

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 del Valle del Cauca, el 1.º de febrero de 2011, y el tema abordado fue la reliquidación de una pensión de jubilación de un extrabajador de la empresa Puertos de Colombia. 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: DECRETO 01 DE 1984 – ARTÍCULO 185 / DECRETO 01 DE 1984 – ARTÍCULO 186 / ACUERDO 58 DE 1999 DEL CONSEJO DE ESTADO – 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 / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Causal segunda / PRUEBA RECOBRADA – Requisitos

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. (...). Sin embargo, en el presente asunto, el recurrente invoca la causal 1.^a pero no demuestra que, después de dictada la sentencia, encontró o recobró documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la entidad demandada; por el contrario, en el recurso solo esgrime argumentos orientados a tratar de probar, por falta o defectuosa notificación (que no es la finalidad de la causal invocada), la ilegalidad de la Resolución 696 de 29 de agosto de 2002, de la coordinadora del área de pensiones del grupo interno de trabajo para la gestión del pasivo social de Puertos de Colombia, para desvirtuar las razones que tuvo el fallador de segunda instancia para declarar de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por no demandar dicho acto administrativo, puesto que con la Resolución 264 de 3 de mayo de 2002, de la misma funcionaria, formaba un acto complejo. **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: DECRETO 01 DE 1984 – ARTÍCULO 188 /

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER

Bogotá, D. C., trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-25-000-2013-00520-00(1025-13)

Actor: FEDERICO JULIO ARCHER NARVÁEZ

Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y GRUPO INTERNO DE TRABAJO PARA LA GESTIÓN DEL PASIVO SOCIAL DE LA EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA

Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema: Reliquidación pensión de jubilación
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 1.º de febrero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que revocó el fallo de 26 de junio de 2009 del Juzgado Primero Administrativo de Buenaventura, el cual accedió de manera parcial a las súplicas de la demanda incoada.

I. ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN

1.1 La demanda (ff. 35-49, cdno. 2). El señor Federico Julio Archer Narvárez, por conducto de apoderado, 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 la Nación- Ministerio de la Protección Social y grupo interno de trabajo para la gestión del pasivo social de la empresa Puertos de Colombia, con el propósito de que se declare la anulación de la Resolución 264 de 3 de mayo de 2002, de la coordinadora del área de pensiones del grupo interno de trabajo para la gestión del pasivo social de Puertos de Colombia, «Por la cual se ajustan las mesadas pensionales a los topes máximos legales y/o convencionales vigentes para cada caso».

A título de restablecimiento del derecho, solicitó la restitución de los valores descontados por disposición del anterior acto administrativo, desde el 26 de mayo de 2002 hasta que este se haga efectivo, y el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del CCA.

1.2 Fundamentos fácticos y consideraciones de la parte demandante. Relata el actor que ingresó a la empresa Puertos de Colombia el 16 de abril de 1971 y fue despedido sin justa causa el 4 de agosto de 1986; pero el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Buenaventura, por medio de sentencia de 1.º de marzo de 1991, lo reintegró. A partir del 19 de abril de 1991, le fue reconocida su pensión de jubilación, reliquidada por el fondo de pasivo social de la empresa Puertos de Colombia, mediante Resolución 2487 de 1996, desde el 22 de abril de 1991, en el porcentaje de 17.5 salarios mínimos legales mensuales, según el artículo 100, numeral 8, inciso 5, de la convención colectiva de trabajo vigente para 1991-1993.

¹ Ante los juzgados administrativos de Buenaventura (Valle del Cauca).

Y de ahí en adelante recibió los incrementos establecidos por el Gobierno nacional.

Y, por último, expone que el grupo interno de trabajo para la gestión del pasivo social de la empresa Puertos de Colombia, coordinación del área de pensiones, por medio de la Resolución 264 de 3 de mayo de 2002, ordenó rebajar los montos de las pensiones de 192 extrabajadores, y, entre ellos, se encuentra él en el número 45, sin tener cuenta que ya se le había aplicado el tope máximo cuando salió a disfrutar de su pensión de jubilación de 17.5 salarios mínimos legales mensuales, que, para el 2002, era de \$6.429.519.30.

II. PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia de 1.º de febrero de 2011 (ff. 4-22), revocó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Primero Administrativo de Buenaventura, el 26 de junio de 2009, que había accedido parcialmente a las súplicas de la demanda y, en su lugar, se declaró inibido para conocer del asunto por ineptitud sustantiva de la demanda.

Consideró que, de acuerdo con el artículo 5.º de la parte decisoria de la Resolución 264 de 3 de mayo de 2002, de la coordinadora del área de pensiones del grupo interno de trabajo para la gestión del pasivo social de Puertos de Colombia, que ordena expedir «las resoluciones individuales respectivas con la motivación correspondiente para cada uno de extrabajadores afectados», constituye esta un acto general, mientras que la Resolución 696 de 29 de agosto de 2002, de la misma servidora, y dictada de manera específica para el actor, es de carácter particular; por lo tanto, al no proponerse la pretensión anulatoria de esta última, se viola la unidad inescindible que existe entre los dos y se le deja vigente en el ámbito jurídico, lo que lleva a declarar probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

III. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

El demandante interpuso, a través de apoderado, recurso extraordinario de revisión contra la anterior providencia (ff. 23-34), con fundamento en la causal

prevista en el numeral 1 del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), «Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria», para que se revoque el fallo proferido, el 1.º de febrero de 2011, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, ya que, según se deduce de su argumento, el acto administrativo que modificó la pensión del actor está viciado de nulidad «[...] y no puede producir efectos jurídicos en favor del Grupo Interno de Trabajo del Ministerio de la Protección Social, más cuando es contraria a la Norma Convencional (el numeral 3o inciso 6 literal b del artículo 100 del C.C.T. 1991 - 1993) por no tratarse de una Pensión Legal sino una Pensión de Jubilación Convencional, su Régimen de Regulación en cuanto a montos debe circunscribirse única y exclusivamente a los acordados que no son otros que el tope máximo de 17,5 salarios mínimos legales mensuales vigentes y que se liquidara con el 76% del promedio salarial con base en los factores establecidos para esta prestación en la Convención y en la Ley. La misma Sentencia dice que la Nulidad no está sanada (sic)» (f. 30).

IV. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de 30 de agosto de 2013 (ff. 44-45), se admitió el recurso y se ordenó la notificación a los señores ministro de la Protección Social-grupo de gestión pasivo social de Puertos de Colombia, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), y procurador delegado ante esta Corporación.

En providencia de 18 de noviembre de 2014, se dispuso a correr traslado simultáneo a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión y conceptuara, en su orden (f. 88), oportunidad por todos aprovechada así:

4.1 El accionante (ff. 89-96). Repite las mismas razones expuestas en el recurso, en el sentido de que están orientadas a tratar de demostrar la ilegalidad de los actos administrativos que modificaron la pensión de jubilación del actor; pero no a la causal invocada. En efecto, dice: «La Sentencia de Segunda Instancia debe ser materia de revisión, porque es absolutamente contradictoria en virtud de que existen causales para declarar la nulidad del acto administrativo que le rebajó la

mesada pensional al mencionado Señor Archer Narváez, las cuales sin duda alguna fueron probadas y demostradas en la sentencia del 26 de julio del 2009 proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Círculo Judicial de Buenaventura- Valle, Despacho éste que denegó las suplicas a la demandada, decisión con la cual la situación jurídica de mi mandante era que se debía suspender los descuentos ordenados y restituir tanto la pensión como los valores descontados [...]» (f. 92) [sic para todo el texto].

4.2. La demandada (ff. 97-98). Respalda los argumentos de la sentencia de segunda instancia, de que bien concluyó en que «tratándose de un acto complejo, lo pertinente era demandar la nulidad de los dos actos [Resoluciones 264 y 696 de 2002] y no siendo así, forzoso era declarar probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, pues para establecer el derecho es imperioso respetar la nulidad de la totalidad de los actos administrativos lesivos de los derechos reclamados».

4.3 El Ministerio Público (ff. 100-104). Pide que se declare impróspero el recurso porque «[...] el accionante ni siquiera probó el fundamento fundamental del recurso extraordinario apoyado en la causal primera de revisión, con los documentos decisivos y concluyentes exigidos por la norma que invocó [...]».

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 15 de febrero de 2013 (f. 34 y vto.) contra la sentencia de segunda instancia proferida el 1.º de febrero de 2011 (ff. 4-22), notificada por edicto que permaneció fijado entre el 8, 9 y 10 de febrero de 2011, y su ejecutoria transcurrió el 11, 14 y 15 de los mismos mes y año (f. 506, cdno. 2).

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 15 de febrero de 2013, se aplicará el régimen jurídico previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con la sentencia de esta Corporación,² en que se determinó que «el término para interponer el recurso extraordinario de revisión que, se reitera, es un proceso autónomo en relación con el ordinario que culminó con el fallo impugnado, empezó a correr en vigencia de la Ley 1437 de 2011, siendo esta la norma aplicable tanto para la interposición como para el trámite».

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 2009,³ 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

²Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso-administrativo, sala 18 especial de decisión, sentencia de 7 de febrero de 2017, radicación 11001 03 15 000 2016 02753 00 (REV), consejera ponente: Rocío Araújo Oñate, actor: José Miguel Hurtado Moreno.

³ M.P. María Victoria Calle Correa.

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.”*⁴ 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.

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 1999,⁵ modificado por el artículo 1.º del acuerdo 55 de 2003,⁶ 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.

⁴ Sentencia C-269 de 1998, MP (E): Carmenza Isaza de Gómez.

⁵ 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: ...».

⁶ «Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado».

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 del Valle del Cauca, el 1.º de febrero de 2011, y el tema abordado fue la reliquidación de una pensión de jubilación de un extrabajador de la empresa Puertos de Colombia.

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.

Así las cosas, en este caso es procedente el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el accionante contra la sentencia de 1.º de febrero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se revocó el fallo de 26 de junio de 2009 dictado por el Juzgado Primero Administrativo de Buenaventura, que accedió de manera parcial a las súplicas de la demanda, y, en su lugar, se declaró inhibido para conocer del asunto por ineptitud sustantiva de la demanda.

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 que permaneció fijado entre el 8, 9 y 10 de febrero de 2011, y su ejecutoria corrió el 11, 14 y 15 de los mismos mes y año (f. 506, cdno. 2).

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.⁷

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, hoy 250 del CPACA.

5.5 La causal invocada. En el presente caso se invocó la causal 1.^a contenida en el artículo 250 del CPACA, consistente en «Haberse encontrado o recobrado

⁷ 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.

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 inexecutable 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».

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

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».⁸

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 1.º de febrero de 2011, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca revocó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Primero Administrativo de Buenaventura que accedió de manera parcial a las súplicas de la demanda y, en su lugar, se abstuvo de penetrar en la materia del asunto que se le planteaba porque, con fundamento en el artículo 164 del CCA,⁹ declaró probada la excepción de ineptitud de la demanda dentro de la

⁸ 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 teniendo origen en la actividad del hombre puede ser llevado materialmente al proceso con el fin de probar el hecho que representa [...]».

⁹ Código Contencioso Administrativo, artículo 164. «[...] En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada».

acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el señor Federico Julio Archer Narváz contra la Nación- Ministerio de la Protección Social y grupo interno de trabajo para la gestión del pasivo social de la empresa Puertos de Colombia, con el fin de que se declare la anulación de la Resolución 264 de 3 de mayo de 2002, de la coordinadora del área de pensiones del grupo interno de trabajo para la gestión del pasivo social de Puertos de Colombia, «Por la cual se ajustan las mesadas pensionales a los topes máximos legales y/o convencionales vigentes para cada caso».

Contra la anterior decisión, el accionante interpuso recurso extraordinario de revisión, para cuyo efecto invoca como fundamento la causal 1.^a consagrada en el artículo 250 del CPACA.

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, hoy 250 del CPACA. 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 1.^a establecida en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) dispone:

Son causales de revisión.

[...]

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

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.

En esta línea, la sala plena de lo contencioso-administrativo de esta Corporación, en sentencia de 8 de noviembre de 2005,¹⁰ 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 decisivo¹¹, 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 pudieron 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

¹⁰Consejo 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).

¹¹ 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].

o la produjera posteriormente a la sentencia”¹².

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 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 1.^a de revisión, prevista en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), es la de que, con posterioridad al fallo de segunda instancia, los documentos decisivos sean encontrados, 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.

Sin embargo, en el presente asunto, el recurrente invoca la causal 1.^a pero no demuestra que, después de dictada la sentencia, encontró o recobró documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la entidad demandada; por el contrario, en el recurso solo esgrime argumentos orientados a tratar de probar, por falta o defectuosa notificación (que no es la finalidad de la causal invocada), la ilegalidad de la Resolución 696 de 29 de agosto de 2002, de la coordinadora del área de pensiones del grupo interno de

¹² Hernando Morales Molina, Curso de Derecho Procesal Civil, Parte General, Bogotá, Ed. ABC, 1973, pág. 625 [cita de la sentencia].

trabajo para la gestión del pasivo social de Puertos de Colombia,¹³ para desvirtuar las razones que tuvo el fallador de segunda instancia para declarar de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por no demandar dicho acto administrativo, puesto que con la Resolución 264 de 3 de mayo de 2002, de la misma funcionaria, formaba un acto complejo.

En consecuencia, al no haber el recurrente aportado documentos decisivos, encontrados, recobrados o recuperados, no se configura, por infundada, la causal 1.^a estatuida en el artículo 250 del CPACA.

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 el accionante contra la sentencia de 1.º de febrero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el señor Federico Julio Archer Narváez contra la Nación- Ministerio de la Protección Social y grupo interno de trabajo para la gestión del pasivo social de la empresa Puertos de Colombia, 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.

¹³«[...]; caso contrario sucedió con el Señor ARCHER NARVAEZ ya que a pesar de que en la Coordinación de Pensiones del G.I.T., reposa la Dirección del Mencionado, ésta en ningún momento le comunicó los Actos Administrativos (RES. 000696/2002 Y 001763/2003) que invoco el Ad Quem para revocar la Sentencia de Primera Instancia por “INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA” [...]» (f. 26) [sic para todo el texto].

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