



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A

Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico

Bogotá D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintidós (2022)

Radicación número: 11001-03-26-000-2021-00204-00 (67.618)

Actor: INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA

Demandado: LUZ AIDEÉ CASTAÑO ROMERO Y OTROS

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – LEY 1437 DE 2011

Temas: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Procedencia – No es una instancia adicional para debatir aspectos propios que fueron resueltos en el proceso inicial / CAUSALES - Nulidad originada en la sentencia – Alcance de la causal se ha definido jurisprudencialmente / INDEBIDA VALORACIÓN PROBATORIA – La finalidad del recurso extraordinario de revisión no es ser una instancia adicional del proceso ordinario – La parte recurrente busca que las pruebas sean nuevamente valoradas, porque la sentencia censurada fue contraria a sus intereses / DESCONOCIMIENTO DE DECISIONES JUDICIALES SOBRE HECHOS SIMILARES - No constituye un presupuesto configurativo de la causal quinta de revisión / CONDENA EN COSTAS – Criterio objetivo / AGENCIAS EN DERECHO – Fijación de conformidad con las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura.

La Sala decide el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Invima contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Tolima, el 15 de julio de 2021, mediante la cual se confirmó el fallo condenatorio proferido por el Juzgado 7° Administrativo del Circuito de Ibagué el 22 de febrero de 2018.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La parte actora interpuso recurso extraordinario de revisión contra la referida providencia, con fundamento en la causal prevista en el numeral 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, dado que en la segunda instancia del proceso de reparación directa el superior no analizó de forma correcta el material probatorio que obraba en el expediente y omitió el precedente jurisprudencial aplicable al caso.

Lo anterior, por cuanto se declaró su responsabilidad patrimonial, a pesar de que las pruebas daban cuenta de la inexistencia del daño antijurídico, del cumplimiento



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00204-00
No. Interno: 67.618
Actor: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima
Demandado: Luz Aideé Castaño Romero y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

de las funciones de inspección y vigilancia a su cargo, así como del conocimiento previo de la actora frente a los riesgos que implicaban las prótesis objeto de discusión, situación que, según la recurrente, impidió que la decisión adoptada fuera otra; además, el Tribunal *ad quem* desconoció decisiones judiciales que versaban sobre hechos similares y en las que se le exoneró.

II. ANTECEDENTES

1. Proceso en el que se profirió la sentencia objeto de revisión

El 3 de abril de 2013¹, la señora Luz Aideé Castaño Romero y otros², a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda contra la Unidad Quirúrgica “Juan Carlos Fajardo Arbeláez”³ y el Invima, con el fin de que se les declarara administrativa y patrimonialmente responsables con ocasión de la ruptura de las prótesis de seno de la citada demandante.

Mediante sentencia del 22 de febrero de 2018⁴, el Juzgado 7° Administrativo del Circuito de Ibagué accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por considerar que el Invima incurrió en una falla en el servicio al conferirle registro sanitario a un producto de uso humano de implementación quirúrgica a largo plazo y calificado como de alto riesgo, sin realizar previamente las pruebas técnicas y de laboratorio que garantizaran su calidad; sin embargo, solo reconoció lo pedido por concepto de daños materiales y perjuicios morales.

La entidad demandada apeló tal fallo, recurso decidido por el Tribunal Administrativo del Tolima el 15 de julio de 2021, en el sentido de confirmar la decisión del *a quo*, porque si la accionada hubiera cumplido con sus funciones de control y vigilancia sobre la calidad de las respectivas prótesis, estas no se habrían utilizado en el procedimiento de la accionante⁵.

¹ De conformidad con la copia de la sentencia de primera instancia aportada en medio digital con el recurso de revisión.

² La parte demandante en el proceso ordinario estaba conformada por las siguientes personas: Luz Aideé Castaño Romero, Silvia Alejandra Romero Castaño, Orlando Romero Naranjo y Julieth Eliana Romero Castaño.

³ En la demanda de reparación directa se le endilgó responsabilidad a la empresa referida por la supuesta falla médica en la que se incurrió durante la implantación de las prótesis “P.I.P” y que generó una pérdida funcional de la extremidad superior derecha de la accionante.

⁴ Providencia que obra en el índice 2 de Samai.

⁵ *Ibidem*.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00204-00
No. Interno: 67.618
Actor: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima
Demandado: Luz Aideé Castaño Romero y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

2. Recurso extraordinario de revisión presentado en el *sub lite*

El 7 de septiembre de 2021⁶, el Invima, a través de apoderado judicial, interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del 15 de julio de la misma anualidad, proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Tolima, para lo cual invocó la causal contemplada en el numeral 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011⁷, porque, a su juicio, se vulneró la garantía del debido proceso, pues en el fallo no se realizó “*una debida valoración*”⁸ del material probatorio.

Lo anterior, en cuanto las pruebas documentales que obraban en el expediente declarativo daban cuenta del cumplimiento de sus funciones respecto del registro sanitario de los implantes mamarios y frente a las maniobras fraudulentas en las que incurrió su fabricante.

Además, la actora sabía de los riesgos que implicaban las prótesis, según el testimonio rendido por el médico tratante de la señora Castaño Romero y las declaraciones del perito.

En su criterio, si bien tal corporación contaba con “*un amplio margen de autonomía al valorar las pruebas*”⁹, ello no la habilitaba para hacerlo “*de manera arbitraria*”¹⁰, como, a su juicio, ocurrió en el *sub examine*, lo cual impidió que la decisión adoptada fuera otra.

Por otra parte, el ente actor consideró que el Tribunal *ad quem* no tuvo en cuenta 19 antecedentes judiciales dictados por diferentes tribunales administrativos del país, en los que se discutió su responsabilidad frente a situaciones similares ocurridas con otras pacientes, los cuales fueron decididos a su favor¹¹.

⁶ Índice 2 de Samai.

⁷ “Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: (...).

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

⁸ Folio 12 de recurso extraordinario de revisión.

⁹ Folio 4 del recurso extraordinario de revisión.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Las providencias relacionadas para tal fin corresponden a las siguientes: **Tribunal Administrativo de Antioquia:** i) sentencia del 18 de marzo de 2021, exp: 2013-00179-01; ii) sentencia del 4 de febrero de 2021, exp: 2014-00139-02; **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca:** iii) sentencia del 11 de septiembre de 2020, exp: 2014-00139-02; iv) sentencia del 14 de agosto de 2020, exp: 2013-00322-01.; v) sentencia del 14 de agosto de 2020; exp: 2012-00119-01; vi) sentencia del 14 de agosto de 2020, exp: 2012-00160-01; vii) sentencia del 1° de julio de 2020, exp: 2014-00093-01; **Tribunal Administrativo de Risaralda:** viii) sentencia del 8 de julio de 2020, exp: 2014-00127-01; ix) sentencia del 30 de junio de 2020, exp: 2014-00156-01; x) sentencia del 7 de septiembre de 2016, exp: 2013-00412-01.; xi) sentencia del 26 de agosto de 2016, exp: 2013-00412-01; **Tribunal Administrativo de Cundinamarca:** xii) sentencia del 16 de mayo de 2019, exp: 2013-00403-01; xiii) sentencia del 4 de octubre de 2018, exp: 2013-00440-00; xiv) sentencia del 21 de febrero de 2018,



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00204-00
No. Interno: 67.618
Actor: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima
Demandado: Luz Aideé Castaño Romero y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

2.2. Trámite del recurso extraordinario de revisión

Por medio de auto del 3 de febrero de 2022¹², la magistrada sustanciadora del proceso admitió el recurso extraordinario de revisión y ordenó vincular a la Unidad Quirúrgica “Juan Carlos Fajardo Arbeláez”¹³, decisión que fue notificada en debida forma a la parte demandada y al Ministerio Público¹⁴.

2.3. Contestación del recurso extraordinario

2.3.1. Los señores **Luz Aideé Castaño Romero, Silvia Alejandra Romero Castaño, Orlando Romero Naranjo y Julieth Eliana Romero Castaño** indicaron que el recurso de revisión carece de vocación de prosperidad, porque el Tribunal *ad quem* “fue juicioso en valorar cada una de las pruebas aportadas por las partes”¹⁵, por lo que no se configuró alguna vulneración al debido proceso.

Además, la sentencia de segunda instancia se fundamentó en jurisprudencia del Consejo de Estado y concluyó que el daño reclamado era imputable al Invima por su omisión en las funciones de control y vigilancia, por lo que las decisiones judiciales relacionadas por la recurrente constituían un “*precedente horizontal*”¹⁶ que no era obligatorio para el Tribunal.

En su criterio, lo que pretende la parte recurrente es abrir nuevamente el debate sobre puntos que se resolvieron en el proceso ordinario, por cuanto los argumentos según los cuales la entidad referida no incurrió en una falla en el servicio fueron expuestos en el escrito de apelación y analizados en el fallo censurado, por lo que debía condenarse en costas al ente actor¹⁷.

2.3.2. La Unidad Quirúrgica “Juan Carlos Fajardo Arbeláez” y el Ministerio Público guardaron silencio.

exp: 2013-00514-02; **Tribunal Administrativo del Quindío**: xv) sentencia del 17 de noviembre de 2017, exp: 2014-00136-03; xvi) sentencia del 22 de junio de 2017, exp: 2014-00166-02; **Tribunal Administrativo de Descongestión**: xvii) sentencia del 21 de noviembre de 2016, exp: 2012-00027-01; xviii) sentencia del 29 de agosto de 2016, exp: 2012-00166-01; **Tribunal Administrativo del Tolima**: xix) sentencia del 5 de septiembre de 2014, exp: 2012-00181-01.

¹² A través de auto notificado el 17 de noviembre de 2021, la magistrada sustanciadora del proceso inadmitió el recurso. Como consecuencia, la entidad recurrente allegó memorial de subsanación. Índices 4 a 8 de Samai.

¹³ Índice 10 de Samai.

¹⁴ Índices 13, 15, 17, 19, 20, 23 y 24 de Samai.

¹⁵ Folio 10 de la contestación del recurso extraordinario de revisión.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Índice 25 de Samai.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00204-00
No. Interno: 67.618
Actor: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima
Demandado: Luz Aideé Castaño Romero y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

2.4. Etapa probatoria

A través de providencia del 2 de junio de 2022¹⁸, se resolvieron las solicitudes probatorias formuladas por las partes, en el sentido de acceder parcialmente a ellas, determinación en contra de la cual no se interpusieron recursos.

El *sub júdice* ingresó al despacho de la magistrada ponente para dictar sentencia el 13 de junio siguiente¹⁹.

III. CONSIDERACIONES

1. Régimen aplicable

Al *sub júdice* le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación del recurso extraordinario –7 de septiembre de 2021-, las cuales corresponden a las contenidas en la Ley 1437 de 2011, con las modificaciones establecidas en la Ley 2080 de 2021²⁰, así como el C.G.P.²¹.

2. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 249 de la Ley 1437 de 2011²², la Subsección es competente para decidir el recurso extraordinario de revisión de la referencia.

¹⁸ Índice 29 de Samai.

¹⁹ De conformidad con la constancia secretarial que obra en el índice 35 de Samai.

²⁰ Publicada en el Diario Oficial No. 51.568 de 25 de enero de 2021, razón por la cual, cumplida su promulgación, entró a regir al día siguiente. La citada ley corresponde a una normativa de orden público, de aplicación inmediata y, por ende, rige en todos los procesos en curso para la fecha de su entrada en vigor, salvo frente algunos supuestos específicos: *i*) Las normas que modificaron las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, empezaron a regir al año siguiente a la publicación; *ii*) Las actuaciones previstas en el artículo 86 *ejusdem*, que corresponden a los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, aspectos que se rigen por la norma vigente para la fecha en la que se iniciaron tales actuaciones y *iii*) Las modificaciones frente al dictamen pericial se aplicaban a los procesos en curso a la fechada en vigor, siempre no se hubiese decretado pruebas.

²¹ En virtud de la integración normativa dispuesta por el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

²² “Artículo 249. Competencia. De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del consejo de estado conocerá la sala plena de lo contencioso administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión.

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los tribunales administrativos conocerán las secciones y subsecciones del consejo de estado según la materia” (se destaca). Este artículo fue adicionado por el artículo 68 de la Ley 2080 de 2021.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00204-00
No. Interno: 67.618
Actor: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima
Demandado: Luz Aideé Castaño Romero y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

3. Procedencia del recurso extraordinario de revisión

De acuerdo con el artículo 248 de la Ley 1437 de 2011²³, el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los Jueces Administrativos, las cuales pueden ser invalidadas en los casos previstos expresamente por el legislador en el artículo 250 *ejusdem*, sin que se trate de una tercera instancia²⁴.

Por lo anterior, se concluye que es susceptible de ser analizado en sede de revisión extraordinaria el fallo proferido el 15 de julio de 2021, por el Tribunal Administrativo del Tolima, que confirmó el dictado el 22 de febrero de 2018 por el Juzgado 7° Administrativo del Circuito de Ibagué.

4. Oportunidad del recurso

La sentencia objeto de revisión se profirió el 15 de julio de 2021, en vigor de la Ley 1437 de 2011, por tal razón, el término para promover el recurso de revisión es el establecido en el artículo 251 *ejusdem*, que prevé:

*“Artículo 251. Término para interponer el recurso. **El recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia.**”*

En los casos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo precedente, deberá interponerse el recurso dentro del año siguiente a la ejecutoria de la sentencia penal que así lo declare.

En el caso del numeral 7, el recurso deberá presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los motivos que dan lugar al recurso” (se resalta).

De conformidad con la norma citada, frente a la causal establecida en el numeral 5 del artículo 250 *ejusdem* el término para ejercer el recurso de revisión es de un año, contado a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia.

²³ “Artículo 248. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos”.

²⁴ Ver, entre otros, los siguientes pronunciamientos de la Sección Tercera, Subsección A: i) sentencia del 14 de junio de 2019, C.P. María Adriana Marín, exp: 50.330; ii) sentencia del 8 de mayo de 2019, exp: 46.453 y iii) sentencia del 5 de octubre de 2016, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, exp: 41.222.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00204-00
No. Interno: 67.618
Actor: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima
Demandado: Luz Aideé Castaño Romero y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

En el *sub lite*, la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 15 de julio de 2021 quedó en firme el 29 de julio siguiente²⁵, por tal razón, el recurso de revisión debía presentarse entre el 30 de julio de 2021 y el 30 de julio de 2022, y como se acudió ante esta Corporación el 7 de septiembre del primero de los mencionados años²⁶, se concluye que se formuló de manera oportuna.

5. Alcance de la causal de revisión establecida en el numeral 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011

El Consejo de Estado ha establecido que cuando se invoca la causal de revisión establecida en el numeral 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, el recurso extraordinario debe fundarse en la configuración de: **i)** las causales de nulidad procesal previstas taxativamente en el artículo 133 del Código General del Proceso, siempre que estas se prediquen de la sentencia²⁷ o de **ii)** los supuestos, en los que, según la jurisprudencia, constituyen una violación del debido proceso²⁸, así:

- a. Haberse dictado con sustento, únicamente, en una prueba obtenida con violación al debido proceso.
- b. Haberse dictado fallo condenatorio contra una persona que no fue vinculada al proceso.
- c. Proferir una sentencia sin motivarla.
- d. Dictar un fallo inhibitorio injustificado.
- e. Desconocer el principio de congruencia.

Aunado a ello, de acuerdo con lo manifestado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado²⁹, podrían existir supuestos adicionales que se enmarquen en la violación del debido proceso y, por ende, den lugar a la causal

²⁵ De conformidad con el sistema de consulta de procesos de la Rama Judicial. Consulta realizada el 26 de mayo de 2022, a las 3:18 p.m.

²⁶ Índice 2 de Samai.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Trece Especial de Revisión, sentencia del 7 de junio de 2016, C.P. Jorge Octavio Ramírez, exp. 2015-02493-01 (REV).

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de febrero de 2020, C.P. María Adriana Marín, exp: 2019-03861-01 (AC).

²⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de mayo de 2018, C.P: Alberto Yepes Barreiro, exp: 1998-153-01(REV). Se precisa que la magistrada ponente de esta providencia no acompañó el criterio de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, anteriormente transcrito, en el sentido de darle un entendimiento más amplio a la causal que se revisa, en tanto se considera que impartir un tratamiento abierto a las causales de nulidad puede transgredir la seguridad jurídica por repercutir en la taxatividad del régimen de nulidades. No obstante, en esta providencia se acata la postura mayoritaria de la Sala para estimar cumplido el requisito formal relativo a la indicación y sustentación de la causal de revisión.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00204-00
No. Interno: 67.618
Actor: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima
Demandado: Luz Aideé Castaño Romero y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

de nulidad originada en la sentencia, la cual no se agota de manera exhaustiva en los eventos señalados³⁰.

Con todo, al amparo de la violación del debido proceso no es posible plantear argumentos que tienen como propósito convertir el recurso extraordinario en una instancia adicional del proceso ordinario precedente, pues este mecanismo no tiene como finalidad que las partes insistan en las razones por las cuales consideran que las pretensiones iniciales tenían o no vocación de prosperidad.

6. Caso concreto

Como se explicó en el acápite de antecedentes, el recurso extraordinario de revisión presentando en el *sub lite* se sustentó en dos circunstancias: *i*) la supuesta indebida valoración del material probatorio y *ii*) el alegado desconocimiento del precedente judicial en el que incurrió el Tribunal *ad quem* al dictar la sentencia censurada.

De este modo, la Sala se ocupará de resolver los anteriores cargos.

6.1 Supuesta vulneración del debido proceso por indebida valoración del material probatorio

A juicio de la parte actora, el Tribunal *ad quem* vulneró la garantía al debido proceso al no valorar de forma debida las pruebas que daban cuenta de la inexistencia del daño antijurídico, del cumplimiento de las funciones de inspección y vigilancia a su cargo, así como del conocimiento previo de la actora frente a los riesgos que implicaban las prótesis objeto de discusión.

La Sala observa que lo que la recurrente pretende es que el debate probatorio del proceso de reparación directa se adelante nuevamente, para que se llegue a la conclusión que considera correcta, a partir de las pruebas documentales y las declaraciones rendidas por el médico tratante de la señora Castaño Romero y el perito.

A juicio de la Subsección, lo expuesto da cuenta de una finalidad ajena al recurso de revisión, pues lo que se advierte es la inconformidad del Invima con las conclusiones probatorias del juez ordinario, lo cual desconoce las razones por las que fue instituido en nuestro ordenamiento jurídico tal mecanismo procesal extraordinario, que corresponden a las siguientes:

³⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veinticinco Especial de Decisión, sentencia del 28 de junio de 2021, exp. 2020-003697-00 (REV).



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00204-00
No. Interno: 67.618
Actor: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima
Demandado: Luz Aideé Castaño Romero y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

“El [recurso extraordinario de revisión] no constituye una instancia adicional, la tercera en este caso, en la que los interesados pueden replantear el asunto objeto del litigio original para que el Juez de la Revisión lo reexamine o analice una vez más (...).

En efecto, con la demanda de revisión se inicia una instancia que cuenta con trámite propio y diferentes etapas procesales que se enmarcan dentro del debido proceso, hasta culminar con un fallo que define sobre la legalidad de una sentencia ejecutoriada (...)³¹ (se resalta).

El recurso revisión no tiene como fin cuestionar la sentencia proferida dentro de un proceso ordinario, en cuanto su naturaleza extraordinaria implica que proceda en determinadas y especiales circunstancias taxativamente consagradas en la ley, las cuales, en todo caso, no deben ser imputables al afectado con el fallo. Así lo ha precisado la jurisprudencia³²:

*“Dada la naturaleza extraordinaria del recurso de revisión, se prevé como uno de los requisitos para su procedencia, el que las razones o motivos que constituyen las causales del recurso no hayan sido provocadas ni le sean imputables al afectado con la sentencia, **en el entendido de que este recurso no consagra una nueva instancia, ni prevé oportunidades para que las partes subsanen conductas omisivas o negligentes en las que hubiesen podido incurrir durante el trámite del proceso**”* (se destaca).

En suma, el desacuerdo de las partes con las conclusiones a las que llegó el juez ordinario no torna en procedente el recurso de revisión, porque este mecanismo extraordinario no es una tercera instancia de tales asuntos y, por ende, por su intermedio no es posible determinar cuál de las inferencias valorativas de los elementos fácticos es la más acertada o la más correcta.

En las condiciones analizadas, será desestimado el argumento de la parte actora frente a las supuestas inconsistencias en el proceso ordinario por indebida valoración probatoria, pues, se insiste, el recurso de revisión no constituye una tercera instancia en la que puedan subsanarse las falencias de las partes o pueda reabrirse el debate agotado en debida forma en el proceso en el que se profirió la sentencia objeto de revisión³³.

³¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 12 de agosto de 2014, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, exp: 2013-02110.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 8 de mayo de 2019, exp: 54.722.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 18 de febrero de 2010, C.P: Víctor Hernando Alvarado Ardila, exp: 1145-07 (REV).



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00204-00
No. Interno: 67.618
Actor: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima
Demandado: Luz Aideé Castaño Romero y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

Resuelto el primer argumento planteado por la parte recurrente, se continuará con el relativo al supuesto desconocimiento del precedente jurisprudencial por parte del Tribunal *ad quem* al dictar la sentencia de segunda instancia.

6.2. Supuesto desconocimiento del precedente judicial en el que incurrió el Tribunal de segunda instancia al dictar la sentencia censurada

El Invima consideró que el Tribunal Administrativo del Tolima no tuvo en cuenta 19 antecedentes judiciales dictados por diferentes tribunales administrativos del país, en los que se discutieron situaciones similares a las debatidas en el proceso ordinario y se decidió a su favor, lo cual, a su juicio, generó inseguridad jurídica. El Consejo de Estado³⁴ ha señalado que el desconocimiento del precedente no constituye una causal de revisión, porque este recurso no le permite al juzgador analizar los argumentos de las instancias, así:

“(…) el defecto que se predica de la sentencia objeto de revisión – violación del derecho a la igualdad por el desconocimiento del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado-, no corresponde a alguno de los presupuestos que podrían viciarla de nulidad.

Lo cierto es que la violación al precedente alegada, aun si fuera cierta, no constituye vicio formal de la sentencia, ni violación del debido proceso, ni, mucho menos, alguna de las causales taxativas previstas por el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil o 133 del Código General del Proceso, por lo que no es competencia del juez revisor analizar, por esta vía judicial, los argumentos expuestos (…)³⁵.

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

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

³⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Trece Especial de Decisión, sentencia de 7 de abril de 2015, C.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, exp: 2013-02724-00(REV). Reiterada en las siguientes providencias dictadas por esta Corporación: i) Sala Segunda Especial de Decisión, sentencia del 4 de agosto de 2020, C.P: César Palomino Cortés, exp: 2016-03553-00(REV) y ii) Sala Catorce Especial de Decisión, sentencia del 7 de noviembre de 2019, C.P: Alberto Montaña Plata, exp: 2018-03604-00(REV). También se puede consultar el fallo proferido el 7 de octubre de 2014, por la Sala Quince Especial de Decisión, C.P: Luis Rafael Vergara Quintero, exp: 2009-00445-00(REV).

³⁵ [Cita original del texto] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 19 de julio de 2012, C.P: Mauricio Torres Cuervo, exp: 2007-00173-01(REV).



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00204-00
No. Interno: 67.618
Actor: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima
Demandado: Luz Aideé Castaño Romero y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

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

Téngase en cuenta que la misma Corte ha aceptado el estudio de la acción de tutela contra providencias judiciales impugnadas por el desconocimiento del precedente y, por ende, por la violación del derecho a la igualdad, al considerar que el recurso extraordinario de revisión no es el mecanismo judicial idóneo para atacar dicho vicio o defecto de la sentencia, ya que no fue previsto por el legislador como una causal de dicho recurso³⁶ (se destaca).

En conclusión, el supuesto alegado por la parte recurrente no encuadra en ninguno de los supuestos por los cuales se configura la causal de revisión invocada, por cuanto no significa un vicio formal de la sentencia, ni vulneración a la garantía del debido proceso, ni mucho menos constituye alguna de las nulidades señaladas taxativamente en la ley procesal civil.

Así las cosas, la Sala se releva de analizar los planteamientos esbozados frente a este aspecto por el Invima, por cuanto a través del mecanismo excepcional de la referencia no es posible hacer un estudio de decisiones judiciales que versaron sobre hechos similares a los discutidos en el litigio primigenio, pues, se reitera, ello no corresponde a la finalidad del recurso extraordinario de revisión.

En suma, la parte actora no demostró la configuración de la causal invocada – numeral 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011- y, por ende, el recurso extraordinario de revisión formulado por el Invima carece de fundamento y así se declarará.

7. Costas

De conformidad con lo previsto en el artículo 255 de la Ley 1437 de 2011³⁷, en concordancia con el artículo 365 del CGP, procede la condena en costas a cargo de la parte a la que se le resuelve desfavorablemente el recurso extraordinario de revisión, razón por la cual en el *sub lite* se condenará al Invima.

³⁶ [Cita original del texto] Corte Constitucional, sentencias T-100 de 2010, T-918 de 2010 y T-830 de 2012, entre otras.

³⁷ “Artículo 255. Sentencia. (Artículo modificado por el artículo 70 de la Ley 2080 de 2021) Vencido el período probatorio se dictará sentencia. (...) **Si se declara infundado el recurso, se condenará en costas y perjuicios al recurrente**” (se destaca).



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00204-00
No. Interno: 67.618
Actor: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima
Demandado: Luz Aideé Castaño Romero y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

El artículo 361 *ejusdem* prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el trámite de la controversia, así como por las agencias en derecho, las cuales, en virtud del numeral 4 del artículo 366 de la misma normativa, se fijan con observancia de las tarifas³⁸ establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el numeral 9 del artículo 5 del Acuerdo No. PSAA16-10554 de 2016³⁹.

En este caso, los accionados, comparecieron mediante su correspondiente apoderado judicial, en virtud de lo cual tuvo a su cargo la vigilancia del proceso; además, desplegaron actuaciones como las relacionadas con la contestación del recurso extraordinario de revisión, por lo que la fijación de agencias en derecho resulta procedente⁴⁰.

Con base en lo anterior, se fijan las agencias en derecho en tres (3) smmlv a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor de la parte demandada, integrada por los señores Luz Aideé Castaño Romero, Silvia Alejandra Romero Castaño, Orlando Romero Naranjo y Julieth Eliana Romero Castaño y a cargo de la entidad recurrente⁴¹, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos-Invima⁴².

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión presentado por Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos-Invima contra la sentencia dictada el 15 de julio de 2021, por el Tribunal

³⁸ "9. Recursos extraordinarios. Entre 1 y 20 S.M.M.L.V (...)"

³⁹ La demanda se presentó el 7 de septiembre de 2021. El Acuerdo 10554 de 2016 se encontraba vigente para ese momento.

⁴⁰ Criterio que ha reiterado la Sala Veinticinco Especial de Decisión en las sentencias de 6 de marzo de 2018, exp: 201501542 (REV) y 201602187 (REV) y sentencia de 2 de julio de 2019, exp: 20160292900 (REV).

⁴¹ De manera excepcional, esta Corporación ha considerado improcedente la condena en costas en el recurso extraordinario especial de revisión fundamentado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, cuando funge como parte recurrente una entidad pública y el recurso es declarado infundado, lo cual no se cumple en el *sub examine*. Ver los siguientes pronunciamientos de la Sala Veinticinco Especial de Decisión: i) auto del 18 de junio de 2021, exp: 2019-03846 (REV) y ii) auto del 15 de junio de 2021, exp: 2019-02240 (REV).

⁴² Sobre la procedencia de la condena en costas contra entidades públicas y en ejercicio del recurso extraordinario de revisión, consultar las siguientes sentencias dictadas por esta Subsección: i) sentencia del 16 de julio de 2021, exp: 2018-00081 (REV) y ii) sentencia de 25 de octubre de 2019, exp: 62.002.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00204-00
No. Interno: 67.618
Actor: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima
Demandado: Luz Aideé Castaño Romero y otros
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

Administrativo del Tolima, en el proceso de reparación directa con radicado 73001-33-33-008-2013-00205-02.

SEGUNDO: CONDENAR en costas, al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos-Invima, las cuales serán liquidadas por la Secretaría de la Sección Tercera, teniendo en consideración las expensas demostradas en el proceso.

Por concepto de agencias en derecho a cargo de la entidad recurrente se fija el monto equivalente a tres (3) smmlv a la fecha de ejecutoria de esta providencia, para los señores Luz Aideé Castaño Romero, Silvia Alejandra Romero Castaño, Orlando Romero Naranjo y Julieth Eliana Romero Castaño, en partes iguales.

TERCERO: Cumplido lo anterior, el expediente debe regresar al despacho de la consejera ponente para considerar la aprobación de la liquidación de la condena en costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA ADRIANA MARÍN
Ausente con excusa

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF