concluyó indicando que, si de acuerdo con esta Corporación las actas números 279 de 29 de marzo de 1994 y 284 de 9 de junio de 1994, que fundamentaron los Decretos números 2096 de 29 de noviembre de 1995 y 352 de 21 de febrero de 1996, no podían ser demandables en la medida en que no definían una situación jurídica, debe concluirse que no podían declararse nulos dichos decretos, por cuanto su sustento – *la calificación insatisfactoria contenida en esas actas* – no podría ser demandable.

En virtud de lo anterior, solicitó que se revocara la sentencia de segunda instancia de 26 de enero de 2012 y que se declarara la legalidad de los Decretos números 2096 de 29 de noviembre de 1995 y 352 de 21 de febrero de 1996, así como también de las actas números 279 de 29 de marzo de 1993, 284 de 9 de junio de 1994 y 312 de 8 de agosto de 1995.

5. El trámite

La demanda contentiva del recurso extraordinario de revisión fue admitida mediante auto de 9 de agosto de 2016⁴, providencia en la que se ordenó la notificación de la señora Carmenza Ramírez de Muñoz, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica y el Ministerio Público, así como también se ordenó que, una vez surtida dicha notificación, se corriera traslado por el término y para los fines de que trata el artículo 253 del CPACA.

Dada la imposibilidad de notificar la providencia anterior a la señora Carmenza Ramírez de Muñoz, mediante auto de 23 de abril de 2018⁵ y con fundamento en el artículo 48.7 del CGP le fue designado curador *ad litem*, quien, mediante escrito⁶ presentado el 21 de mayo de 2018, respondió la demanda y se opuso al recurso extraordinario de revisión.

⁴ Folios 171 a 174, Cuaderno Principal.

⁵ Folios 324 a 325, Cuaderno Principal.

⁶ Folios. 354 a 358, Cuaderno Principal.



*Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
Referencia: recurso extraordinario de revisión*

Mediante auto de 30 de mayo de 2019⁷ se decretaron como pruebas los documentos aportados por la demandante y se ordenó librar comunicación al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que remitiera, en calidad de préstamo, el expediente identificado con el número 25000-23-25-000-1996-40972-02, correspondiente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la señora Carmenza Ramírez de Muñoz.

El referido expediente fue remitido a esta Corporación por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 14 de junio de 2019.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Dado que se trata de una decisión ejecutoriada dictada en segunda instancia por una de las Secciones del Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 248 del CPACA, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a través de las Salas Especiales de Decisión que fueron implementadas mediante el Acuerdo N° 321 de 2014⁸, compilado en el Acuerdo 080 de 2019, es competente para conocer de la demanda contentiva del recurso extraordinario de revisión, interpuesta por la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores contra la sentencia de 26 de enero de 2012, dictada por la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación.

⁷ Folios 381 a 382, Cuaderno Principal.

⁸ “Por medio del cual se reglamenta la integración y funcionamiento de las Salas Especiales de Decisión”.



Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
 Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
 Referencia: recurso extraordinario de revisión

2. Oportunidad para interponer el recurso extraordinario de revisión

En este caso, el término de caducidad aplicable es el del recurso extraordinario de revisión del CCA⁹ y no el del CPACA¹⁰, en la medida en que, si bien la demanda se presentó el 18 de diciembre de 2013, esto es, en vigencia del CPACA¹¹, lo cierto es que el cómputo del término para interponer el recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de segunda instancia inició¹² antes de la entrada en vigencia del CPACA, esto es, en vigencia del CCA¹³.

Dado que la ejecutoria de la decisión demandada en recurso extraordinario de revisión tuvo lugar el 26 de marzo de 2012¹⁴, al haberse presentado esta el 18 de diciembre de 2013, se concluye que se hizo oportunamente, puesto que el plazo de dos (2) años previsto en el artículo 187 del CCA¹⁵ fenecía el 26 de marzo de 2014.

⁹ "CCA. Artículo 187. Término para interposición del recurso. El recurso deberá interponerse dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia".

¹⁰ "CPACA. Artículo 251. Término para interponer el recurso.

(...)

"En los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, el recurso deberá presentarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial o en los casos de que ella no se requiera, dentro del mismo término contado a partir del perfeccionamiento del acuerdo transaccional o conciliatorio".

¹¹ "CPCA. Artículo 308. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

"Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

"Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior".

¹² Según lo reconoció el despacho en este mismo expediente, al admitir la demanda, el término de caducidad empezó a correr en vigencia de la norma anterior, de acuerdo con lo establecido por el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 que disponía "Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación". Sección Tercera. Subsección A. Auto de 9 de agosto de 2016.

¹³ Sección Tercera. Auto de 22 de agosto de 2007 [Rad. 73001-23-31-000-2003-02454-01(31450)]. MP. Enrique Gil Botero.

¹⁴ Consultado el sistema "Siglo XXI" se observa que la sentencia se notificó por edicto fijado el viernes 16 de marzo de 2012 y desfijado el miércoles 21 de marzo de 2012.

¹⁵ "CCA. Artículo 187. Modificado por el art. 57 de la Ley 446/98. Término para la interposición para el recurso. El recurso deberá interponerse dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia".



Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
Referencia: recurso extraordinario de revisión

3. Régimen de las causales del recurso extraordinario de revisión

Al hacer referencia al régimen de las causales del recurso se alude a la norma que prevé el contenido material de las mismas. Desde una óptica general, el contenido de esas causales, tanto en vigencia del CCA como del CPACA, gira en torno de hechos o actos vinculados directa o indirectamente al proceso, los cuales pueden ser anteriores, concomitantes o posteriores a la sentencia ejecutoriada que sea objeto de dicho recurso.

Dado que en el recurso extraordinario de revisión se impugna la sentencia provista del sello de inmutabilidad de la cosa juzgada, el análisis de las causales, en principio, debería basarse de manera unívoca sobre la norma vigente para cuando se inicia el proceso correspondiente al recurso de revisión, puesto que solamente a partir de ese instante es que pueden acontecer los hechos o actos que ameritarían la anulación de dicha sentencia.

No obstante lo anterior, el artículo 308¹⁶ del CPACA estableció, de una parte, que dicho código solo se aplicaría a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia de aquel – lo que aconteció el 2 de julio de 2012 – y, de otro lado, que las demandas y procesos en curso a la vigencia de ese mismo código seguirían rigiéndose y culminarían de conformidad con el régimen jurídico anterior.

¹⁶ "CCA. Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

"Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

"Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior".



Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
 Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
 Referencia: recurso extraordinario de revisión

En virtud de la norma anterior y de la interpretación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹⁷, por considerarse el recurso extraordinario de revisión como un nuevo proceso ajeno e independiente a la causa que dio origen al fallo recurrido, aún cuando se cuestionen a través de aquel, sentencias ejecutoriadas proferidas bajo el régimen jurídico del CCA, resultan aplicables las causales establecidas en el artículo 250¹⁸ del CPACA.

En ese sentido, si bien el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, con radicado 25000-23-25-000-1996-40972-02, fue iniciado en vigencia del CCA y se encontraba en curso para cuando fue promulgado el CPACA, la circunstancia de que se considere al recurso extraordinario de revisión como un proceso autónomo respecto de aquel, conlleva que este se rijan por las causales establecidas en el artículo 250 del CPACA.

4. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación

Si bien la entidad recurrente invocó la causal 188.6 del CCA, es decir,

¹⁷ Consejo de Estado. Sala Plena. Auto de 12 de agosto de 2014 [Rad. 11001-03-15-000-2013-02110-00]. MP. Bertha Lucía Ramírez de Páez. En el mismo sentido: autos de [S3/sA] 16 de febrero de 2017 [Rad. 05001-33-31-010-2007-00165-01(57198)]. MP. Hernán Andrade Rincón, y [S2/sB] 22 de febrero de 2016 [Rad. 11001-03-25-000-2014-00753-00(2343-14)]. MP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹⁸ "CPACA. Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

"1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

"2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.

"3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

"4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.

"5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

"6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.

"7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.

"8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada".



Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
Referencia: recurso extraordinario de revisión

“Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”, esta fue reproducida en el artículo 250.5 del CPACA, por lo que su alegación sí resulta en todo caso procedente.

La Sala observa que en el presente caso no se configura la causal alegada en la medida en que, en la sentencia recurrida en revisión, en ningún momento se incurrió en el defecto de nulidad que la entidad pública le endilga, es decir, que se la hubiera condenado por una causa distinta invocada en la demanda.

En efecto, la pretensión sobre la que se pronunció en segunda instancia esta Corporación, corresponde a la número “2” de la demanda¹⁹, de acuerdo con la cual (se transcribe de forma literal, incluidos los eventuales errores):

“2. Como restablecimiento del derecho, se ordene el reintegro al servicio exterior de la Dra Carmenza Ramírez de Muñoz, en iguales o mejores condiciones salariales y geopolíticas. Se concedan los ascensos a que hay lugar por cumplimiento del término, se paguen los haberes en dólares y demás prestaciones que deja de recibir la demandante por efecto de la separación, hasta su reintegro, se tenga el tiempo de desvinculación como servido en actividad con todos los efectos de carrera, se condene al pago de intereses moratorios o subsidiariamente intereses corrientes.

A su turno, la sentencia objeto de revisión dispuso:

“2°. Como consecuencia de la declaración anterior, condénase a la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores a reintegrar a la señora Carmenza Ramírez de Muñoz, sin solución de continuidad, y a pagarle los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde el momento en que fue retirada hasta la fecha en que sea reintegrada, en los cargos de en el grado de Primer Secretario, Cónsul de Primera, Primer Secretario de Relaciones Exteriores o Profesional Especializado, o sus equivalentes, por las razones expuestas en esta providencia.

El hecho de que el análisis de la sentencia, en materia de lo que fue apelado

¹⁹ Folios 13 a 20, cuaderno de pruebas No. 1.



*Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
Referencia: recurso extraordinario de revisión*

por la señora Carmenza Ramírez de Muñoz y que concernía al restablecimiento²⁰ de su derecho, hubiere aludido al Decreto 1520 de 1996 de ninguna forma incidió en la congruencia entre lo pedido en la demanda y lo reconocido por aquella.

La alusión al Decreto 1520 de 1996 tuvo primordialmente la intención de aclarar, por los motivos consignados en los antecedentes de la presente providencia, que el pronunciamiento de segunda instancia recurrido en revisión, limitado a lo apelado por la señora Carmenza Ramírez de Muñoz, no desconocía la fuerza de cosa juzgada que amparaba la decisión adoptada por esta Corporación el 16 de agosto de 2001²¹, la cual confirmó la decisión de negar la pretensión anulatoria de dicho decreto.

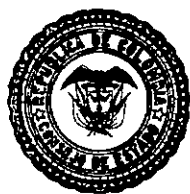
Por lo demás, la aclaración resultaba justificada puesto que podía llegarse a la confusión de que, por el hecho de que la sentencia de 16 de agosto de 2001 había indicado que el retiro de la señora Carmenza Ramírez de Muñoz devenía procedente como consecuencia de la supresión del cargo ordenada por el Decreto 1520 de 1996, contrariaba esa decisión el reconocimiento del restablecimiento del derecho en el proceso contra los Decretos números 2096 de 29 de noviembre de 1995 y 352 de 21 de febrero de 1996.

En virtud de lo anterior, al no haberse configurado la causal alegada, el cargo de la demanda contentiva del recurso extraordinario de revisión interpuesto no prospera y este se declarará infundado.

²⁰ En la primera instancia del proceso el restablecimiento del derecho sólo fue concedido en cuanto a que la funcionaria volviera a quedar inscrita, sin solución de continuidad, en el escalafón de Carrera Diplomática y Consular, en el cargo de Primer Secretario, en el que se encontraba inscrita antes de las Actas 267 y 275 de 1993 y 279 y 284 de 1994, las cuales dieron lugar a los decretos demandados y declarados nulos.

No se accedió en la primera instancia al reintegro al servicio activo ni al pago de los haberes, ya que esos perjuicios devenían del acto de supresión del cargo y no del que se anuló; tampoco se pronunció sobre el ascenso ya que éste quedó definido en la sentencia de 5 de junio de 2001; y en cuanto a la indemnización en gramos oro, negó su reconocimiento porque los perjuicios alegados, no se probaron.

²¹ Folios 299 a 313, cuaderno de pruebas No. 1.



Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
Demandado: Carmenza Ramírez de Muñoz
Referencia: recurso extraordinario de revisión

4. Costas

De conformidad con el artículo 188²² del CPACA y con la disposición especial del artículo 365²³ del CGP, para el caso particular del recurso extraordinario de revisión procede la condena en costas a cargo de la parte a quien se le resuelve desfavorablemente el recurso, lo cual se aplicaría, en principio, a la parte actora, en la medida que se declare infundado su recurso y esté acreditada su causación²⁴. No obstante, en el presente caso no se condenará en costas a la parte demandante que interpuso el recurso extraordinario de revisión, dado que no está probada la causación de los gastos correspondientes a expensas, principalmente porque la demandada no compareció al proceso.

Además, si bien se encuentra acreditada la gestión²⁵ del apoderado de la parte demandada, en calidad de curador ad litem, frente a la interposición del recurso extraordinario de revisión, a través de la defensa ejercida por aquel en el escrito de oposición presentado el 21 de mayo de 2018, no hay lugar a fijar agencias en derecho en la medida en que, de acuerdo con el artículo

²² "CPACA. Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

²³ "CGP. Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

"(...)

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (subrayado fuera del texto).

²⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Cuarta Especial de Decisión. Sentencia de 1 de agosto de 2017 [Rad. 11001-03-15-000-2016-02022-00(REV)]. MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

²⁵ De acuerdo con la Corte Constitucional, el decreto de las costas procede cuando aparezcan que se causaron y en la medida de su comprobación, lo cual en general "supone entonces que las partes actúen con la debida diligencia a lo largo de todo el proceso judicial, aportando los documentos y demás elementos idóneos para demostrar la causación de costas". Corte Constitucional. Sentencia C-089/02. MP. Eduardo Montealegre Lynett.



Actor: Ministerio de Relaciones Exteriores
Demandado: Carmenza Ramirez de Muñoz
Referencia: recurso extraordinario de revisión

48.7 del CGP, el abogado designado como curador *ad litem* desempeña el cargo gratuitamente como defensor de oficio.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 25, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores contra la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado el 26 de enero de 2012, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de la señora Carmenza Ramirez de Muñoz contra dicho ministerio.

SEGUNDO: Sin condena en costas, por lo expresado en esta providencia.

TERCERO: En firme esta providencia, el expediente en préstamo se debe devolver al tribunal de origen.

CUARTO: Por Secretaria General expídanse las copias dirigidas a las partes de acuerdo con lo previsto en el artículo 114 del Código General del Proceso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO
Presidenta



CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
ACORDO VOTO.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ