

COMPETENCIA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN CONTRA SENTENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO / COMPETENCIA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN CONTRA SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

El artículo 186 del CCA dispone que le corresponde a la sala plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado conocer del recurso extraordinario de revisión que se formule contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones de esta misma Corporación con exclusión de los miembros de la sección que profirió la decisión. De suerte que la competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión, interpuesto contra una sentencia proferida por un tribunal administrativo, es de la sala del Consejo de Estado que tenga la facultad de conocer del asunto tratado en la sentencia recurrida. (...). Analizado el asunto sometido a consideración, a la luz de las disposiciones normativas en cita, se observa que la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión fue dictada, en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Santander, el 20 de mayo de 2010, y el tema abordado fue la supresión de empleos por la reestructuración administrativa en la administración central y en los institutos descentralizados del municipio de Barrancabermeja. Dichos presupuestos permiten concluir, en consonancia con lo establecido en el numeral 3 del aparte transcrito del artículo 13 del acuerdo 58 de 1999, que la competencia para conocer del presente recurso es de esta Sección, no solo por cuanto fue interpuesto contra una providencia dictada por un tribunal administrativo, sino además porque su materia es de carácter laboral.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 185 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 186 / ACUERDO 58 DE 1999– ARTÍCULO 13

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Finalidad / RECURSO DE REVISIÓN – No procede para estudiar de nuevo el fondo del asunto

El recurso de revisión, que, en materia de lo contencioso administrativo, se encuentra regulado por el capítulo I del título XXIII del CCA, reviste una connotación extraordinaria no solo porque con su ejercicio se pretenden desvirtuar las presunciones de legalidad y certeza que amparan una sentencia, sino porque procede únicamente contra las providencias que enuncia el artículo 185 *ibidem*, y además las causales de procedencia las consagró de manera taxativa el legislador en el artículo 188 *idem*, lo cual implica que las facultades del juez que conoce del recurso extraordinario se reducen al estudio de los argumentos planteados por el recurrente, los que, a su turno, deben estar dirigidos a configurar la causal alegada como sustento de la pretensión de revisión, sin que sea posible incluir afirmaciones distintas ni revivir la controversia jurídica y fáctica propia del proceso en el que se profirió la sentencia objeto del recurso extraordinario. **NOTA DE RELATORÍA:** Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso administrativo, sentencia de revisión de 2 de abril de 2013, rad.: 1997-00142-00.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Causal segunda / PRUEBA RECOBRADA

Para que se estructure la causal anunciada, se requiere de los siguientes presupuestos: i) que se trate de prueba documental; ii) que su no aducción al proceso se debió a fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria; iii) que se haya recobrado después de la sentencia, esto es, que exista desde el

momento en que se instaura la demanda o, al menos, antes del vencimiento de la última oportunidad para presentar pruebas; y iv) que sea un documento conclusivo que hubiera podido cambiar el sentido del fallo. Por lo tanto, no es admisible alegar como causal una circunstancia que tuvo lugar en una etapa posterior al fallo y por fuera del litigio, tal como alegar documentos que contienen decisiones favorables de las subsecciones de la sección segunda de esta Corporación emitidas en procesos similares sobre la misma situación fáctica y jurídica. **NOTA DE RELATORÍA:** Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso administrativo, sentencia de revisión de 8 de noviembre de 2005, C.P.: Héctor Romero Díaz, rad.: 1999-00218-01.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 188

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-25-000-2013-00241-00(0549-13)

Actor: BLANCA YOLANDA MORENO VANEGAS

Demandado: MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA

Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema: Supresión de cargos de carrera administrativa por reestructuración de la administración central y de los institutos descentralizados del municipio de Barrancabermeja
Actuación: Recurso extraordinario de revisión

Procede la Sala a decidir el recurso de extraordinario de revisión interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 20 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que revocó el fallo de 10 de diciembre de 2008 del Juzgado Único Administrativo del Circuito de Barrancabermeja, el cual accedió a las súplicas de la demanda incoada.

I. ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN

1.1 La demanda (ff. 102-114). La señora Blanca Yolanda Moreno Vanegas, quien actúa en su propio nombre, ocurrió ante la jurisdicción de lo contencioso-

administrativo¹ a incoar acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (CCA), contra el municipio de Barrancabermeja (Santander), con el propósito de que se declare la anulación de los Decretos municipales 237² y 238 de 27 de noviembre de 2001, y 5 de 14 de enero de 2002,³ del alcalde de Barrancabermeja, y del oficio SG-18 también de esta última fecha, del secretario general de dicha alcaldía, en el que se le comunica la supresión del cargo.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la accionada a (i) reintegrarla, sin solución de continuidad, al cargo que venía desempeñando como jefe de división de la secretaría jurídica de la alcaldía o a otro igual o de superior jerarquía; (ii) efectuar el reconocimiento y pago de todos los sueldos, primas, bonificaciones y demás adehalas de la asignación básica del empleo que ocupaba, desde que se produjo su retiro hasta que sea de manera efectiva reincorporada; (iii) actualizar las anteriores condenas, con base en el artículo 179 del Código Contencioso Administrativo (CCA); y (v) dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 a 178 del CCA.

1.2 Fundamentos fácticos y consideraciones de la parte demandante. Relata la actora que el concejo de Barrancabermeja confirió, mediante Acuerdo 3 de 28 de febrero de 2001, autorizaciones y facultades extraordinarias al alcalde de dicho municipio, durante seis meses, para realizar una reestructuración administrativa del nivel central, acuerdo que fue sancionado por este el 15 de marzo de 2001; pero se desconoció lo previsto en el artículo 81 de la Ley 136 de 1994, de que la publicación debía efectuarse, dentro de los diez siguientes a su sanción, y no 74 días más tarde.

También expone la accionante que el término de las autorizaciones y facultades comenzaba el 1.º de abril y culminaba el 30 de septiembre de 2001; sin embargo, el alcalde expidió el Decreto 237 de 27 de noviembre de 2001, por medio del cual se establece la estructura administrativa del municipio de Barrancabermeja y se dictan otras disposiciones. Luego, por medio de Decreto Municipal 5 de 14 de

¹ Ante los juzgados administrativos de Barrancabermeja.

² «Por el cual se establece la estructura administrativa del Municipio de Barrancabermeja y se dictan otras disposiciones» (ff. 64-101).

³ «Por el cual se adopta la planta global de personal de la administración central del Municipio de Barrancabermeja». En el artículo 1.º de este decreto, se suprimen cinco empleos de jefe de división, código 210, grado 18, que era uno de los que desempeñaba la actora (ff. 41-52).

enero de 2002, de este servidor, se adopta la planta global de personal de la administración central del municipio de Barrancabermeja, y mediante oficio SG 18 del mismo día, del secretario general, se le comunica que su cargo ha sido suprimido. Por ello, se acoge a los derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión de empleos, según el artículo 39 de la Ley 443 de 1998; pero no se le vincula a la nueva planta de personal.

II. PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia de 20 de mayo de 2010 (ff. 519-536), revocó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Barrancabermeja, que había accedido a las súplicas de la demanda y, en su lugar, las negó.

Consideró que ya se había pronunciado en otros procesos similares sobre la legalidad de los actos acusados, esto es, con identidad de pretensiones y cargos de ilegalidad, sin que existan motivos para cambiar el criterio reiterado, y, por lo tanto, retoma los argumentos expuestos en la sentencia proferida el 12 de febrero de 2010, dictada dentro del radicado 2002-1348-01, demandante: Eliécer del Cristo Suárez Rodríguez, M.P. Julio Édisson Ramos Salazar:

...respecto a la ILEGALIDAD SOBREVINIENTE de los actos administrativos acusados que se alega a causa de la nulidad del decreto 237 de 2001 declarada por ésta Corporación y confirmada por el H. Consejo de Estado y que señala la parte demandante fue el fundamento del decreto 005 de 2002, se debe señalar que no implica que al ser declarado nulo el Decreto 237 de 2001, automáticamente desaparece la motivación empleada para la expedición de los Decretos 004 del 14 de enero de 2002, No. 005 del 14 de enero de 2002 y No. 010 del 15 de enero de 2002 y el Oficio N° SG-018 del 14 de enero de 2002.

Al estar declarada judicialmente la ilegalidad del Decreto 237 de 2001, se debe analizar cuál es el efecto sobre los actos en generales y particulares que en forma expresa señalan como una causa o motivo el decreto mencionado; y si por haber sido una de las causas quedan desprovistos de base jurídica, como quiera que cae parte de su motivación.

En el fallo que declaró su nulidad, en segunda instancia se señaló que:

El examen se contrae entonces a determinar si en el caso particular y concreto, se obró de conformidad con el artículo 41 de la ley 443 de 1998, en cuanto exige previamente la elaboración de unos estudios técnicos efectuados por la misma entidad, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia o profesionales en administración pública u otras profesiones idóneas debidamente

acreditadas.

De acuerdo con las pruebas obrantes en el plenario, recaudadas en primera instancia, para la fecha de expedición del Decreto acusado, 27 de noviembre de 2001, no existía el estudio técnico exigido por la ley 443 de 1998, como da cuenta el oficio del 28 de noviembre del mismo año, suscrito por el Director Nacional de la ESAP, dirigido al Presidente del Concejo Municipal de Barrancabermeja (...).

De lo anterior puede inferirse que a la fecha de expedición del Decreto 237 del 27 de noviembre de 2001 no existía el estudio técnico con fundamento en el cual pudiera concluirse que la decisión allí plasmada se fundaba en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración. Esa sola circunstancia hace anulable el acto acusado, por desconocer uno de los presupuestos consagrados en el artículo 41 de la ley 443 de 1998, en tanto se configura una expedición irregular del decreto acusado y además una falsa motivación, pues al momento de proferirse el Decreto 237 del 27 de noviembre de 2001, la administración municipal aún no contaba con el respectivo estudio técnico y la ausencia del mismo permite retirar del ordenamiento jurídico el citado acto.

Ahora bien, resulta inaceptable el argumento expuesto por el ente territorial en el recurso de apelación pues, como lo dijo el Agente del Ministerio Público, mal puede pretender hacer valer como estudio técnico un "primer avance", que en manera alguna puede sustituir los estudios técnicos exigidos por la ley [sic para todo el texto].

[...]

De ahí se infiere que si bien es cierto que se declaró la nulidad del Decreto 237 de 2001, que fue motivo para que se dictara el Decreto 5 de 2002, no lo es menos que tal situación no implica el decaimiento del acto para la expedición de este último, ya que el alcalde de Barrancabermeja ejerció, conforme a los artículos 315, numeral 7, de la Constitución Política y 91, letra d), numeral 4, de la Ley 136 de 1994, una facultad que le es propia, es decir, la de supresión de los empleos de sus dependencias, con arreglo a los acuerdos correspondientes; de tal manera que no requería de facultades por parte del concejo municipal, puesto que ha de entenderse que él no podrá, por ejemplo, crear un empleo cuya denominación, categoría y grado no se encuentre preestablecido en la correspondiente planta de personal ni tampoco crear empleos cuyas asignaciones desborden el monto global fijado en el presupuesto inicial para atender el pago de ese concepto.

III. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

La demandante interpuso recurso extraordinario de revisión contra la anterior providencia (ff. 545-558), con fundamento en la causal prevista en el numeral 2 del

artículo 188 del CCA, «Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria», para que se revoque el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, el 20 de mayo de 2010, porque, a su juicio, mientras que este se producía, «el Honorable Consejo de Estado estaba estudiando cerca de 25 procesos para segunda instancia, relacionados con la misma reestructuración, del mismo municipio, el mismo año, con los mismos actos administrativos, vulnerando los mismos derechos» (f. 547).

Y en ese sentido, presenta una lista de sentencias favorables dictadas por las dos subsecciones de la sección segunda del Consejo de Estado y por el Tribunal Administrativo de Santander, en segunda instancia así:

-Demandante: Carmen Tulia Franco Martínez
Radicado: 68001233100020020128001
Empleado: provisional
Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón

-Demandante: Ruth Aurora Fiallo Mármol
Radicado 68001233100020020128301
Empleado: de carrera administrativa
Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón

-Demandante: Álvaro Franco Martínez
Radicado: 680012333100020020128601
Empleado: de carrera administrativa
Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve

-Demandante: Rafael Hernández Acosta
Radicado: 68001233100020020129001
Empleado: provisional
Consejero ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez

-Demandante: Robinson Peralta
Radicado: 68001233100020020134201
Empleado: provisional
Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve

-Demandante: Betty Barrios de Flórez
Radicado: 68001233100020020129801
Empleado: de carrera administrativa
Consejero ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez

-Demandante: Yesenia Narváez Gómez
Radicado: 68001233100020020134601
Empleado: de carrera administrativa

Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón

-Demandante: Martha Mc Nish Zapata
Radicado: 68001233100020020133201
Empleado: de carrera administrativa
Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve

-Demandante: Ramiro Roza Camacho
Radicado: 68001233100020020133001
Empleado: provisional
Consejero ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez

-Demandante: Jose Miguel Clavijo Chaker
Radicado: 68001233100020020132101
Empleado: provisional
Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila

-Demandante: Calixto Antonio Sampayo Álvarez
Radicado: 68001233100020020131401
Empleado: de carrera administrativa
Consejero ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez

-Demandante: Juan Carlos Rojas Cabarcas
Radicado: 68001233100020020132001
Empleado: de carrera administrativa
Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila

-Demandante: Patricia Rojas
Radicado: 68001233100020020131701

Fallos del Tribunal Administrativo de Santander, en segunda instancia, proferidos en 2011:

-Demandante: Wilson Nieto
Radicado: 68001233100020020131101
Empleado: de carrera administrativa

-Demandante: Matías José Rivera Castro
Radicado: 11001031500020100107501
Empleado: de carrera administrativa
Ponente de primera instancia: Marco Antonio Velilla
Ponente de segunda instancia: consejero Gerardo Arenas Monsalve

-Demandante: Yamile Esther Flórez
Empleada: de carrera administrativa

-Demandante: María Antonia Quintero
Empleada: de carrera administrativa

-Demandante: Eduardo Enrique González Silvera
Radicado: 1339-2002

Empleado: de carrera administrativa

IV. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de 24 de junio de 2013 (ff. 498-499), se admitió el recurso y se ordenó la notificación a los señores alcalde de Barrancabermeja y procurador delegado ante esta Corporación.

4.1 Parte demandada (ff. 562-566). El municipio de Barrancabermeja, través de apoderado, solicita que el recurso extraordinario de revisión se declare infundado.

Estima que la causal que esgrime la demandante en el recurso extraordinario de revisión, sobre la violación de jurisprudencia o línea jurisprudencial del Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia, «no existe en el Nuevo Código Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 ni en el anterior Código Contencioso Administrativo Decreto 01 de 1984, por lo cual se pretende sustentar el RECURSO DE REVISIÓN en una causal INEXISTENTE, pues estudiada, una a una, las contenidas en el Artículo 250, numerales 1 a 8, se ve claramente que la situación jurídica alegada por el acto no tiene fundamento» (f. 562).

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1 Cuestión previa. Antes de entrar a determinar si en el presente asunto se configura la causal de revisión invocada, la sala advierte que es necesario precisar el régimen jurídico aplicable, toda vez que el recurso extraordinario de revisión fue presentado el 7 de diciembre de 2011 (f. 545) contra la sentencia de segunda instancia proferida el 20 de mayo de 2010 (f. 519-536), notificada por edicto que permaneció fijado entre el 31 de mayo y el 2 de junio de 2010 (f. 538).

Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo (CCA) establece como término para interponerlo dos (2) años contados a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, mientras que el artículo 251 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) contempla el plazo máximo de un año siguiente a la ejecutoria del fallo.

Ahora bien, el artículo 308 del CPACA dispone que «El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012», es decir, que a pesar de que la Ley 1437 se promulgó el 18 de enero de 2011, comenzó a regir el 2 de julio de 2012, y comoquiera que la demanda de revisión se radicó el 7 de diciembre de 2011, se aplicará el régimen jurídico previsto en el Código Contencioso Administrativo, ya que la sentencia de segunda instancia se profirió y notificó en su vigencia.

5.2 Competencia. En relación con la competencia de esta Colegiatura para conocer del medio extraordinario de impugnación que se analiza, es necesario hacer las siguientes precisiones:

De conformidad con el artículo 185 del CCA, «el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas [dictadas por las Secciones o Subsecciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única instancia]».

La Corte Constitucional, en sentencia C-520 de 2009,⁴ declaró inexecutable la expresión «...dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia», contenida en el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, por consiguiente, el recurso extraordinario de revisión procede contra «las sentencias ejecutoriadas». Al respecto, estimó:

En un asunto similar al que es objeto de estudio en el presente proceso, en la sentencia C-269 de 1998, la Corte declaró inexecutable una norma del Código de Procedimiento Civil que excluía de la posibilidad de acudir al recurso extraordinario de revisión las sentencias dictadas por los jueces municipales en única instancia. La Corte recordó, en primer lugar, que *“el recurso de revisión fue estatuido como un mecanismo excepcional contra la inmutabilidad de la cosa juzgada, por la ocurrencia de hechos y conductas contrarios a derecho que, una vez configurados, desvirtúan la oponibilidad de la sentencia, y por ende, la seguridad jurídica que le sirve de fundamento, al carecer de un elemento esencial: la justicia que debe inspirar toda decisión judicial. Su finalidad es, (...) restablecer la otros. Por esta razón, se ha dicho que más que un recurso, es un verdadero proceso.”*⁵ En segundo lugar, la Corte examinó las distintas causales que hacían viable el recurso extraordinario de revisión en los procesos civiles, y encontró que no existía justificación para excluir a las sentencias de única instancia dictadas por los jueces municipales.

⁴ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵ Sentencia C-269 de 1998, MP (E): Carmenza Isaza de Gómez.

Ahora bien, el artículo 186 del CCA dispone que le corresponde a la sala plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado conocer del recurso extraordinario de revisión que se formule contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones de esta misma Corporación con exclusión de los miembros de la sección que profirió la decisión.

De suerte que la competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión, interpuesto contra una sentencia proferida por un tribunal administrativo, es de la sala del Consejo de Estado que tenga la facultad de conocer del asunto tratado en la sentencia recurrida. Sobre este aspecto, el artículo 13 del acuerdo 58 de 1999,⁶ modificado por el artículo 1.º del acuerdo 55 de 2003,⁷ preceptúa:

Artículo 13. Distribución de los negocios entre las secciones. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

[...]

Sección Segunda

[...]

3. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección.

Analizado el asunto sometido a consideración, a la luz de las disposiciones normativas en cita, se observa que la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión fue dictada, en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Santander, el 20 de mayo de 2010, y el tema abordado fue la supresión de empleos por la reestructuración administrativa en la administración central y en los institutos descentralizados del municipio de Barrancabermeja.

Dichos presupuestos permiten concluir, en consonancia con lo establecido en el numeral 3 del aparte transcrito del artículo 13 del acuerdo 58 de 1999, que la competencia para conocer del presente recurso es de esta Sección, no solo por

⁶ Por el cual «La Sala plena del Consejo de Estado, en ejercicio de la facultad que le atribuye el artículo 237, numeral 6º, de la Constitución Política y de conformidad con lo aprobado en la sesión de febrero 16 del año en curso; ACUERDA, La Corporación se regirá por el siguiente reglamento: ...».

⁷ «Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado».

cuanto fue interpuesto contra una providencia dictada por un tribunal administrativo, sino además porque su materia es de carácter laboral.

Así las cosas, en este caso es procedente el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la accionante contra la sentencia de 20 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se revocó el fallo de 10 de diciembre de 2008 dictado por el Juzgado Único Administrativo de Barrancabermeja, que accedió a las súplicas de la demanda, y, en su lugar, las negó.

5.3 Término para interponerle. Tal como se dejó anotado en precedencia, el artículo 187 del CCA prevé que el recurso en mención debe interponerse dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia, presupuesto que se cumplió en el *sub lite* si se tiene en cuenta que el fallo objeto de recurso fue notificado por edicto fijado entre el 3 de mayo y el 2 de junio 2010 (f. 538), y el recurso se incoó el 7 de diciembre de 2011 (f. 546).

5.4 Aspectos generales del recurso extraordinario de revisión. El recurso de revisión, que, en materia de lo contencioso administrativo, se encuentra regulado por el capítulo I del título XXIII del CCA, reviste una connotación extraordinaria no solo porque con su ejercicio se pretenden desvirtuar las presunciones de legalidad y certeza que amparan una sentencia, sino porque procede únicamente contra las providencias que enuncia el artículo 185 *ibidem*, y además las causales de procedencia las consagró de manera taxativa el legislador en el artículo 188 *idem*, lo cual implica que las facultades del juez que conoce del recurso extraordinario se reducen al estudio de los argumentos planteados por el recurrente, los que, a su turno, deben estar dirigidos a configurar la causal alegada como sustento de la pretensión de revisión, sin que sea posible incluir afirmaciones distintas ni revivir la controversia jurídica y fáctica propia del proceso en el que se profirió la sentencia objeto del recurso extraordinario.⁸

⁸ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso-administrativo, sentencia de revisión de 2 de abril de 2013, expediente 1997-00142-00, indicó:

«El Recurso Extraordinario de Revisión establecido por el Código Contencioso Administrativo tanto por el artículo 164 de la Ley 167 de 1941, como el Decreto 01 de 1984, posteriormente modificado por la Ley 446 de 1998, tiene como característica que le es propia que se interpone contra sentencias ejecutoriadas por causales excepcionales para restablecer el imperio de la justicia como supremo fin del Derecho cuando ellas son obtenidas con violación del derecho de defensa, con vulneración de la cosa juzgada o por circunstancias específicamente señaladas por la ley como delito, tal como puede observarse por lo dispuesto en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo vigente.

En este orden de ideas, para que este recurso prospere no solo es imperativo que se demuestre la existencia de un motivo o causal de revisión que, de manera inequívoca, tenga la aptitud suficiente para variar los resultados de la decisión, sino que tal demostración debe corresponder a las circunstancias fácticas señaladas taxativamente en la ley como causales de revisión que tengan la aptitud suficiente para variar los resultados de la decisión, y, en particular, en el artículo 188 del CCA.

5.5 La causal invocada. En el presente caso se invocó la causal 2.^a contenida en el artículo 188 del CCA, consistente en «Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria».

Esta causal se refiere a documentos concluyentes, con los cuales se hubiera podido adoptar una determinación distinta; es decir, entendido el documento como medio de prueba (relacionado con los hechos del proceso), que, conforme al artículo 251 del Código de Procedimiento Civil (CPC), hoy 243 del Código General del Proceso (CGP), es «todo mueble que tenga carácter representativo o declarativo».⁹

Conforme a lo acabado de expresar este recurso no es una nueva oportunidad que se conceda por la Ley a las partes para reabrir el debate propio de las instancias, ni tampoco para suplir la incuria o negligencia de las mismas en materia probatoria, sino que se fundamenta en hechos externos que no tuvieron oportunidad de ser planteados dentro del proceso, como ocurre por ejemplo cuando la sentencia fue dictada con fundamento en documentos cuya falsedad fue declarada por la justicia ordinaria, o con apoyo en testimonios en virtud de los cuales los declarantes fueron condenados por haber incurrido en el delito de falsedad testimonial, o cuando los peritos en virtud de cuyo dictamen se dictó el fallo hubieren sido condenados penalmente por haber cometido un delito en la rendición del mismo, o cuando el fallo se obtuvo en virtud de violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia, o cuando se demuestra con posterioridad al fallo que este fue dictado con violación de la existencia de cosa juzgada anterior entre las mismas partes, salvo que se hubiere alegado durante las instancias la excepción de cosa juzgada y hubiere sido rechazada.

Es decir, como lo ha precisado la Sala Plena en anteriores oportunidades, el Recurso Extraordinario de Revisión es un medio de impugnación excepcional de las sentencias que permite el rompimiento del principio de cosa juzgada para restablecer tanto el imperio de la justicia como del ordenamiento jurídico que resultan lesionados por hechos externos al proceso judicial. Tales hechos externos están descritos en el artículo 188 C.C.A. y tienen que ver con la falsedad, el error, el dolo o la aparición de documentos decisivos que hubieran alterado la decisión judicial.

Así mismo procede la causal de revisión cuando la sentencia fue proferida pese a la existencia de una nulidad originada en la misma y cuando respecto de ese fallo no hubiere sido procedente el recurso de apelación.

Ha de anotarse que conforme a la jurisprudencia vigente de acuerdo con la sentencia C-520 de 2009 de la Corte Constitucional, el Recurso Extraordinario de Revisión se extiende también a las sentencias dictadas por los jueces administrativos en primera o segunda instancia cuya naturaleza permita la interposición del recurso, pues en ella se declaró la inexequibilidad de la expresión "dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contenciosos Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia».

⁹ José Fernando Ramírez Gómez. *La prueba documental*. 5.^a ed. Medellín: Señal Editora, 1994. p. 27, «[...] la legislación colombiana tiene un concepto unitario de documento, donde se entiende por tal todo objeto que

De tal suerte que para que se estructure la causal anunciada, se requiere de los siguientes presupuestos: i) que se trate de prueba documental; ii) que su no aducción al proceso se debió a fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria; iii) que se haya recobrado después de la sentencia, esto es, que exista desde el momento en que se instaura la demanda o, al menos, antes del vencimiento de la última oportunidad para presentar pruebas; y iv) que sea un documento conclusivo que hubiera podido cambiar el sentido del fallo.

Por lo tanto, no es admisible alegar como causal una circunstancia que tuvo lugar en una etapa posterior al fallo y por fuera del litigio, tal como alegar documentos que contienen decisiones favorables de las subsecciones de la sección segunda de esta Corporación emitidas en procesos similares sobre la misma situación fáctica y jurídica.

5.6 Caso concreto. Mediante sentencia de 20 de mayo de 2010, el Tribunal Administrativo de Santander revocó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Barrancabermeja que accedió a las súplicas de la demanda y, en su lugar, las negó dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la señora Blanca Yolanda Moreno Vanegas contra el municipio de Barrancabermeja, al considerar que la demandante no desvirtuó la presunción de legalidad del acto acusado (Decreto Municipal 5 de 2002), el cual fue proferido con base en las facultades establecidas en los artículos 315, numeral 7, de la Constitución Política¹⁰ y 91, letra d), numeral 4, de la Ley 136 de 1994.¹¹

teniendo origen en la actividad del hombre puede ser llevado materialmente al proceso con el fin de probar el hecho que representa [...]».

¹⁰ Constitución Política, artículo 315, numeral 7. «Son atribuciones del alcalde:
[...]

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado».

¹¹ Artículo 91. Funciones. «Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

D) En relación con la Administración Municipal:

[...]

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Contra la anterior decisión, la accionante interpuso recurso extraordinario de revisión, para cuyo efecto invoca como fundamento la causal 2.^a consagrada en el artículo 188 del CCA.

Resulta oportuno precisar que el recurso extraordinario de revisión no constituye una instancia más del proceso ordinario, sino que tiene la particularidad de presentarse como una excepción al principio de la cosa juzgada, por cuanto tiende a invalidar los efectos jurídicos de una sentencia que ya se encuentra ejecutoriada, es por tal motivo que la ley ha establecido unas causales taxativas para su procedencia, las cuales están plasmadas en el artículo 188 del CCA. Asimismo, la causal invocada por el recurrente debe estar debidamente acreditada, para que el funcionario judicial pueda entrar a examinar la controversia materia de la etapa procesal anterior.

La causal 2.^a establecida en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo (CCA) dispone:

Son causales de revisión.

[...]

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

Para que se configure esta causal, como se dijo, es indispensable que se trate de una prueba documental que se aspira a que se reconozca su valor probatorio y que no pudo ser tenida en cuenta en el momento que se tomó la decisión, al no haber sido aportada al proceso por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria; y, además, debe ser decisiva para cambiar el sentido del fallo.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para quien sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función *pro tempore*, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política».

En esta línea, la sala plena de lo contencioso-administrativo de esta Corporación, en sentencia de 8 de noviembre de 2005,¹² al referirse a la causal en mención, expresó:

[...]

Presupuesto esencial para que se configure la causal aquí invocada, además de que el documento se halle después de que se dicte la sentencia y que éste sea decisivo¹³, es que la prueba documental que se pretende hacer valer y que no pudo ser tenida en cuenta por el juzgador, no haya sido aportada al proceso por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

Lo anterior significa que el fundamento de la causal segunda de revisión es el hecho de que se hayan recuperado documentos nuevos y trascendentales para el proceso, es decir, que hubieren tenido la virtualidad suficiente, en caso de haberse aportado, para que el juez tomara una decisión diferente. Además, es indispensable que los documentos aportados con la demanda de revisión existieran antes del pronunciamiento judicial objeto del recurso, pero que sólo se pudieran recobrar, recuperar o rescatar después de la sentencia, es decir, que antes de ésta se encontraban extraviados, perdidos o refundidos, razón por la cual al recurrente le fue imposible aportarlos. Desde luego, todos los presupuestos que configuran las causales de revisión, cualquiera sea la que se invoque, deben ser probados por quien pretende le sea estimada su pretensión.

Cuando la causal en comentario exige que al recurrente le haya sido imposible aportar el documento recuperado o recobrado por fuerza mayor o caso fortuito, con mucha más razón se requiere que no haya habido culpa, negligencia o error de conducta alguno de su parte. Si esto ocurre, así el documento que no se allegó pueda tener influencia suficiente para cambiar el sentido del fallo, no tiene la naturaleza de “recobrado” y, por ende, no es idóneo para estimar la pretensión revisoria, pues, como lo sostiene el profesor Hernando Morales Molina, refiriéndose a la causal que aquí se analiza, con ella no se pretende consagrar para el recurrente una ocasión “para mejorar una prueba o producir otra con posterioridad a la sentencia revisada, pues no habría nunca cosa juzgada, ya que bastaría que el vencido mejorara la prueba o la produjera posteriormente a la sentencia”¹⁴.

Además de lo expuesto, para que los documentos recuperados encuadren dentro de la causal segunda del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, es indispensable que al recurrente le haya resultado imposible allegarlos oportunamente al proceso, sólo por dos causas, a saber: 1. Por

¹²Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso-administrativo, sentencia de 8 de noviembre de 2005, radicación 11001-03-15-000-1999-00218-01(REV), consejero ponente: Héctor J. Romero Díaz, actor: Luis Alfonso Rodríguez, demandado: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

¹³ Afirmar que un documento es decisivo “significa que tiene un valor y eficacia bastante para resolver en sentido contrario o diferente del fallo recurrido; de influencia tan notoria en el pleito que si el juzgador hubiera podido apreciarlo al dictar su fallo lo hubiera pronunciado en sentido contrario; capaz por sí mismo de contradecir el resultado probatorio a que se llegó al fallar el pleito; ha de poderse estimar que se encontraba provisto de eficacia probatoria tal que destruía la posibilidad de que las demás pruebas la contrariasen”. Juan de Dios Doval de Mateo, *La revisión civil*, Barcelona, 1979, pág. 156 [cita de la sentencia].

¹⁴ Hernando Morales Molina, *Curso de Derecho Procesal Civil, Parte General*, Bogotá, Ed. ABC, 1973, pág. 625 [cita de la sentencia].

fuerza mayor o caso fortuito y, 2. Por obra de la parte contraria.

En cuanto a la primera circunstancia, esto es, la fuerza mayor o el caso fortuito, es preciso anotar que para la legislación colombiana se trata de expresiones sinónimas, conforme al artículo 1 de la Ley 95 de 1890, norma según la cual es “el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”.

La segunda causa -obra de la parte contraria- ha de entenderse como la conducta de la parte que ganó el proceso, quien con su actuar intencional logró que el documento que le daría el triunfo a su contraparte no se pudiera aportar al expediente en razón de que lo retuvo u ocultó, precisamente con el propósito de que no sirviera como prueba.

[...]

Al hilo de lo anterior, la Sala estima que la exigencia fundamental para que se estructure la causal 2.^a de revisión, prevista en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo (CCA), es la de que, con posterioridad al fallo de segunda instancia, los documentos decisivos sean recobrados o recuperados, puesto que su existencia debe ser anterior al fallo objeto del recurso y que por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria no pudieron ser aportados al proceso en la respectiva oportunidad procesal; prueba documental que debe versar sobre los hechos y pretensiones del litigio, y que sea concluyente para modificar la decisión adoptada.

Ahora bien, en el presente asunto, la recurrente para sustentar la causal 2.^a esgrime el argumento de que «mientras se profería el fallo de segunda instancia por el Honorable Tribunal Administrativo de Santander, el Honorable Consejo de Estado estaba estudiando cerca de 25 procesos para segunda instancia, relacionados con la misma reestructuración, del mismo municipio, el mismo año, con los mismos actos administrativos, vulnerando los mismos derechos» (f. 547) y, además, proporciona una lista de algunos de los pronunciamientos efectuados por las dos subsecciones de la sección segunda de esta Corporación y por el Tribunal Administrativo de Santander, que han sido despachados de forma favorable a los demandantes; pero que son ajenos al litigio que la actora inició, aunque, como ella lo afirma, surgen de los mismos hechos y pretensiones. Por lo tanto, dichos fallos no pueden considerarse documentos decisivos, recobrados o recuperados, y, por supuesto, no se configura, por infundada, la causal 2.^a estatuida en el artículo 188 del CCA.

Con fundamento en los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, se declarará impróspero el recurso extraordinario de revisión interpuesto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

- 1.º Declárase impróspero el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la accionante contra la sentencia de 20 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por la señora Blanca Yolanda Moreno Vanegas contra el municipio de Barrancabermeja, conforme a lo indicado en la motivación.
- 2.º Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

La providencia fue discutida y aprobada en sala de decisión de la fecha.

CARMELO PERDOMO CUÉTER

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ