

**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Causal primera / PRUEBA RECOBRADA – Requisitos**

Para que proceda la revisión bajo esta causal es necesario que: Se recobren o encuentren documentos decisivos después de dictada la sentencia; Con ellas se hubiera podido proferir una decisión diferente; El recurrente no las hubiera podido aportar al proceso, por fuerza mayor, caso fortuito o por obra de la parte contraria. Es importante poner de presente que tal circunstancia solo puede modificar una sentencia ejecutoriada que ha hecho tránsito a cosa juzgada, cuando se trate de un documento relacionado con la controversia objeto de la sentencia. En esa medida, los documentos decisivos deben tener el carácter de prueba dentro de la controversia objeto de estudio.

**FUENTE FORMAL : LEY 1437 DE 2011- ARTÍCULO 250 NUMERAL 1**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de enero de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2002-01079-01(0380-12)**

**Actor: JHON JAIRO PINEDA PINEDA**

**Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE ANTIOQUIA Y OTROS**

**LEY 1437 DE 2011**

**Recurso Extraordinario de Revisión**

**SO.0003**

Conoce la Sala de Subsección del recurso extraordinario de revisión interpuesto por el apoderado del señor JHON JAIRO PIENDA, contra la sentencia de 2 de julio de 2010 proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, dentro del proceso que cursó con el radicado 2002-01079.

**I.- ANTECEDENTES**

- 1. La acción de nulidad tramitada ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya revisión se solicita.**

El señor JHON JAIRO PINEDA, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó que se declarara la nulidad de la Ordenanza N° 7 del 23 de marzo de 2001, Decreto Ordenanzal N° 1771 del 31 de agosto de 2001, la Resolución N° 1806 del 3 de octubre de 2001, la Comunicación N° 053399 del 14 de noviembre de 2001 y la Ordenanza N° 23 del 29 de noviembre de 2001, mediante las cuales la Asamblea Departamental modificó la planta de cargos de la Contraloría General de Antioquia.

Las anteriores pretensiones las fundamentó en los hechos que se resumen a continuación:

1.1.- Mediante la Resolución N° 013998 del 18 de septiembre de 1991, el demandante fue nombrado en el cargo de Auditor Regional Nivel 3, técnico y tecnológico grado 3, adscrito a la División de Auditoria y Finanzas de la Contraloría Departamental de Antioquia.

1.2.- El demandante fue inscrito en la carrera administrativa a través de la Resolución 434 del 24 de marzo de 1994, e incorporado a la nueva estructura orgánica de la Contraloría General de Antioquia, por Resolución 509775 del 4 de enero de 1999, ocupando el cargo de auditor, código 40101, adscrito a la Dirección de Auditoría Integral Departamental.

1.3.- A través de la Ordenanza 07 de marzo 23 de 2001 se modificó la estructura orgánica de la Contraloría, suprimiendo 102 cargos de empleados que se encontraban nombrados en provisionalidad. Manifiesta el actor que la supresión de los cargos no estuvo precedida del correspondiente estudio técnico necesario para legitimar este tipo de actuaciones administrativas, éste lo hizo posteriormente el Contralor General de Antioquia en ejercicio de las facultades otorgadas por la Ordenanza 07 del 23 de marzo de 2001.

1.4.- Mediante Decreto 1771 de agosto 31 de 2001 se suprimieron 228 cargos de la planta de personal, entre los cuales se encontraba el del demandante.

## **2. Sentencia de primera instancia objeto del recurso extraordinario de revisión.**

El Juzgado Veintiuno (21) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante sentencia de 21 de enero de 2008, se declaró inhabilitado para pronunciarse sobre la legalidad de la Ordenanza 07 del 23 de marzo de 2001, el Decreto Ordenanza 1771 del 31 de agosto de 2001, la Resolución 1806<sup>1</sup>, la Ordenanza 23 del 29 de noviembre de 2001<sup>2</sup>, la comunicación 053399 del 14 de noviembre de 2001<sup>3</sup>.

Lo anterior, por considerar que el proceso de reestructuración y modificación de la planta de cargos, realizada por la Asamblea Departamental, el Gobernador de Antioquia y el Contralor, se encontró ajustado a la Constitución, así mismo se probó dentro del proceso, la existencia de un estudio técnico previo que fundamentó la supresión de los cargos, dentro de los cuales se encontraba el desempeñado por el demandante y negó las demás pretensiones de la demanda.

De otra parte, resaltó que ante la supresión del cargo se le brindó al demandante la posibilidad de elegir entre la indemnización o el reintegro a un cargo de igual o similar categoría, optando él por la primera opción.

### **2.1.- Recurso de Apelación**

El apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación en contra de la anterior decisión, en el cual argumentó que la providencia objeto de recurso no tuvo en cuenta la falta de competencia por parte de la Asamblea Departamental de Antioquia, al delegar al Gobernador de Antioquia para que realizara la reestructuración de un ente autónomo, que no es, subordinado ni jerárquica ni funcionalmente por el Departamento de Antioquia.

### **3. Sentencia de Segunda Instancia.**

El TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, mediante providencia de 2 de julio de 2010, revocó los numerales del 1 al 3, en el que el juez de primera instancia se había declarado inhabilitado y conservó la decisión sobre el numeral 4 que corresponde a la comunicación y en su lugar negó las pretensiones de la demanda.

---

<sup>1</sup> Por medio de la cual se ordena comunicar al señor John Jairo Pineda su desvinculación de la Contraloría Departamental con ocasión de la supresión de su cargo.

<sup>2</sup> Por medio de la cual se crea el reten social.

<sup>3</sup> Por medio de la cual se informa al demandante su desvinculación de la Contraloría Departamental.

La anterior decisión, tuvo como fundamento que si bien la primera instancia decidió declararse inhibido para proferir sentencia de fondo sobre las pretensiones alusivas a los actos administrativos demandados, apoyándose en jurisprudencias emitidas por el Consejo de Estado, en las que se establecía que en las demandas que incluyeran un acto general del cual se derivaba un acto particular debía demandarse el primero por inaplicabilidad para declarar la nulidad del segundo, anotó que dicho planteamiento fue recogido por la misma corporación, estableciendo la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del Derecho para atacar ambos actos por la misma vía.

De otra parte, consideró que si bien el demandante optó por la alternativa de la indemnización, esta situación no le enerva la posibilidad de controvertir el acto de supresión del cargo, para que ejerza el control de legalidad del acto que le causó una afectación consistente en la pérdida de su empleo.

#### **4. Fundamentos del Recurso Extraordinario de Revisión.**

Por medio de escrito presentado de manera oportuna el 6 de febrero de 2012, el cual se encuentra en los folios 9 a 18 del cuaderno principal, el apoderado del señor JHON JAIRO PINEDA PINEDA solicitó la revisión de las providencias a las que se hizo referencia previamente, y para los efectos invocó las causales de revisión contenidas en los numerales 1 y 2 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup>.

Respecto de las causales, argumentó que la Contraloría General de Antioquia, presentó una actitud procesal engañosa, como quiera que informó en el trámite del proceso de la referencia, que el estudio técnico databa con fecha anterior al 31 de agosto de 2001, fecha en que se expidió el Decreto Ordenanzal 1771 de 2001, situación que es contraria a la realidad, pues el documento se produjo el 3 de octubre de 2001, es decir un mes después de haberse expedido el Decreto, así

---

<sup>4</sup> Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, 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.

(...)

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

mismo se vulneró el artículo 29 de Constitución Política, como quiera que hizo cálculos precisos y valoró pruebas que omitió aportarlas al proceso.

## **5. Contestaciones al Recurso Extraordinario de Revisión.**

La apoderada de la **GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA** contestó el recurso extraordinario de revisión, en el que propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que el ente departamental no participó en la elaboración del informe técnico, para ello el Contralor General de Antioquia, mediante Resolución 1243 del 17 de abril de 2001, conformó un equipo interdisciplinario, para el estudio técnico. Dicha comisión debía presentar ante el Despacho del Contralor el estudio técnico a más tardar el 30 de junio de 2001, fecha límite para la elaboración y presentación del informe técnico, razón por la cual, cualquier modificación al mismo con posterioridad a la reestructuración que dio lugar a la desvinculación del actor no fue del conocimiento por parte de la Gobernación.

Resaltó que en el evento de presentarse una irregularidad en el estudio técnico presentado en juicio por parte de la Contraloría Departamental y el presentado con antelación al Gobernador para efectuar la reestructuración, esto constituiría un hecho ajeno al ente territorial, toda vez que se parte de la buena fe depositada en el estudio técnico que le fuera enviada al ente departamental.

Por su parte la **CONTRALORÍA GENERAL DE ANTIOQUIA** contestó el recurso extraordinario de revisión, oponiéndose a las pretensiones del mismo e indicando que el Tribunal Administrativo de Antioquia, señaló en la sentencia que el estudio técnico que sirvió de fundamento para la expedición de los actos demandados, si existió y fue tenido en cuenta por la administración.

La prueba que se exhibe como causal para la formulación del recurso, entendida como la comunicación del Departamento Administrativo de la Función Pública es reiterar la existencia del estudio técnico atado necesariamente a la aprobación del ente nacional.

## **II.- CONSIDERACIONES**

## **1. Competencia.**

El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, fue establecido en el Decreto 01 de 1984, modificado por la Ley 446 de 1998 y actualmente se rige por lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 en sus artículos 248 a 255.

Precisamente en el artículo 249 de dicho cuerpo normativo se estableció que cuando se trate de sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos, conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia.

En este caso, atendiendo al criterio de especialización laboral, se le atribuye la competencia a la Sección Segunda del Consejo de Estado y a la Subsección que le corresponda de acuerdo al reparto, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003.

## **2.- Problema jurídico.**

Se contrae a determinar si es preciso declarar o no fundado el recurso extraordinario de revisión presentado contra la sentencia del 2 de julio de 2010 proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA dentro del proceso promovido por JHON JAIRO PINEDA en contra de la CONTRALORÍA DE ANTIOQUÍA que cursó con el radicado 2002-01079.

Para los efectos, esta Sala de Subsección deberá determinar si los documentos aportados por el apoderado de la parte actora tienen la calidad de documentos decisivos con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y definir si no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

## **2. Estudio de la excepción propuesta por la apoderada de la Gobernación de Antioquia.**

Previo a entrar a decidir sobre el fondo del asunto, la Sala de Subsección observa que la apoderada de la GOBERNACIÓN DE ANTIOQUÍA propuso dentro de la

contestación del recurso extraordinario de revisión, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, la cual se entrará a estudiar en caso de llegarse a acceder a la pretensiones del recurso incoado.

### **3. Sobre el Recurso Extraordinario de Revisión.**

Es pertinente recordar algunos aspectos básicos del recurso extraordinario de revisión. Al respecto, es importante señalar que el mismo se consagró como excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada material, y que permite controvertir un fallo ejecutoriado, cuando se configure alguna de las causales establecidas en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el único fin de que se produzca una decisión ajustada a la ley.

Este recurso constituye una verdadera acción impugnatoria con efectos rescisorios y se dirige a reexaminar circunstancias fácticas o probatorias que ameritan que se adopte una nueva decisión, contraria a aquella objeto de revisión. Para que prospere se requiere como antecedente, una sentencia ejecutoriada, bien sea de los Tribunales Administrativos o del Consejo de Estado, en única, primera o segunda instancia, creadora de la cosa juzgada material, la cual, una vez censurada, sólo puede ser desconocida luego de la comprobación de una de las causales contenidas en el artículo 250 del CPCA y con la concurrente y necesaria definición de que el fallo reprochado es erróneo o injusto por esa causa, es decir, que hay lugar a otra decisión distinta.

La Corte Suprema de Justicia, Corporación que también conoce del mismo dentro de su ámbito de competencia, ha precisado la naturaleza y fines de este medio impugnatorio, y al respecto ha destacado lo siguiente:

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

la justicia, al derecho de defensa claramente conculcado y al imperio de la cosa juzgada material (...)»<sup>5</sup>.

Es pertinente aclarar que la cosa juzgada es uno de los principios esenciales del proceso, pues en virtud de ella se impide que un debate judicial se prolongue de tal modo que por su indeterminación llegue hasta negar la seguridad que el ordenamiento jurídico debe proveer, poniendo fin a la incertidumbre que sobre los derechos exista, cuando estos han sido puestos en peligro.

Así las cosas, ha de entenderse que el referido recurso tiene una naturaleza netamente excepcional, hecho por el cual el legislador al momento de su creación previó que para su admisión, trámite y posterior resolución, era necesario acreditar la estricta, rigurosa y ajustada configuración de las causales que expresamente se consagraron como fundamento del mismo, con el fin de limitar el alcance de dicha figura, para así de forma paralela prever la protección del ya antedicho principio de la cosa juzgada.

En este orden de ideas, se reitera que tal medio de impugnación no constituye una tercera instancia dentro del proceso, en la que se puede intentar una nueva valoración de la prueba o provocar una interpretación adicional de las normas aplicables al caso. Por el contrario, los errores de apreciación probatoria en que haya podido incurrir el Tribunal, son extraños al recurso de revisión, pues este no es una instancia adicional en la que pueda replantearse el litigio.

Lo anterior tiene fundamento en la necesidad de evitar que el vencido en un proceso pueda a su capricho reanudar el debate concluido, so pretexto de volver la mirada a la prueba para pretender que se haga un nuevo y supuesto mejor juicio respecto de ella, o para reclamar una más aguda interpretación de la ley.

#### **4.- Análisis de las causales de revisión invocada por la parte actora.**

Tal como se refiere en líneas anteriores, el señor Jhon Jairo Pineda estimó que en su caso se configuró la causal consagrada en el numeral 1 del artículo 250 del C.P.A.C.A., es decir, el haber encontrado o recobrado un documento decisivo con el cual se hubiera podido proferir una decisión diferente.

---

<sup>5</sup> Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia de 3 de septiembre de 1996, exp. 5231.



Esta corporación<sup>6</sup> ha sostenido que

Ahora bien, en aras de hacer un examen detallado de los requisitos planteados, es pertinente iniciar por delimitar qué puede ser considerado como prueba y qué no, para que de ese estudio se pueda pasar a analizar si en el caso concreto se dio cumplimiento o no de los anteriores requerimientos.

Al respecto, en el artículo 165 de la Ley 1564 de 2012 se señaló lo siguiente:

**«ARTÍCULO 165. Medios De Prueba.** Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera **otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.**

El juez practicará las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales». **(Negrilla fuera de texto)**

De lo anterior se desprende que las pruebas son aquellos elementos mediante los cuales la parte o el mismo juez busca crear convencimiento dentro del proceso, lo que implica «justificar, manifestar y hacer patente la certeza de un hecho y la verdad de una cosa»<sup>7</sup> por medio de los diferentes medios establecidos y aceptados por las normas, los cuales no son más que «aquellos instrumentos jurídicos de los que se vale la ley para demostrar hecho»<sup>8</sup>.

Así las cosas, es indispensable para la prosperidad del recurso, entre otros requisitos, que el recurrente aporte documentos nuevos o recobrados que sean prueba de hechos relevantes que tengan el valor suficiente para transformar el sentido del fallo impugnado, y que no hayan sido aportados al proceso por circunstancias de fuerza mayor, caso fortuito o por obra de la parte contraria.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 25 de marzo de 2010, expediente 0702-06, magistrado ponente: BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ.

<sup>7</sup> HERNÁN FABIO LÓPEZ BLANCO, «Procedimiento Civil», Tomo 3, Pruebas. Ed. Dupré, Bogotá, 2008, p. 29.

<sup>8</sup> *Ibidem*

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 5 de diciembre de 2016, radicado 20001-23-31-000-2003-02565-01(36693), magistrado ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO.

En ese orden de ideas, el recurrente pretende que se le tengan como pruebas recobradas y decisivas:

- Respuesta por parte del Departamento de la Función Pública al Contralor de Antioquia, sobre la solicitud de asesoramiento para adelantar el proceso de reforma institucional de fecha 10 de mayo de 2001( obrante folio 7 cuaderno N° 3)
- Respuesta por parte del Departamento de la Función Pública al Contralor de Antioquia, sobre la solicitud de asesoramiento para adelantar el proceso de reforma institucional, con fecha de 17 de mayo de 2001.

Al respecto, observa la Sala que los aludidos documentos no están encaminados a probar ningún tipo de hecho relevante distinto al estudiado por el Tribunal Administrativo de Antioquia dentro del proceso que se examina, que permita generar tal grado de certeza al juez, que conlleve inevitablemente a modificar el sentido del fallo recurrido, pues contrario sensu, lo que se demuestra es que se hizo el estudio técnico exigido, como por la normativa.

En consecuencia, los documentos allegados no pueden tenerse por documentos decisivos, como quiera que no se trata de respuestas que lleven al convencimiento al juez de que la decisión adoptada es manifiestamente injusta y contraria a la realidad fáctica.

Por lo anterior, se declarará que la mencionada causal no tiene vocación de prosperidad.

De otra parte, el demandante alegó como segunda causal, haberse proferido la sentencia con documentos falsos o adulterados.

De lo anterior, se desprende como lo ha señalado esta Sección, en oportunidad anterior, lo siguiente:

“que para que esta causal se configure es necesario que la prueba documental que haya tenido carácter decisivo en el sentido de la sentencia recurrida sea falsa o adulterada, lo cual implica que no puede admitirse que el vicio recaiga sobre cualquier documento o medio de convicción obrante en el proceso, sino que se requiere que se trate de aquel o aquellos que sirvieron de sustento directo de la decisión adoptada en la providencia cuestionada.

Conviene igualmente precisar que tanto la doctrina como la jurisprudencia han coincidido en que esta condición de falsedad o adulteración del documento no depende de que la justicia penal así lo haya definido, contrario a como sucede en materia civil, donde la causal de revisión sí exige un pronunciamiento en tal sentido. En consecuencia, el juez administrativo tiene la potestad de efectuar un pronunciamiento objetivo respecto de la falsedad que se aduce en el recurso de revisión, independientemente de la decisión que se tome en materia penal<sup>10</sup>.

En el *sub examine*, el recurrente aseguró que el Tribunal Administrativo de Antioquia dictó sentencia con fundamento en los documentos aportados por la Contraloría General de Antioquia en medio magnético (estudios técnicos), bajo la afirmación de que habían sido elaborados con anterioridad al 31 de agosto de 2001, fecha de expedición del Decreto 1771, cuando en realidad fueron creados el 3 de octubre de ese mismo año.

Sin embargo, para la Sala, el Tribunal Administrativo de Antioquia encontró probada la existencia de un documento técnico contenido en un disco compacto (f. 185), previo al Decreto 1771 del 31 de agosto de 2001 que fundamentó la supresión de los cargos, el cual fue elaborado por el equipo interdisciplinario de la Contraloría General de Antioquia, atendiendo los parámetros previstos por las normas que rigen la materia.

En atención a lo expuesto, se observa que la causal invocada por el demandante no tiene vocación de prosperar, toda vez, que los documentos allegados, esto es, el estudio técnico, necesario para la reestructuración del personal de la entidad, se realizó por las personas competentes para ello, y bajo la supervisión de las entidades requeridas para el efecto, otorgándole plena validez a los mismos.

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

---

<sup>10</sup> Sentencia del cuatro (4) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Rad. Núm. 2002-91077-01(0461-12), MP doctor William Hernández Gómez.

## **RESUELVE**

**PRIMERO. DECLARAR INFUNDADO** el Recurso Extraordinario de Revisión propuesto por la parte actora, contra la sentencia de 2 de julio de 2010, proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUÍA, que negó las pretensiones de la demanda incoada por Jhon Jairo Pineda contra la **CONTRALORÍA DE ANTIOQUIA**.

**SEGUNDO. NEGAR** las pretensiones contenidas en el recurso extraordinario de revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**