RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Excepción al principio de cosa juzgada. Procedencia / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – No constituye tercera instancia

Este medio de impugnación en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo lo erigió el legislador como excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada material y con él se abre paso a la posibilidad de controvertir un fallo ejecutoriado en relación con los hechos y sus pruebas, siempre que el mismo resulte contrario a la justicia y al derecho, de acuerdo con las causales establecidas taxativamente en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo y con el único fin de que se produzca una decisión ajustada a la ley. De conformidad con dicho Estatuto -artículos 185 a 193-, tal recurso constituye una verdadera acción impugnatoria con efectos rescisorios; su procedencia se condiciona a que exista una relación procesal de primera instancia ante los Juzgados o Tribunales, o de única instancia ante los Tribunales o el Consejo de Estado, o de segunda instancia en esta última Corporación y, por lo mismo, no se pueden discutir en él los asuntos de fondo -fuente de la mencionada relación-, ni fiscalizarse las razones fácticas y jurídicas debatidas en el proceso que dieron origen al fallo que se impugna. Este recurso no se dirige sobre la actividad del fallador -asunto de derecho- sino sobre los hechos y su prueba. Desde otro punto de vista, el recurso extraordinario de revisión no es una nueva instancia, pues, presupone como antecedente una sentencia ejecutoriada, de los Juzgados, Tribunales o del Consejo de Estado, creadora de la cosa juzgada material, la cual, una vez censurada, sólo puede ser desconocida luego de la comprobación de una de las causales contenidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo y con la concurrente y necesaria definición de que el fallo reprochado es erróneo o injusto por esa causa, es decir, que hay lugar a otra decisión distinta

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 01 DE 1984 – ARTÍCULO 188 / DECRETO LEY 01 DE 1984 – ARTÍCULO 185 / DECRETO LEY 01 DE 1984 – ARTÍCULO 193

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Causal Primera. Documento falso o adulterado tiene que ser decisivo en la sentencia recurrida / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Causal Sexta. Irregularidades en el procedimiento / CAUSAL SEXTA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Las irregularidades en el procedimiento deben surgir en el momento de la sentencia / CAUSAL SEXTA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – No puede cuestionarse la decisión del juez natural

Para que proceda la primera causal del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, se requiere que el documento sea falso o adulterado y que haya sido fundamental para proferir el fallo; la falsedad de documento puede ser material, esto es, la alteración física del contenido de un documento con valor probatorio; o ideológica, que implica consignar en el mismo hechos que no corresponden a la verdad, para demostrar lo que realmente no ocurrió. Para llegar a la conclusión que el documento es falso, el juez que estudia el recurso extraordinario de revisión debe hacer un análisis riguroso. (...) En relación con las irregularidades sustanciales del procedimiento que pueden considerarse como causal de nulidad originada en la sentencia, la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado ha sostenido que son las siguientes: “1. Cuando sin ninguna otra actuación, se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia en firme. 2. Cuando sin más actuación se dicta sentencia después de

ejecutoriada 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. 3. Cuando se dicta sentencia, como única actuación, sin el previo trámite correspondiente, porque así se pretermite íntegramente la instancia. 4. 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. 5. Cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello se pretermite íntegramente la instancia. 6. 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. 7. Cuando el juez provee sobre aspectos respecto de los cuales carece de jurisdicción o competencia. 8. Cuando la providencia carece de motivación". (...) De manera, pues, que para resolver la revisión extraordinaria de una sentencia, con fundamento en la causal sexta del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, deben observarse las causales previstas en el artículo 140 del ordenamiento Procesal Civil, así como las irregularidades sustanciales del procedimiento que pueden considerarse como nulidad originada en la sentencia, en atención a la garantía y protección del derecho al debido proceso. Estas causales deben surgir al momento de proferir la sentencia, no pueden existir en etapas anteriores, pues con tal propósito se hubieran podido alegar ante el juez de la causa en el curso del proceso ordinario, pues hacerlo en este momento tornaría improcedente este recurso, salvo que el afectado no hubiese contado con la oportunidad para invocarlas, hecho que debe probarse. (...) Para proceda esta causal de nulidad en sede de revisión extraordinaria no puede, so pretexto de su alegación, cuestionarse la decisión del juez natural. Tampoco es el medio para corregir errores de apreciación de los hechos o de las pruebas, pues ello equivaldría a convertir el recurso extraordinario en un juicio de legalidad, propio de una instancia de competencia ordinaria dentro de un proceso.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 01 DE 1984 – ARTÍCULO 188 / LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 140

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA UNO ESPECIAL DE DECISION

Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN

Bogotá D.C., seis (6) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00050-00(REV)

Actor: RAFAEL ERNESTO VARGAS ARANGUREN

Demandado: ENRIQUE JAVIER CAMARGO VALENCIA

TEMA: *Causales primera y sexta del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo.*

Resuelve la Sala el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia proferida el 20 de agosto de 2009 por la Sección Quinta de esta Corporación, mediante la cual se revocó el fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Boyacá del 11 de diciembre de 2008.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El señor Rafael Ernesto Vargas Aranguren, actuando en nombre propio, interpuso demanda en ejercicio de la acción de nulidad electoral en contra del acto administrativo contenido en el formulario E-26AL mediante el cual la Comisión Escrutadora declaró elegido al señor Enrique Javier Camargo Valencia como Alcalde del Municipio de Sogamoso para el período 2008-2011.

Como fundamentos fácticos de sus pretensiones narró, en síntesis, que el 3 de agosto de 2007 un grupo significativo de personas denominado “Ciudadanos en Acción” inscribió con 21.201 firmas la candidatura de Enrique Javier Camargo Valencia para la Alcaldía de Sogamoso.

Adujo que el 28 de octubre de 2007 se celebraron las elecciones para Alcalde Municipal de Sogamoso, resultando elegido el señor Camargo Valencia para el período constitucional 2008-2011.

Agregó que el Censo Electoral de Sogamoso, suministrado por la Registraduría del Estado Civil, ascendía a 74.166 personas hábiles para votar y “que el 20% que ordena la ley como mínimo para la inscripción por un grupo significativo de personas equivalía a 14.834 firmas, que debían ser hábiles y estar dentro del censo electoral del municipio”.

Añadió que revisado el listado presentado por el grupo “Ciudadanos en Acción”, se observó que, de las 21.201 firmas recaudadas, 8.823 no eran hábiles, por lo que quedarían 12.378 firmas, cifra que no alcanzaba al 20% exigido por la ley para la inscripción de candidaturas de grupos significativos de ciudadanos.

Finalmente, sostuvo que si el acto administrativo de trámite consistente en la inscripción del señor Camargo Valencia a la Alcaldía de Sogamoso estaba viciado de nulidad, su elección como Alcalde también lo estaba.

2. La sentencia objeto de recurso extraordinario

En providencia del 20 de agosto de 2009, el Consejo de Estado – Sección Quinta, revocó la sentencia de 11 de diciembre de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, decisión que respaldó en las siguientes consideraciones (se transcribe tal cual está en el texto original, incluso con errores):

“De las anteriores certificaciones oficiales, no objetadas por la parte demandada en ninguna de las instancias, se tiene entonces que, parcialmente, el número de firmantes irregulares es de 6.107 que se deben restar de los 21.201 aportados al momento de la inscripción de la candidatura; tal como conceptuó el Ministerio Público en primera instancia. Por tanto, en principio quedan 15.094 firmantes que deben ser objeto de examen por esta Sala.

Para el efecto, se recuerda que el tribunal decretó: el recuento y la revisión directa en sede judicial del anexo de las planillas de inscripción en cuanto a los ‘renglones no firmados’ y a las ‘cédulas o firmas repetidas’. Aunque el a quo finalmente, por la decisión que tomó, no realizó esta labor, lo cierto es que fue decretada y, por tanto, es labor que corresponde cumplir a esta Sala en esta instancia:

3). Del anexo N° 20 denominado ‘cédulas repetidas inscritas’ esta Sala verificó lo siguiente:

- *El anexo 20, visible a folios 150 a 2185 del cuaderno 3, alega que el ‘número total de cédulas repetidas inscritas’ es de 3.651. este documento identifica la irregularidad con número de página, renglón, cédula de ciudadanía y el número de veces que se repite cada una de éstas.*

Al revisar y analizar en cada caso las objeciones contenidas en el anexo: el número de página, número de renglón, cédula de ciudadanía y el número de veces que repite un mismo firmante; confrontadas las objeciones del anexo una por una, caso por caso, con las copias auténticas de las planillas de firmas que se aportaron para inscribir la candidatura del demandado, la Sala constató que efectivamente se encontraron un total de 3.651 firmas repetidas, consecuencia de que muchas de las personas firmantes en las planillas, en verdad firmaron su apoyo a la candidatura una, dos, tres, cuatro y en algunos casos hasta cinco veces.

El cuadro que prosigue (en 33 folios) a esta providencia y aparece a partir de la página 17 en adelante ilustra el ejercicio de verificación que realizó la Sala y los resultados que obtuvo.

De acuerdo con este ejercicio de confrontación en los cuadros enunciados, la Sala destaca que quedó demostrado que del total de las 3.651 firmas repetidas, 1497 de ellas que aparecen por primera vez son válidas y resultan espurias las 2.154 por ser repetidas, en la medida que se identifican con los mismos números de cédula de ciudadanía que aparecen también como identificación de los primeros firmantes.

En estas circunstancias, es de la mayor importancia resaltar que si bien el artículo 9° de la Ley 130 de 1994, no está reglamentado y si la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría no dictó las instrucciones que sobre este tema le correspondían para garantizar que los procesos de elección se ajusten a la ley –que es su función primordial- lo menos que debió verificar la Registraduría de Sogamoso, para la inscripción del demandado, era establecer el total de los firmantes, que éstos no

aparecieran en forma repetida y que efectivamente cada renglón estaba firmado, hecho que inexplicadamente no revisó, lo cual hace inane la participación de este organismo y conduce a elecciones al margen de la ley con enorme desgaste y costos en la jornada electoral.

En consecuencia, las personas que repitieron su apoyo 2.154 veces más; por irregulares y espurias deben ser descontadas de las 21.201 firmas que fueron aportadas inicialmente como apoyo a la candidatura del demandado.

Así, con base en los resultados expuestos se tiene que: 6.107 certificados como irregulares por la Registraduría, más 2.154 firmantes repetidos arroja en total 8.261 firmas espurias que deben ser descontadas de las 21.201 firmas aportadas ante la Registraduría y con las cuales se autorizó la inscripción del demandado.

En conclusión, hecha la depuración, se tiene que el grupo significativo 'Ciudadanos en Acción' inscribió la candidatura del demandado con sólo 12.940 firmas válidas.

Es necesario aclarar que si bien no concuerdan los datos de la Dirección del Censo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y los de la Registraduría de Sogamoso, en relación con el número de ciudadanos que representan el 20% del potencial electoral de ese municipio, porque aquélla manifiesta que son 14.709 firmas y esta señala que son 14.833 (que pueden inscribir un candidato válidamente), lo primero que se resalta es que ambas autoridades informaron el total del censo de votantes en el municipio de Sogamoso para el día 8 de agosto de 2007, fecha de cierre de las inscripciones; y lo segundo es que estos datos no son concordantes en la medida que el Título IV del Código Electoral, Decreto 2241 de 1986, establece el sistema de depuración permanente del censo electoral cuando, por ejemplo, las fuerzas militares informan con tres (3) meses de antelación la lista de sus miembros para que sean excluidos de dicho censo (art. 86 C.E.); o cuando la Dirección General de Prisiones informa sobre personas condenadas o, el mismo sentido, cuando los notarios públicos informan sobre las defunciones o la misma Registraduría que debe adicionar los titulares de nuevas cédulas de ciudadanía que ella expide.

No obstante, para el caso es indudable que 12.940 firmas que fueron aportadas para inscribir la candidatura del demandado por el grupo 'Ciudadanos en Acción' no superan a ninguna de las cifras referidas y por ende no cumplen con el 20% que exige el inciso 3º del artículo 9º de la Ley 130 de 1994. Por consiguiente, el acto administrativo definitivo que declaró la elección (E-26a), que se ataca mediante esta acción electoral, es nulo.

Por sustracción de materia, y en la medida que se ha verificado un número suficiente de firmas que vician el acto de elección, no es necesario entonces revisar el contenido del anexo correspondiente a los renglones de las planillas de inscripción no firmados.

Para finalizar, pese a que el demandado fue elegido alcalde, para el casi con 16.058 votos, este hecho en modo alguno convalida la inscripción de su candidatura, violatoria de la ley y la Constitución, porque de conformidad con lo expuesto si su inscripción no era jurídicamente válida por no cumplir con las exigencias legales, no podía participar en las elecciones y por tanto era inelegible. Además, prohiñar la tesis contraria conduciría a que esta vía, es decir, con la elección, también se tendría que admitir la convalidación de inhabilidades y demás prohibiciones previstas en la Constitución y la ley.

Consecuencia de todo lo expuesto, la Sala revocará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, declarará la nulidad del acto administrativo de elección demandado."

II. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION

1. Los argumentos que soportan el recurso

El recurrente interpuso en forma oportuna recurso extraordinario de revisión contra la sentencia proferida el 20 de agosto de 2009 por la Sección Quinta de esta Corporación, mediante la que revocó el fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 11 de diciembre de 2008, haciendo referencia a las causales primera y sexta del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo.

Con relación a la primera causal manifestó que existió adulteración desde la presentación de la demanda hasta la sentencia de segunda instancia, es decir del 4 de diciembre de 2007 al 20 de agosto de 2009, según el accionante, por las adulteraciones del demandante en el proceso electoral, las irregularidades en el decreto y práctica de las pruebas tanto en primera como en segunda instancia, así como por las *“irregularidades que comporta el sistema electoral colombiano”*.

En lo que tiene que ver con el demandante manifestó que éste adulteró la información que le fue entregada por la Registraduría Nacional del Estado Civil de Sogamoso, pues sólo le fueron entregados 55 folios de los 831 que componen el total de los formularios en los que reposan las 21.200 firmas de respaldo para la inscripción del candidato. Lo anterior supone que sólo pudo examinar 1.400 firmas de apoyo, sin embargo, al presentar los cargos en el proceso de nulidad electoral afirmó que existían 8.823 cédulas con irregularidades, afirmación, que supone, falta a la verdad pues tal como se dejó explicado solamente pudo conocer 1.400 firmas de las 21.200 presentadas ante la Registraduría para la inscripción de la candidatura.

Respecto de la supuesta adulteración en que habría incurrido el despacho, manifestó que ésta habría consistido en no haber tenido la precaución de cotejar las firmas originales presentadas por el demandado con los anexos aportados por el demandante, lo que habría permitido llegar a la conclusión de que el recurrente en revisión si cumplía con las exigencias del artículo 9 de la Ley 130 de 1994.

Agregó que las certificaciones expedidas por el Director del Censo Electoral a solicitud del Tribunal, se encontraban “adulteradas” porque fueron expedidas únicamente con los anexos del demandante pero no con los registros o firmas originales, afirmación que respalda con el oficio N° 1346 del 20 de octubre de 2009 suscrito por el mismo Director.

En relación con la sexta causal, sostuvo el recurrente que se configuró dado que sin decretarse en segunda instancia, se practicó, internamente, prueba de revisión y cotejo de las firmas repetidas, de la cual nunca se le corrió traslado.

2. El trámite del recurso

Mediante auto de 14 de abril de 2011, el Despacho admitió el recurso extraordinario de revisión¹, el cual fue notificado en legal forma al señor Rafael Ernesto Vargas Aranguren² y al Ministerio Público³.

III. CONSIDERACIONES

1. La competencia

La Sala es competente para conocer del presente recurso en los términos del inciso tercero, numeral 10 del artículo 13 del Acuerdo 59 de 1999, modificado por el Acuerdo 55 de 2003 y 321 de 2014 de la Sala Plena de la Corporación, toda vez que recae sobre la sentencia proferida el 20 de agosto de 2009 por la Sección Quinta de esta Corporación, mediante la cual se revocó el fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Boyacá del 11 de diciembre de 2008.

El recurso de revisión, cuyo ejercicio, en materia de lo contencioso administrativo, se encuentra regulado por el Capítulo III del Título XXIII del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto Ley 01 de 1984⁴, reviste una connotación extraordinaria, no sólo porque se encuentra dirigido a fracturar la intangibilidad e irreversibilidad que caracteriza a las sentencias ejecutoriadas, amparadas por la cosa juzgada material –*res iudicata pro veritate habetur*–, sino porque procede únicamente contra las providencias determinadas por el artículo 185 ibídem, bajo la aducción de las causales taxativamente dispuestas por el artículo 188 del mismo ordenamiento, lo cual implica que las facultades del juez que conoce del recurso extraordinario se reducen, exclusivamente, al estudio de los planteamientos esgrimidos por el recurrente que, a su turno, deben estar dirigidos a la construcción dialéctica del supuesto que dé lugar a la causal aducida,

¹ Folios 188 a 190 del cuaderno principal.

² Folios 229 y 230

³ Folio 191 del cuaderno principal.

⁴ Normatividad aplicable al presente caso, de conformidad con lo señalado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos: “*Los procedimientos y las actuaciones*

absteniéndose de esbozar argumentos tendientes a revivir la controversia acerca de las razones fácticas o jurídicas que fundamentaron la decisión cuya revisión se deprecia, pues, en últimas, la finalidad del recurso es reconocer y corregir las iniquidades que se produjeron como consecuencia de un fallo anómalo revestido de fuerza vinculante, en grave detrimento de la confianza en la administración de justicia.

En el asunto *sub lite*, se tiene que la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión fue notificada por edicto fijado el 16 de septiembre y desfijado el 18 de septiembre de 2009⁵ y quedó debidamente ejecutoriada el 23 de septiembre siguiente⁶, es decir que el término para interponer el recurso extraordinario de revisión vencía el 24 de septiembre de 2011 y, comoquiera que fue interpuesto el 12 de enero de 2011, se desprende que fue presentado dentro del término de dos (2) años establecido en el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo.

2. Objeto y alcances del recurso extraordinario de revisión

Este medio de impugnación en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo lo erigió el legislador como excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada material y con él se abre paso a la posibilidad de controvertir un fallo ejecutoriado en relación con los hechos y sus pruebas, siempre que el mismo resulte contrario a la justicia y al derecho, de acuerdo con las causales establecidas taxativamente en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo y con el único fin de que se produzca una decisión ajustada a la ley.

De conformidad con dicho Estatuto *-artículos 185 a 193-*, tal recurso constituye una verdadera acción impugnatoria con efectos rescisorios; su procedencia se condiciona a que exista una relación procesal de primera instancia ante los Juzgados o Tribunales, o de única instancia ante los Tribunales o el Consejo de Estado, o de segunda instancia en esta última Corporación y, por lo mismo, no

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."

⁵ Folio 825 del cuaderno N° 2.

⁶ Código de Procedimiento Civil, ARTÍCULO 331. EJECUTORIA." Las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres 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. No obstante, en caso de que se pida aclaración o complementación de una providencia, su firmeza sólo se producirá una vez ejecutoriada la que la resuelva. (...)"

se pueden discutir en él los asuntos de fondo *-fuente de la mencionada relación-*, ni fiscalizarse las razones fácticas y jurídicas debatidas en el proceso que dieron origen al fallo que se impugna. Este recurso no se dirige sobre la actividad del fallador *-asunto de derecho-* sino sobre los hechos y su prueba.

Desde otro punto de vista, el recurso extraordinario de revisión no es una nueva instancia, pues, presupone como antecedente una sentencia ejecutoriada, de los Juzgados, Tribunales o del Consejo de Estado, creadora de la cosa juzgada material, la cual, una vez censurada, sólo puede ser desconocida luego de la comprobación de una de las causales contenidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo y con la concurrente y necesaria definición de que el fallo reprochado es erróneo o injusto por esa causa, es decir, que hay lugar a otra decisión distinta.

La Corte Suprema de Justicia⁷, corporación judicial que también conoce del recurso extraordinario de revisión, sobre ciertos fallos dictados por la jurisdicción ordinaria, ha precisado sobre la naturaleza y fines del recurso extraordinario de revisión, aplicables a su homólogo de revisión surtido ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que:

“(...) no franquea la puerta para tornar al replanteamiento de temas ya litigados y decididos en proceso anterior, ni es la vía normal para corregir los yerros jurídicos o probatorios que hayan cometido las partes en litigio precedente, ni es camino para mejorar la prueba mal aducida o dejada de aportar, ni sirve para encontrar una nueva oportunidad para proponer excepciones o para alegar hechos no expuestos en la causa petendi. Como ya se dijo por la Corte, el recurso de revisión no se instituyó para que los litigantes vencidos remedien los errores cometidos en el proceso en el que se dictó la sentencia que se impugna. El recurso de revisión tiende derechamente a la entronización de la garantía de la justicia, al derecho de defensa claramente conculcado y al imperio de la cosa juzgada material (...).”

Y sobre el mismo tópico, en cuanto a la naturaleza y connotaciones jurídicas, del recurso en cuestión, la doctrina ha dicho:

“El recurso de revisión opera como un instituto procesal del Estado de Derecho que tiende a conjugar y realizar simultáneamente los valores de la seguridad jurídica y la justicia. Cuando existe en el ethos social, en el ethos del juez o del funcionario la convicción de que una sentencia, o resolución administrativa, firme lo han sido en función de circunstancias manifiestamente erróneas, incompletas, o de actitudes dolosas, se impone su revisión. Con ello, no sólo se responde a exigencias de justicia, sino de seguridad jurídica. Porque ninguna seguridad puede asentarse sobre la arena movediza de lo que aparece falso para la conciencia social y jurídica...”⁸.

⁷ Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia de 3 de septiembre de 1996, expediente No. 5231.

3. El caso concreto

La parte recurrente alegó la configuración de las causales previstas en los numerales 1º y 6º del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 41 de la Ley 446 de 1998, a cuyo tenor dispone:

“Art.188. - Causales de revisión. Son causales de revisión:

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

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

(...)”.

Respecto a la primera causal sostuvo que existió adulteración desde la presentación de la demanda hasta la sentencia de segunda instancia, es decir desde el 4 de diciembre de 2007 al 20 de agosto de 2009, cargo que sustentó como sigue:

1. Adujo el recurrente que el demandante adulteró la información consignada en la demanda electoral porque, al presentar los cargos, afirmó que existían 8.823 cédulas con irregularidades, a pesar, de que sólo conocía la información que le había entregado la Registraduría Nacional del Estado Civil de Sogamoso contenida en 55 folios de los 831 que componen el total de los formularios en los que reposa las 21.200 firmas de respaldo para la inscripción del candidato.

2. En relación con la supuesta adulteración cometida por el Tribunal de primera instancia, adujo que el Despacho no tuvo la precaución de cotejar las firmas originales presentadas por el demandado con los anexos aportados por el demandante en el proceso electoral, lo que habría permitido llegar a la conclusión de que el recurrente en revisión sí cumplía con las exigencias del artículo 9 de la Ley 130 de 1994.

Adicionalmente agregó que las certificaciones expedidas por el Director del Censo Electoral a solicitud del tribunal, se encontraban adulteradas porque fueron expedidas teniendo como base únicamente los anexos presentados por el demandante en el proceso electoral, pero no los registros o firmas originales que reposaban en la Registraduría, afirmación que respalda con el oficio N 1346 del 20 de octubre de 2009, suscrito por el mismo funcionario quien expidió la

⁸ PEREZ LUÑO, Antonio Enrique *“La Seguridad Jurídica”*, Ed. Ariel, Pág. 118 y 119.

certificación en la que acepta lo afirmado.

Esta Corporación en un principio para declarar próspera la causal primera, exigía que el documento tachado de falso hubiese sido declarado como tal por la autoridad competente, postura que fue modificada dejando establecido que el juez que conoce del recurso extraordinario de revisión debe determinar la falsedad o adulteración del documento. Así se señaló:

“Esta causal implica, desde luego, que exista prueba de que el documento que sirvió de base para dictar la sentencia, haya sido declarado falso o adulterado por la autoridad competente, por haberlo tachado de falso en su oportunidad la parte a quien le perjudica, pero en manera alguna, puede pretenderse configurar tal vicio con posterioridad a la sentencia, con la simple manifestación de ser falso o adulterado el documento, sin haber adelantado la actividad judicial necesaria para lograr tal declaración.”⁹

Posteriormente, la Sala Plena de esta Corporación consideró:

“Prevista así, es esencial para esta causal la exhibición de uno o más documentos y se configura si concurren dos elementos: uno, su falsedad o adulteración y, dos, que haya sido fundamental para proferir el fallo recurrido.

Sobre el último requisito, la jurisprudencia ha sido constante en subrayar la necesidad de que el documento que el recurrente aduzca como falso o adulterado haya sido decisivo para proferir la sentencia recurrida, tanto que ‘sin su consenso, sin su incidencia, el fallo se hubiera tomado en otro sentido’.¹⁰

En cuanto al elemento de la falsedad o adulteración del documento, la jurisprudencia de los años 90’s de esta Corporación exigía su demostración, con sentencia penal que la declarara¹¹ o con la tacha de falsedad en un proceso judicial¹².

Sin embargo, más recientemente la posición al respecto ha sido que el juez del recurso extraordinario de revisión determina la falsedad o adulteración documental mediante un análisis riguroso de los documentos anunciados por el recurrente, de tal manera que no se requiere declaración del juez penal en ese sentido, porque este recurso extraordinario no es asimilable al recurso de revisión del artículo 379 del Código de Procedimiento Civil¹³.

Con relación al alcance del análisis que corresponde al juez de este recurso extraordinario frente a los documentos falsos o adulterados, dijo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo:

‘(...) el examen que efectúa en estos casos el Juez de lo Contencioso Administrativo, en torno a los documentos que se aducen como falsos o adulterados, es de carácter puramente objetivo, sin que en manera alguna se detenga a discurrir sobre la responsabilidad del actor, aspecto que le corresponderá determinar al Juez Penal competente.

⁹ Sala Plena del Consejo de Estado, 4 de abril de 2000, expediente REV-097, C.P. Delio Gómez Leyva.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 21 de octubre de 1993, Rad. REV-040.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 11 de febrero de 1993, Rad. REV-037.

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 19 de diciembre de 1995, Rad. REV-076.

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 25 de septiembre de 2001, Rad. REVPI-003 y de 12 de julio de 2005, Rad. REV-1998-00161.

Así las cosas, una vez establecida la falsedad o adulteración de los documentos citados como tales, deberá el Consejo de Estado dar traslado a la justicia ordinaria para que sea ésta la que adelante la correspondiente investigación respecto de la responsabilidad personal del autor del ilícito¹⁴.

Así mismo, existe consenso en que para determinar si un documento aportado como prueba a un proceso es falso o ha sido adulterado, ha de tenerse en cuenta que la falsedad documental siempre será dolosa y que puede ser material o ideológica, siendo la primera la mutación física del documento y correspondiendo la segunda a la alteración intelectual de su contenido¹⁵.

La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de julio de 2010¹⁶, señaló que, *“además de la cualificación de falsedad o adulteración que padezca el documento o la prueba de que se trate, no se trata de cualquier medio de convicción sino de aquel que sirvió de pilar fundante a la decisión. En efecto ‘debe tratarse de una falsedad inherente a la prueba documental producida y considerada en el proceso y que haya formado parte del proceso con carácter tan decisivo, que él haya sido la causa única para que la sentencia resulte de ese contenido’¹⁷”.*

Visto lo anterior, para que proceda la primera causal del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, se requiere que el documento sea falso o adulterado y que haya sido fundamental para proferir el fallo; la falsedad de documento puede ser material, esto es, la alteración física del contenido de un documento con valor probatorio; o ideológica, que implica consignar en el mismo hechos que no corresponden a la verdad, para demostrar lo que realmente no ocurrió. Para llegar a la conclusión que el documento es falso, el juez que estudia el recurso extraordinario de revisión debe hacer un análisis riguroso.

Ahora bien, en lo que respecta al primer cargo presentado como sustento de la causal primera se tiene que el recurrente afirmó que el demandante del proceso electoral adulteró la información que le había sido entregada por la Registraduría Nacional de Estado Civil de Sogamoso, pues sólo pudo examinar 1400 firmas que sirvieron de respaldo para la inscripción del candidato y a pesar de ello sostuvo que existían 8.823 firmas con irregularidades.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 19 de mayo de 2009, Rad. REV-039.

¹⁵ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 17 de julio de 2013, expediente No. 2012-00231, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

¹⁶ Expediente 52001-23-31-000-2007-00267-01. Actor: ELCIAS HURTADO SÁNCHEZ. Demandado: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE EL CHARCO.

¹⁷ “MURCIA BALLEEN, Humberto. *Recurso de Revisión Civil*. 1981. Ed. Temis. Bogotá. Págs. 147 a 148”.

En primer lugar nota la Sala que el recurrente no expuso realmente cuál fue la adulteración contenida en los documentos presentados por el demandante en la acción de nulidad electoral, pues sólo afirmó que el actor pudo examinar 1400 cédulas, sin embargo, al momento de presentar los cargos, hizo referencia a 8.823 cédulas con irregularidades. Así, pues, se tiene que esta información resulta insuficiente para efectuar el análisis riguroso de los documentos con el fin de determinar la adulteración enunciada.

En segundo lugar encuentra la Sala que la supuesta irregularidad era conocida por el recurrente desde la notificación de la demanda electoral, por lo que debió atacarla durante el trámite de primera y segunda instancia, cosa que no se observa que hubiera hecho.

El segundo cargo tiene que ver con las adulteraciones que estarían contenidas en las certificaciones expedidas por el Director del Censo Electoral a petición del Tribunal, pues la información contenida en las mismas fue expedida con base en los anexos presentados por el demandante electoral y no con los registros o firmas originales que se encontraban en la Registraduría.

Revisado el expediente se encontró que en auto de 12 de febrero de 2008¹⁸ el Tribunal *a quo*, decretó como prueba de oficio, requerir a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que certificara si las cédulas relacionadas en los anexos N° 2¹⁹, N° 3²⁰, N° 4²¹, N° 5²², N° 6²³, N° 7²⁴, N° 8²⁵, N° 9²⁶, N° 10²⁷, N° 11²⁸, N° 12²⁹, N° 13³⁰, N° 14³¹, N° 15³² y N° 16³³, “*estaban dadas de baja, de ser cierto mediante qué resolución*”. En la misma providencia se ordenó que para que la Registraduría Nacional del Estado Civil cumpliera con el requerimiento anterior, por Secretaría se enviara copia de los anexos enunciados, los cuales reposaban en el proceso electoral.

¹⁸ Folios 126 a 131 del cuaderno N° 1.

¹⁹ “Baja por pérdida de derechos políticos”.

²⁰ “Muertos”.

²¹ “Cancelación por doble cedulaación”.

²² “Baja por inhumación o necrodactilia positiva”.

²³ “Baja por trashumacia”.

²⁴ “No residentes electorales en la ciudad de Sogamoso”.

²⁵ “No se encuentran habilitados para votar”.

²⁶ “Cédulas que no están en censo de la Registraduría”.

²⁷ “Consulados internacionales”.

²⁸ “Baja por intento de doble cedulaación”.

²⁹ “Cancelada por minoría de edad”.

³⁰ “Cancelada por mala elaboración”.

³¹ “Baja por inscripción”.

³² “Pendiente por solicitud en proceso”.

³³ “Vigente según resolución N° 3611 de 2000”.

En respuesta a tal requerimiento, la Registraduría Nacional del Estado Civil certificó las firmas que estaban dadas de baja, para lo cual refirió los números de las resoluciones y remitió copia de los anexos que contenían dicha información³⁴.

Se observa que el auto de 12 de febrero de 2008, fue notificado por estado el 14 de febrero de ese mismo año³⁵ y quedó debidamente ejecutoriado sin que las partes hubieran presentado algún tipo de recurso en cuanto a la prueba decretada de oficio, por lo que, se concluye que estuvieron de acuerdo con su decreto y la forma como se ordenó su práctica.

Así, pues, se tiene que las certificaciones expedidas por la Registraduría Nacional de Estado civil no son documentos falsos, pues no fueron alterados para presentarlos en la acción de nulidad electoral, ni muchos menos se señalaron hechos que no correspondían a la verdad, pues tal como se dejó explicado la certificación fue expedida en los términos en que fue solicitada por el *a quo*. Así las cosas, la Sala advierte que en el presente caso no se configura la causal primera del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo.

Respecto a la causal sexta, adujo el recurrente que se configuró toda vez que, sin decretarse en segunda instancia, se practicó internamente una prueba consistente en la revisión y cotejo del ítem de las firmas repetidas, de la cual nunca se le corrió traslado.

Los hechos que configuran la causal sexta del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo son los que constituyen las causales de nulidad procesal, las cuales se encuentran contempladas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil³⁶. En relación con las irregularidades sustanciales del

³⁴ Folios 154 a 186 del cuaderno N° 1.

³⁵ Folio 131 del cuaderno n1.

³⁶ “**Artículo 140-** Modificado por el Decreto 2282 de 1989, Artículo 1. núm. 80. Causales de nulidad. El proceso es nulo en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. Cuando corresponda a distinta jurisdicción.
2. Cuando el juez carece de competencia.
3. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.
4. Cuando la demanda se tramite por proceso diferente al que corresponde.
5. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si en estos casos se reanuda antes de la oportunidad debida.

procedimiento que pueden considerarse como causal de nulidad originada en la sentencia, la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado ha sostenido que son las siguientes³⁷:

“1. Cuando sin ninguna otra actuación, se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia en firme.

2. 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, porque así se revive un proceso legalmente concluido.

3. Cuando se dicta sentencia, como única actuación, sin el previo trámite correspondiente, porque así se pretermite íntegramente la instancia.

4. 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.

5. Cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello se pretermite íntegramente la instancia.

6. 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.

7. Cuando el juez provee sobre aspectos respecto de los cuales carece de jurisdicción o competencia.

8. Cuando la providencia carece de motivación”.

Con referencia a los eventos que pueden determinar la nulidad de la sentencia que pone fin a un proceso, cabe recordar lo dicho por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia³⁸:

“También ha decantado la Corte que la nulidad se produce, por ejemplo, cuando se dicta sentencia en un proceso terminado por desistimiento, transacción o perención; cuando se profiere en el ínterin de la suspensión, o si se condena a quien no ha figurado en el proceso como parte. En idéntico sentido, se ha dicho que hay nulidad de la sentencia si en respuesta a la solicitud de aclaración se reforma la sentencia, igualmente ‘Cuando se dicta por un número de magistrados menor al previsto por la

6. Cuando se omiten los términos u oportunidades para pedir o practicar pruebas o para formular alegatos de conclusión.

7. Cuando es indebida la representación de las partes. Tratándose de apoderados judiciales esta causal sólo se configurará por carencia total de poder para el respectivo proceso.

8. Cuando no se practica en legal forma la notificación al demandado o a su representante, o al apoderado de aquél o de éste, según el caso, del auto que admite la demanda o del mandamiento ejecutivo, o su corrección o adición.

9. Cuando no se practica en legal forma la notificación a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público en los casos de ley.

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta de la que admite la demanda, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que la parte a quien se dejó de notificar haya actuado sin proponerla.

Parágrafo.-Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas, si no se impugnan oportunamente por medio de los recursos que este Código establece.”

³⁷ Sentencia del 6 de julio de 1988, expediente REV- 00011. Sentencia del 20 de abril de 1998, expediente REV- 00131. Sentencia del 11 de mayo de 1998, expediente REV-00093. Sentencia del 3 de febrero de 2015, Exp. 11001-03-15-000-2009-00494-00(REV).

³⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia 2004 - 00729 proferida el 24 de agosto de 2008.MP: Dr. Edgardo Villamil Portilla.

ley, a lo cual debe agregarse el caso de que se dicte la sentencia sin haberse abierto el proceso a pruebas o sin que se hayan corrido los traslados para alegar cuando el procedimiento así lo exija, de donde se desprende que no cualquier irregularidad en el fallo, o cualquier incongruencia, tienen entidad suficiente para invalidar la sentencia”.

De manera, pues, que para resolver la revisión extraordinaria de una sentencia, con fundamento en la causal sexta del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, deben observarse las causales previstas en el artículo 140 del ordenamiento Procesal Civil, así como las irregularidades sustanciales del procedimiento que pueden considerarse como nulidad originada en la sentencia, en atención a la garantía y protección del derecho al debido proceso.

Estas causales deben surgir al momento de proferir la sentencia, no pueden existir en etapas anteriores, pues con tal propósito se hubieran podido alegar ante el juez de la causa en el curso del proceso ordinario, pues hacerlo en este momento tornaría improcedente este recurso, salvo que el afectado no hubiese contado con la oportunidad para invocarlas, hecho que debe probarse.

Tales restricciones y límites para el examen de esta causal son necesarios por cuanto darle otro entendimiento menos rígido, implicaría que este medio de carácter extraordinario se utilice como un procedimiento para subsanar las falencias u omisiones de las partes en sus reclamos procesales.

En estos términos, la Sala Plena del Consejo de Estado ha manifestado que para proceda esta causal de nulidad en sede de revisión extraordinaria no puede, so pretexto de su alegación, cuestionarse la decisión del juez natural. Tampoco es el medio para corregir errores de apreciación de los hechos o de las pruebas, pues ello equivaldría a convertir el recurso extraordinario en un juicio de legalidad, propio de una instancia de competencia ordinaria dentro de un proceso.

Así, pues revisado el expediente se encuentra que el *ad quem* en la sentencia de segunda instancia sólo procedió a revisar el número de veces que aparecían repetidas las cédulas de ciudadanía, por lo que, la Sección Quinta de esta Corporación, al momento de proferir la sentencia de segunda instancia, sólo cumplió con su deber, pues tal como lo indica el artículo 187 del Código de Procedimiento Civil, el Juez tiene la obligación de apreciar las pruebas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.

Dicho esto, es claro para la Sala que no se configura la causal sexta del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, pues los argumentos del recurrente no se ajustan a las causales previstas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil ni a las irregularidades sustanciales del procedimiento que pueden considerarse como nulidad originada en la sentencia, lo que pretende es cuestionar la decisión tomada por el juez y debatir nuevamente la apreciación de las pruebas obrantes en el proceso, con lo cual se confunde el recurso extraordinario de revisión con una tercera instancia.

En consecuencia, la Sala concluye, para definir esta revisión extraordinaria, que la parte recurrente trató de reanudar la controversia decidida en el fallo censurado, lo que no es objeto de este medio extraordinario, comoquiera que solo procede cuando se configura alguna de las causales previstas de manera taxativa en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, las cuales a su vez no admiten interpretación extensiva ni analógica, situación que, como quedó evidenciado, no se cumple en el presente caso, lo que impone declarar infundado el recurso extraordinario de revisión.

4. No hay lugar a condena en costas

Finalmente, toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, debido a que ninguna procedió de esa forma en el *sub lite*, no habrá lugar a imponerlas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala N° 1 Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia proferida el 20 de agosto de 2009 por la Sección Quinta de esta Corporación, mediante la cual revocó el fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 11 de diciembre de 2008.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

HERNAN ANDRADE RINCON

Presidente

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO (E)

CESAR PALOMINO CORTES