

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Procedencia / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Objeto

[E]l medio de impugnación extraordinario de revisión no implica, en general, el desconocimiento de los principios de cosa juzgada y presunción de legalidad y acierto de las decisiones judiciales, sino que, excepcionalmente, en ciertas circunstancias y por las razones consagradas específicamente en la ley, es viable revisar las sentencias en aras de restablecer el imperio de la justicia y mantener el orden jurídico y social. En el mismo orden de ideas, la procedencia de este recurso se encuentra sujeta al estricto y riguroso cumplimiento de las causales que expresamente ha previsto el Legislador, sin que sea dable ampliarlas mediante interpretación analógica, con lo cual se busca evitar que el mismo se convierta en una tercera instancia y se utilice para remediar equivocaciones en que hubiere podido incurrir alguna de las partes o para refutar juicios de valor del fallador.

NOTA DE RELATORÍA: Ver sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de 27 de abril de 2004, Radicación 11001-03-15-000-1999-0194-01 RV-0194, C.P. María Inés Ortiz Barbosa.

NULIDAD ORIGINADA EN LA SENTENCIA - Causal sexta / NULIDAD ORIGINADA EN LA SENTENCIA - Irregularidades procesales que surgen con la expedición de la sentencia

[P]ara que esta causal de revisión prospere, entre otras, debe tratarse de situaciones originadas o bien en la misma sentencia recurrida o en hechos que sobrevinieron con posterioridad a ella y que deben tener una influencia tal que la decisión a adoptar hubiera sido distinta; que no se trate de causales que originen la nulidad del proceso, pues éstas deberían haberse alegado en su curso y no con posterioridad a él; que la causal está prevista para atacar las nulidades procesales generadas en la sentencia, que como acto jurídico está sujeto al cumplimiento de precisas ritualidades que de ser desoídas dan lugar a su configuración; que se presenta en los casos en los que se dicta la sentencia en un proceso terminado por desistimiento, transacción, perención o estando legalmente suspendido o interrumpido y antes de la oportunidad para reanudarlo y cuando la sentencia aparece firmada con menor o mayor número de Magistrados o adoptada con un número de votos no previsto en la ley o expedida completamente sin motivación o con violación al principio de la non reformatio in pejus. Sin embargo, la Corporación ha declarado próspero dicho medio extraordinario con fundamento en la causal 6ª del artículo 188 del C.C.A., hoy numeral 5 del artículo 250 del C.P.A.C.A., frente a situaciones que son originarias de nulidad procesal en eventos muy específicos, como cuando el recurrente no ha estado en posibilidad de alegarlas durante su curso y los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la defensa se han afectado en forma directa.

NOTA DE RELATORÍA: Ver sentencias Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de 7 de febrero de 2006, Radicación 11001-03-15-000-1997-00150-00REV, C.P. María Elena Giraldo Gómez; de 2 de marzo de 2010, Radicación 11001-03-15-000-1999-00185-01REV, C.P. Mauricio Torres Cuervo; de 6 de agosto de 2013, Radicación 11001-03-15-000-2009-00687-00REV, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; 2 de junio de 2015, Radicación 2000-11001-03-15-000-2000-00237-01REV, C.P. María Elizabeth García González; de 9 de diciembre de 2016, Radicación 11001-03-15-000-2014-00388-00REV, C.P. María Elizabeth García González.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - Carácter extraordinario. Sólo procede por vicios eminentemente procedimentales

Al examinar el fundamento del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte actora, advierte la Sala que los motivos de inconformidad no están relacionados con la causal esgrimida, pues en parte alguna del escrito se hace alusión a las diversas circunstancias de carácter procesal que dan lugar a que se configure la nulidad originada en la sentencia, sino que el mismo se encaminó, de un lado, a señalar que se trataba de un asunto disciplinario, lo cual no es cierto, pues la entidad aplicó claramente una norma fiscal, porque la actora no presentó las cuentas como lo ordenaban las normas, por lo que, a su juicio, incumplió una obligación fiscal que le acarreó una sanción fiscal consagrada en la Ley 42 de 26 de enero de 1993 “Sobre la organización del sistema de control financiero y los organismos que lo ejercen”, en concordancia con los literales b) y g) del artículo 5° de la Resolución Reglamentaria núm. 042 de 2001. Así mismo, la actora cuestionó la valoración probatoria efectuada por el Juzgador de segunda instancia, aspecto que, como reiteradamente lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Corporación, no puede ser objeto de dicho recurso, pues el mismo no constituye una tercera instancia.

NOTA DE RELATORÍA: Ver sentencia Consejo de Estado, Sala Trece Especial de Decisión, Radicación 11001-03-15-000-2013-02724-00REV, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 249 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250.5 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 188.6

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-24-000-2012-00069-00(REV)

Actor: DIANA MARIENT DAZA QUINTERO

Demandado: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C.

Referencia: Recurso extraordinario de revisión, contra la sentencia de 27 de octubre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Se decide el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la actora, por medio de apoderado, contra la sentencia de 27 de octubre de 2011, proferida por la Sección Primera -Subsección "C"- en Descongestión, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que confirmó la providencia de 23 de noviembre de 2009, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., Sección Primera, que denegó las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES.

I.1.- La actora, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A. vigente para la época de los hechos, obrando en nombre propio, presentó demanda ante el Juez Administrativo (reparto) de la ciudad de Bogotá, tendiente a obtener las siguientes declaraciones:

1. La nulidad de la Resolución núm. 32.000.011-2006 de 12 de diciembre de 2006, proferida por el Director de Desarrollo Local y Participación Ciudadana de la Contraloría de Bogotá, por medio de la cual se le impuso una sanción de \$836.540.00, equivalente a 5 días de salario.

2. La nulidad de la Resolución núm. 32000.003 de 21 de febrero de 2007, que en respuesta al recurso de reposición, confirmó la anterior decisión.

3. La nulidad de la Resolución núm. 0494 de 2 de abril de 2007, que en respuesta al recurso de apelación, confirmó la sanción y disminuyó el monto a \$481.833.00

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se decrete el archivo del proceso; se elimine la sanción del archivo del sistema de cómputo de la Contraloría Distrital y se condene a la entidad demandada a pagar indemnización por daño emergente y lucro cesante, los perjuicios morales y los gastos que le

ocasionó, incluyendo los honorarios de abogado; que se de cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 del C.C.A.

I.2.- La actora señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Que mediante requerimiento de explicaciones de 5 de marzo de 2006, el Director de Desarrollo Local y Participación Ciudadana de la Contraloría de Bogotá le solicitó, en su calidad de Alcaldesa Local de Ciudad Bolívar, explicar las razones por las cuáles no rindió la cuenta anual correspondiente a la vigencia 2005, en la forma establecida en las Resoluciones Reglamentarias núms. 052 de 2001 y 003 de 2002, expedidas por la Contraloría de Bogotá.

Relató que se abrió un proceso y mediante los actos acusados se le impuso una multa, sin tener en cuenta en forma integral los testimonios ni las pruebas aportadas, afectando sus derechos constitucionales y legales al debido proceso, derecho a la defensa, honra e igualdad, entre otros.

I.3.- La actora consideró que los actos acusados violaron los artículos 1°, 2°, 3°, 6°, 29, 90 y 209 de la Constitución Política; 36, 56, 57, 58, 175 del C.C.A.; 25, 26, 27, 64 del Código Civil; 174, 175 y 187 del C. de P.C.; 129, 135, 141 y 142 del Código Disciplinario Único, 8° de la Ley 42 de 1993; y la Resolución 042 de 2001.

Manifestó que con la expedición de los actos acusados la entidad incurre en ilegalidad porque no solo se invaden competencias disciplinarias por ser el control fiscal una actividad independiente y autónoma, sino que además abusa de sus facultades y alcances, que eran garantizar el buen manejo de bienes y recursos; que los hallazgos son administrativos y deben ser investigados por órganos de control

disciplinario y no fiscal, luego la Contraloría invadió competencias disciplinarias, violando las normas citadas relacionadas con el tema.

Insistió en que el supuesto hallazgo no tiene que ver con la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de la Nación, ni con el buen manejo de los bienes y recursos públicos.

Que la Contraloría incurrió en una indebida interpretación de la prueba testimonial, por cuanto no integró los cinco testimonios rendidos y solamente le dio preferencia a uno de ellos, por lo tanto, no los apreció integralmente, ni fue imparcial, violando así el debido proceso; que quedó probado que solicitó personal extra a su debido tiempo y no le fue suministrado, lo cual influyó decisivamente en la sobrecarga de funciones y de trabajo y, por lo tanto, no estaba obligada a lo imposible; que, además, la responsabilidad recaía en los funcionarios que tenían las respectivas funciones para la entrega de la rendición de cuentas.

En resumen, estima que la entidad en su investigación consideró todo lo desfavorable, pero no analizó los hechos que la favorecían.

I.4.- La entidad demandada contestó la demanda, en la cual expuso que el acto acusado fue expedido legalmente; que los argumentos expuestos por la actora denotan un absoluto desconocimiento de la normativa que regula el control fiscal y sus consecuencias, distinto a la facultad disciplinaria, lo cual explicó amparado en la Constitución Política, la Ley 42 de 1993 y en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Señaló que el artículo 101 de la Ley 42 de 1993 “*Organización del Sistema de Control Fiscal, Financiero y los Organismos que lo ejercen*”, en su artículo 101

dispone que los Contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado que no rindan cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; que la actora no presentó el 21 de febrero de 2006, a la Contraloría de Bogotá, la cuenta como se ordenaba en los artículos 9° y 5°, respectivamente de las Resoluciones Reglamentarias núms. 052 de 2001 y 03 de 2002, por lo cual incurrió en incumplimiento de una obligación fiscal, que acarrea la sanción, en la cual tuvo en cuenta los criterios de graduación.

Expresó que el hecho de haber completado posteriormente lo que conformaba la Cuenta Anual del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar -FDLCB- vigencia 2005, no la exoneraba de la responsabilidad fiscal que tenía de cumplir en forma correcta y oportuna esta obligación fiscal, con lo cual no invadió la competencia disciplinaria radicada en la Procuraduría General de la Nación.

Que, aunado a lo anterior, al presentarse la Cuenta Anual de manera incompleta se influyó de manera negativa en el cabal cumplimiento del ejercicio auditor por ser estos documentos fundamentales para poder conceptuar sobre la gestión y los resultados del FDLCB, durante la vigencia de 2005, entorpeciendo el cabal cumplimiento de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad Regular, PAD 2006, Fase II; que las medidas sancionatorias fueron preventivas y conminatorias preventivas, porque constituían una alerta temprana para que se aplicaran los correctivos y para que no se volviera a incurrir en dicha conducta irregular.

I.5.- A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, el cual culminó con la sentencia de 23 de noviembre de 2009, proferida por la Sección

Primera del Juzgado Tercero Administrativo –Circuito de Bogotá-, que denegó las pretensiones de la demanda.

Para tal efecto, argumentó lo siguiente:

Que resulta clara la competencia de la Contraloría para imponer multas cuando se incurre en una de las conductas señaladas en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, entre las cuales se encuentra la asumida por la actora; que se evidencia que ésta presentó la cuenta anual de vigencia 2005, en la cual faltaba: el avance sobre ejecución del Plan Indicativo de Gestión o Plan Estratégico o Corporativo; el informe de avance de los Planes de Mejoramiento y las modificaciones realizadas para la nueva vigencia del Plan Indicativo de Gestión o Plan Estratégico o Corporativo; el nuevo Plan de Acción; los informes de gestión y resultados y de la tarea realizada con los recursos asignados para participación ciudadana; que dos meses después y ante el requerimiento de explicaciones por parte de la Contraloría, presentó los documentos faltantes.

Concluyó que es evidente que la funcionaria fue multada de conformidad con lo establecido en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, concretamente por no rendir las cuentas e informes exigidos o no hacerlos en la forma y oportunidad establecidos por la Contraloría; que no se desbordó la competencia propia de la Procuraduría General de la Nación o entidad disciplinaria competente.

Que según el artículo 4° de la Resolución Reglamentaria núm. 052 de 2001, es claro que la actora tenía la responsabilidad de rendir cuentas a la Contraloría de Bogotá D.C., por ser Alcalde Local.

En cuanto al otro cargo consideró que si bien los testimonios demuestran ausencia de personal en la Alcaldía Local para la fecha de presentación del informe, la responsabilidad recaía directamente sobre la actora y, en todo caso, si se encontraba bajo circunstancias invencibles que no le permitieran cumplir con los informes en la forma y oportunidad requeridas, lo mínimo que debió haber hecho en su momento, era informar con anterioridad al ente de control las circunstancias en las que se encontraba y solicitarle una ampliación del término, lo cual denota ausencia de diligencia, pues solo esperó a ser requerida por el ente de control.

Que en todo caso, teniendo en cuenta los testimonios, las circunstancias difíciles sirvieron a la Contraloría de Bogotá para atenuar la graduación de la sanción, con la consiguiente disminución sustancial de la multa impuesta.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA EN REVISIÓN

La Sección Primera -Subsección "C"- en Descongestión, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 27 de octubre de 2011 (Expediente núm. 2007-0160-01), objeto del Recurso Extraordinario de Revisión, al desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, confirmó la sentencia proferida por la Sección Primera del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá.

Observó que los actos acusados no incurrieron en falsa motivación, causal alegada por la actora en su recurso, toda vez que corresponden al producto de la relación entre los fundamentos de hecho y de derecho; reiteró lo expuesto en el fallo de primera instancia, en lo relacionado con la facultad del ente de control de imponer multas, la conducta y responsabilidad de la actora, la sanción y el hecho de que los testimonios sí fueron tenidos en cuenta para atenuar la sanción.

En cuanto a las pruebas solicitadas en el recurso de apelación, señaló que no era procedente concederlas, al tenor de lo dispuesto en el artículo 361 del C. de P.C. - pruebas en segunda instancia-, al que se remitió por disposición del artículo 168 del C.C.A., porque de las solicitadas ya hubo pronunciamiento por parte del a quo que las consideró impertinentes e inconducentes mediante Auto que no fue objeto de ningún recurso, por lo que la oportunidad procesal para practicar dichas pruebas se encuentra culminada y no se enmarcan dentro de las estipuladas en la mencionada disposición para acceder a la petición.

Finalmente, trajo a colación Jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con las facultades sancionatorias de los Contralores y las conductas irregulares que dan lugar a la imposición de multas.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN.

La parte demandante en el recurso extraordinario incoado, solicita que se declaren nulas las sentencias de 23 de noviembre de 2009, expedida por el Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá y de 27 de octubre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Subsección "C"- en Descongestión, dentro del Expediente núm. 2007-00160-01, para lo cual invoca la causal descrita en el numeral 6 del artículo 188 del Código de lo Contencioso Administrativo.

Manifiesta que la culpa es un elemento necesario para la imposición de una sanción, pues está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionatoria y, por tanto, si bien la Contraloría de Bogotá en desarrollo del proceso decretó pruebas, nunca analizó las circunstancias de fuerza mayor aducidas y debidamente respaldadas y la sancionó con fundamento en una

conducta objetiva que carece de respaldo legal y constitucional con desconocimiento de los principios de contradicción y de presunción de inocencia, los cuales hacen parte del núcleo esencial del debido proceso.

Considera que hubo pretermisión probatoria ya que no solamente se debía decretar la prueba, sino además, relacionarla en el fallo, interpretarla, valorarla, hacer un examen integral junto con las otras, luego, además, se violó el derecho a la presunción de inocencia; que era necesario tener en cuenta la situación concreta en la que se encontraba, para determinar que sí existía causal eximente de responsabilidad.

Señala que el principio de culpabilidad, que tiene asiento expreso en la Constitución Política y debe aplicarse en las actuaciones penales y administrativas, se refiere a la exigencia de dolo o culpa del infractor para la imposición de una sanción, luego ésta no es viable cuando exista fuerza mayor, como lo probó en este caso.

Que otra razón que adujo fue “el prejuzgamiento” que hizo la Contraloría de Bogotá en su contra, pues no fue sujeto de derecho sino un mero objeto de poder de la Administración, ya que la autorización legal para imponer multas por parte de la Contraloría es para los servidores públicos y ella ya no lo era, por tanto, no había posibilidad de tasación, puesto que no devengaba sueldo, ya que la Ley autoriza la multa hasta por cinco salarios devengados, que no ganaba cuando se le multó.

Anota que la segunda instancia tampoco se pronunció frente a la fuerza mayor que probó, pues si bien relacionó los testimonios recepcionados en la actuación administrativa, no se refirió a los demás, desechándolos sin motivación alguna, lo

que constituye un vicio, pues las sentencias judiciales deben referirse a todos los hechos y asuntos planteados en el proceso.

Considera que la nulidad originada en la sentencia no supone la ausencia total de motivación, pues sería imposible hallar una totalmente carente de razones, pero se debe averiguar si es apenas aparente y encubre un caso de verdadera ausencia de motivación y, por tanto el Juez de revisión al expedir un fallo debe tener en cuenta estas consideraciones.

Que la sentencia de segunda instancia no se pronunció sobre la fuerza mayor que alegó y probó, pero además, dejó en evidencia que los fallos de la Contraloría Distrital invaden las competencias disciplinarias; los fallos no se refieren al problema jurídico, como lo fue la violación al debido proceso por indebida e incompleta valoración de las pruebas y ninguno se pronuncia sobre la fuerza mayor; que entonces la nulidad que solicita se origina en la sentencia, porque existió falta de motivación por omisión y los fallos demandados vulneraron principios y normas constitucionales y jurídicas, por cuanto no hubo pronunciamiento integral, vulnerando el debido proceso y su derecho a la defensa.

IV.- TRÁMITE DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.

El recurso fue admitido mediante auto de 23 de junio de 2015.

La Contraloría de Bogotá se opone a la prosperidad del recurso y, en resumen, expresa que se determinó la culpa de la actora y que lo que ésta pretende es revivir el proceso; observó que la actora tuvo todas las oportunidades tanto en sede administrativa como Jurisdiccional para ejercer su derecho de defensa.

Explica que el ejercicio del control fiscal es un mecanismo que le garantiza a la

Nación la debida utilización de los recursos del erario que han sido entregados a las entidades públicas o a particulares y se ejerce en los distintos niveles administrativos; está plenamente reglado y es de obligatorio cumplimiento; que de conformidad con lo estipulado por los artículos 99 y siguientes de la Ley 42 de 1993 se deduce que tiene dos finalidades, a saber: garantizar el cumplimiento de las normas que lo rigen y salvaguardar los intereses patrimoniales del Estado y, por ello, los organismos de control tienen la posibilidad de imponer sanciones en aquellos eventos previstos en la ley, aún cuando con la conducta asumida no se haya ocasionado detrimento al patrimonio, en este caso, del Distrito, que el Consejo de Estado ha identificado como “sanción disciplinaria fiscal” y puede consistir en amonestación o multa¹.

Concluye que no se configura la causal de revisión alegada por la actora, porque no presentó las cuentas como lo ordenaban las normas por lo que incumplió una obligación fiscal que le acarreó una sanción fiscal consagrada en la Ley 42 de 1993 en concordancia con los literales b) y g) del artículo 5° de la Resolución Reglamentaria núm. 042 de 2001.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

El artículo 249, inciso 2°, de la Ley 1437 de 2011, señala:

“Artículo 249. Competencia.

... .

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.”

¹ Sala de Consulta y Servicio Civil, Magistrado ponente doctor Javier Henao Hidrón, cita hecha en la Resolución núm. 0206-013 de 19 de febrero de 1997, fl 5.

Con fundamento en dicha norma esta Sección es competente, por lo cual procede a examinar el asunto sometido a su consideración.

Sea lo primero advertir que el recurso extraordinario de revisión procede contra sentencias ejecutoriadas, luego no es viable, como lo pretende la actora interponerlo contra la sentencia dictada por el Juez Administrativo, razón por la cual la Sala se pronunciará únicamente frente a la sentencia de 27 de octubre de 2011, expediente 2007-00160-01, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera -Subsección "C"- en Descongestión.

Para decidir sobre el recurso extraordinario interpuesto, debe tenerse en cuenta que la Jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterativa en señalar que el medio de impugnación extraordinario de revisión no implica, en general, el desconocimiento de los principios de cosa juzgada y presunción de legalidad y acierto de las decisiones judiciales, sino que, excepcionalmente, en ciertas circunstancias y por las razones consagradas específicamente en la ley, es viable revisar las sentencias en aras de restablecer el imperio de la justicia y mantener el orden jurídico y social.

En el mismo orden de ideas, la procedencia de este recurso se encuentra sujeta al estricto y riguroso cumplimiento de las causales que expresamente ha previsto el Legislador, sin que sea dable ampliarlas mediante interpretación analógica, con lo cual se busca evitar que el mismo se convierta en una tercera instancia y se utilice para remediar equivocaciones en que hubiere podido incurrir alguna de las partes o para refutar juicios de valor del fallador².

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 27 de abril de 2004, Rev. 194, C. P. doctora María Inés Ortiz Barbosa.

El recurso incoado se fundamenta en la causal 6ª del artículo 188 del C.C.A., modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, según el cual:

“Son causales de revisión:

... .

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

... .”³

A través del fallo de 7 de febrero de 2006 (Expediente 1997-00150-00 (REV), Consejera ponente doctora María Elena Giraldo Gómez), reiterado en diversos pronunciamientos, entre otros, en sentencia de 2 de marzo de 2010 y 31 de mayo de 2011 (Expedientes núms. 185 y 2008-00294-00, respectivamente, Magistrado ponente doctor Mauricio Torres Cuervo), de 6 de agosto de 2013 (Expediente núm. 2009-00687-00, Consejero ponente doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) y 2 de junio de 2015 y 9 de diciembre de 2016 (fallos de 2015, expedientes núms. 2000-00237-01 y 2014-00388-00 y fallo de 2016 expediente núm. 1999-00184-01, Consejera ponente María Elizabeth García González), la Corporación resumió el alcance que se le ha dado a la causal 6ª del artículo 188 del C. C. A., que se alega en este caso, hoy numeral 5 del artículo 250 del C.P.A.C.A., según quedó definido ab initio de estas consideraciones.

Dicha Jurisprudencia ha sido enfática en señalar que para que esta causal de revisión prospere, entre otras, debe tratarse de situaciones originadas o bien en la misma sentencia recurrida o en hechos que sobrevinieron con posterioridad a ella y que deben tener una influencia tal que la decisión a adoptar hubiera sido distinta; que no se trate de causales que originen la nulidad del proceso, pues éstas deberían haberse alegado en su curso y no con posterioridad a él; que la causal está prevista para atacar las nulidades procesales generadas en la sentencia, que como acto jurídico está sujeto al cumplimiento de precisas ritualidades que de ser

³ Esta causal es idéntica a la consagrada en el numeral 5º del artículo 250 del C.P.A.C.A.

desoídas dan lugar a su configuración; que se presenta en los casos en los que se dicta la sentencia en un proceso terminado por desistimiento, transacción, perención o estando legalmente suspendido o interrumpido y antes de la oportunidad para reanudarlo y cuando la sentencia aparece firmada con menor o mayor número de Magistrados o adoptada con un número de votos no previsto en la ley o expedida completamente sin motivación o con violación al principio de la non reformatio in pejus.

Sin embargo, la Corporación ha declarado próspero dicho medio extraordinario con fundamento **en la causal 6ª del artículo 188 del C.C.A.**, hoy numeral 5 del artículo 250 del C.P.A.C.A., frente a situaciones que son originarias de nulidad procesal en eventos muy específicos, como cuando el recurrente no ha estado en posibilidad de alegarlas durante su curso y los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la defensa se han afectado en forma directa⁴.

Cabe resaltar que el recurso extraordinario de revisión debe interponerse mediante demanda, con indicación precisa y razonada de la causal en que se funda, al tenor de lo dispuesto por el artículo 189 del C.C.A., hoy 252 del C.P.A.C.A.

En el presente caso, como ya se dijo, se invoca como fundamento del recurso de manera genérica, la causal 6ª del artículo 188 del C.C.A., *“Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”*.

Al examinar el fundamento del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte actora, advierte la Sala que los motivos de inconformidad no están

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 20 de abril de 2004, expediente REV 132, Consejera ponente Dra. María Inés Ortiz Barbosa.

relacionados con la causal esgrimida, pues en parte alguna del escrito se hace alusión a las diversas circunstancias de carácter procesal que dan lugar a que se configure la nulidad originada en la sentencia, sino que el mismo se encaminó, de un lado, a señalar que se trataba de un asunto disciplinario, lo cual no es cierto, pues la entidad aplicó claramente una norma fiscal, porque la actora no presentó las cuentas como lo ordenaban las normas, por lo que, a su juicio, incumplió una obligación fiscal que le acarreó una sanción fiscal consagrada en la Ley 42 de 26 de enero de 1993 *“Sobre la organización del sistema de control financiero y los organismos que lo ejercen”*, en concordancia con los literales b) y g) del artículo 5° de la Resolución Reglamentaria núm. 042 de 2001.

Así mismo, la actora cuestionó la valoración probatoria efectuada por el Juzgador de segunda instancia, aspecto que, como reiteradamente lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Corporación, no puede ser objeto de dicho recurso, pues el mismo no constituye una tercera instancia.

En efecto, los hechos en que se fundamenta el recurso no encuadran dentro de los supuestos de la causal invocada, ampliamente estudiada por la Jurisprudencia de esta Corporación, toda vez que la actora lo que pretende es convertir el recurso extraordinario en una tercera instancia, en la cual se vuelva a hacer un análisis de las normas y de los medios de prueba allegados al proceso.

Lo que además cuestiona la parte recurrente es la labor intelectual del Juzgador en la valoración de las pruebas y, ello, se repite, no es objeto del recurso extraordinario de revisión; de las pruebas decretadas la sentencia en revisión extraordinaria concluyó motivadamente, que no hubo una circunstancia de fuerza mayor que eximiera a la actora de su responsabilidad por no presentar en tiempo la Cuenta Anual del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar -FDLCB- vigencia

2005 y solo cuando se le hizo el requerimiento la presentó y alegó dichos eventos supuestamente favorables a su conducta.

Observa la Sala que la actora tuvo todas las oportunidades, tanto en sede administrativa como Jurisdiccional, para ejercer su derecho de defensa, sin que se vislumbre que éste se le hubiera afectado, así como tampoco el debido proceso.

Resulta oportuno traer a colación lo expresado en sentencia de 7 de abril de 2015, proferida por la Sala Trece Especial de Decisión (Expediente núm. 2013-02724-00 (REV), Consejero ponente doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez), sobre el alcance de la causal invocada, hoy contenida en el numeral 5º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, de *“existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”*⁵, que ahora se prohíja.

En dicha sentencia, se precisó lo siguiente:

“5.1.4.- Se hace la anterior advertencia porque, como puede verse, la nulidad originada en la sentencia que se alega, no se funda en la falta de valoración o apreciación de las pruebas debidamente decretadas y practicadas en el proceso –supuesto que podría vulnerar el debido proceso de las partes del proceso–, sino en la forma en la que fueron valoradas, que se califica de errónea o equivocada.

Además, mediante el presente recurso se pretende *“atacar”* o *“cuestionar”* la argumentación de la sentencia objeto de revisión, específicamente en lo que debe entenderse por *“servicio de atención en salud”* y/o *“servicio farmacéutico”*.

5.1.5.- Al respecto, debe tenerse en cuenta que la apreciación o valoración probatoria que haga el juez en la sentencia, sea que se haga de una forma u otra, no puede ni debe considerarse como violación al debido proceso, salvo que se trate de una evidente arbitrariedad o una ausencia total de motivación.

Y eso es así, porque dicha apreciación es una actividad propia de la labor de juzgamiento del juez, que se encuentra revestida por el principio de autonomía e independencia judicial y por el principio de la sana crítica.

5.1.6.- En ese sentido, el desacuerdo en la valoración de las pruebas no puede ser desatado mediante el ejercicio del recurso extraordinario de

⁵ Sentencia prohijada por la Sección Primera mediante sentencia de 9 de diciembre de 2016, expediente núm. REV 1999-00184-01, Consejera ponente doctora María Elizabeth García.

revisión. De ser así, se convertiría este recurso en un escenario para evaluar el grado de convencimiento de los razonamientos de los jueces ordinarios y, por ende, en una tercera instancia, lo que vulneraría el principio de cosa juzgada.

No puede perderse de vista que la interpretación y valoración probatoria es un asunto propio del debate que debe surtirse en el proceso ordinario de conocimiento.

Por tal razón, la decisión que profiera el juez se traduce en el fenómeno de la cosa juzgada y escapa de la competencia del juez revisor, ya que nada tiene que ver con irregularidades procesales o la validez de la prueba que sustenta la decisión, asuntos, estos sí, propios del recurso extraordinario de revisión.

5.1.7.- Agréguese a lo anterior que el recurso extraordinario de revisión no puede utilizarse como un mecanismo judicial para plantear, nuevamente, argumentos de fondo en relación con la sentencia que se pretende revisar, como en efecto lo hace Audifarma en su demanda al cuestionar la argumentación y conclusiones de la sentencia que se revisa, específicamente en lo que debe entenderse por *“servicio de atención en salud”* y/o *“servicio farmacéutico”*, para efectos de que se le conceda la exención tributaria del artículo 39 de la Ley 14 de 1983.

Recuérdese que este mecanismo judicial *“no constituye una tercera instancia en la que pueda replantearse el litigio”*, ni es el *“medio conducente para reparar cualquier irregularidad de la sentencia, o su indebida fundamentación”*⁶.

De ahí que no resulta válido hacer uso del recurso para *“volver la mirada a la prueba, o (...) intentar un nuevo y mejor escrutinio de ella (...), cosa que siempre será posible como hipótesis, pero que es insuficiente por sí, para desquiciar el valor de una solución hallada con la genuina participación de todos los sujetos del proceso”*⁷.

Por las razones expuestas, el cargo no está llamado a prosperar”.

Lo precedentemente expresado pone de manifiesto que el recurso extraordinario de revisión interpuesto no tiene vocación de prosperidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

⁶ Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Civil- sentencia 076 del 11 de marzo de 1991.

⁷ Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Civil- sentencia de revisión del 29 de agosto de 2008, exp. 11001-0203-000-2004-00729-01

F A L L A :

PRIMERO: NO PROSPERA el Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto contra la sentencia de 27 de octubre de 2011, proferida por la Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

TERCERO: Tiénese al doctor **JOSÉ EDUARDO CORREDOR OLAYA** como apoderado de la Contraloría de Bogotá, D.C., de conformidad con el poder y documentos obrantes a folios 161 a 164 del expediente contentivo del Recurso Extraordinario de Revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 16 de marzo de 2017.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO