

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Termina para interponerlo / SENTENCIA PROFERIDA ANTES DE LA VIGENCIA DE LA LEY 1437 DE 2011 – Termina de 2 años / SENTENCIA PROFERIDA EN VIGENCIA DE LA LEY 1437 DE 2011 – Termina de 1 año

[L]as leyes procesales son de aplicación inmediata, salvo para (i) los recursos interpuestos, (ii) la práctica de pruebas decretadas, (iii) las audiencias convocadas, (iv) las diligencias iniciadas, (v) los términos que hubieren empezado a correr, (vi) los incidentes en curso y (vii) las notificaciones en curso, que se regirán por las normas vigentes cuando empezaron a correr los términos o se realizó la respectiva actuación. Así las cosas, como los términos que hubieren comenzado a correr se regirán por las leyes vigentes cuando empezaron aquellos, para decidir si es oportunamente presentado o no un recurso extraordinario de revisión, se debe verificar en la jurisdicción contencioso-administrativa si es el CCA o el CPACA el que se encuentra en vigor el día siguiente en que alcanza su ejecutoria el fallo objeto de dicho mecanismo, de tal forma que hasta el 1.º de julio de 2011, se tendrán 2 años para incoarlo (CCA) o, de lo contrario, se contará con tan solo 1 año a partir del 2 de los mismos meses y año, ya que a partir de esa fecha entró a regir el CPACA.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 251 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 187 / LEY 1564 DE 2012 – ARTICULO 624

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Causal segunda / CAUSAL SEGUNDA - 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 / DOCUMENTO RECOBRADO – Requisitos / CAUSAL SEGUNDA - No se configura

[E]xamina la Sala si la certificación de 26 de marzo 1999, suscrita por el señor Máximo Vergara Ruz, en su condición de subdirector administrativo y financiero (e) de «CARSUCRE», que textualmente señala que el actor «[...] prestó sus servicios en esta entidad mediante Orden de Prestación de Servicio desde el 15 de noviembre de 1996 hasta el 15 de marzo de 1999», es un documento recobrado y las razones que no le permitieron aportarlo en la etapa procesal oportuna, para lo cual se verifican uno a uno los aludidos criterios que exige el numeral 1 del artículo 250 del CPACA. Que se trate de documentos. En efecto, se trata de un documento contenido en un oficio expedido el 26 de marzo de 1999, suscrito por el señor Máximo Vergara Ruiz, quien se identifica como subdirector administrativo y financiero (e) de «CARSUCRE». El documento debe ser recobrado. Sobre la obtención del oficio sostuvo el actor que simplemente es un «documento nuevo, que prueba el trabajo continuo [...] en el tiempo, con fecha Marzo 26 de 1.999, con el membrete de CARSUCRE», de donde no se infiere que se trate de un documento que se recobró, sino de uno que por algún motivo ajeno al proceso el actor no aportó. Que no hubiera podido ser aportado oportunamente por circunstancias ajenas a la voluntad del recurrente. Este elemento no se sustenta por parte del recurrente, pues no explica las razones o motivos por los cuales no lo allegó al proceso, toda vez que el documento existía al momento de presentarse la demanda, esto es, el 15 de diciembre de 2000. A lo anterior se agrega el hecho de que la parte demandada desconoce su contenido y afirma que «[...] no reposa en los archivos documentales de la entidad, desconociendo la proveniencia de la misma [...]», motivo por el cual a nadie más que al interesado le era dable aportarla, sin que se

explique la razón de la falta de diligencia para que se sometiera oportunamente a los mecanismos de contradicción y defensa del ente accionado, ya que al cumplir con lo ordenado en el auto de pruebas de 8 de marzo de 2004, la Corporación Autónoma Regional de Sucre remitió la información conforme a sus archivos, la que no fue objeto de contradicción por el actor más allá de lo dicho en los alegatos de conclusión. En esas condiciones, se reitera que el recurso extraordinario no es una oportunidad más para subsanar la negligencia de las partes frente a la carga probatoria que les corresponde. 1 Que el documento o documentos que se afirman decisivos, hubieran podido conducir a una decisión diferente. En criterio del accionante la prueba documental es «contundente» para revocar el fallo, puesto que demuestra su trabajo continuo, sin embargo, a juicio de la Sala este es un aspecto que debió ser materia de debate probatorio en la acción de nulidad y restablecimiento y no dentro del recurso extraordinario. Por otro lado, de la lectura de la sentencia se establece que el actor no acreditó la subordinación como elemento fundamental de una relación laboral, lo que indica que el documento que se allega como recobrado en nada influiría respecto de la decisión del Tribunal Administrativo de Sucre, comoquiera que no desvirtúa la legalidad del acto administrativo demandado, en cuanto a este aspecto se refiere, el que es fundamental para que las pretensiones en el denominado «contrato realidad» puedan prosperar. Así las cosas, como la prueba traída no se adecúa a las condiciones de la causal invocada en este recurso extraordinario de revisión, que tiene por finalidad desvirtuar la cosa juzgada de las sentencias, sin más disquisiciones sobre el particular, se declarará infundado.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 250

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER

Bogotá, D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

Radicación número: 11001-03-25-000-2013-00812-00(1658-13)

Actor: EDILBERTO TATIS MONTES

Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. CONTRATO REALIDAD (DOCUMENTO RECOBRADO). RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.

Procede la Sala a resolver el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el actor contra la sentencia proferida, en única instancia, por el Tribunal

Administrativo de Sucre el 10 de marzo de 2011, mediante la cual negó las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN

El señor Edilberto Tatis Montes, por conducto de apoderado, incoó acción de nulidad y restablecimiento del derecho 7001-23-24-002-2000-01871-00, en la que solicitaba la anulación del oficio DG-2467 de 28 de agosto de 2000 del director (e) de la entidad demandada, que le negó el reconocimiento y pago de prestaciones sociales y cesantías, y, en consecuencia, como restablecimiento del derecho, pidió que se le pagaran las prestaciones sociales (primas de navidad y vacaciones, vacaciones compensadas, dotaciones, bonificaciones, horas extras, compensatorios por haber laborados festivos, cesantías y subsidio familiar) y aportes a salud y pensiones adeudadas, por haber trabajado como auxiliar de protección y control del medio ambiente y controlador de portería, por el período comprendido entre el 15 de noviembre de 1996 y el 31 de diciembre de 1999; sumas debidamente actualizadas.

Relata el actor que (i) prestó sus servicios personales en la Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre) desde el 15 de noviembre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1999, de manera permanente, continua e ininterrumpida; (ii) algunas veces suscribía órdenes de prestación de servicio y, otras, órdenes laborales; (iii) trabajaba en horario ordinario de 8:00 a. m. a 12:30 p. m. y de 2:00 a 5:30 p. m. y festivos de 7:00 a. m. a 6:00 p. m.; (iv) el pago de su salario lo realizó Carsucre a través de su cuenta en el Banco AV Villas; (v) le pagaban \$265.000 de salario mensual, que no se le incrementó durante todo el tiempo trabajado; (vi) el 15 de mayo de 2000 solicitó el reconocimiento y pago de las prestaciones, cesantías, aportes a seguridad social y subsidio familiar, que luego de instaurar una acción de tutela para obtener respuesta, le fueron negados por oficio DG-2467 de 28 de agosto siguiente, suscrito por el director (e) de Carsucre.

Citó como normas violadas por el acto administrativo acusado los artículos 13, 25, y 53 de la Constitución Política, la Ley 115 de 1994 y los Decretos 222 de 1983 y 2277 de 1979. Consideró que se configuró una verdadera relación laboral y se convirtió en un funcionario de hecho, ya que se cumplen los elementos de

subordinación, prestación personal del servicio y remuneración, por lo que se configura un «contrato realidad».

A su turno, la demandada se opuso a las pretensiones y alegó que se suscribieron órdenes de prestación de servicios con el demandante, bajo los parámetros establecidos en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, por los períodos allí acordados, por lo que no fue permanente, ni bajo continua dependencia y subordinación, motivo por el cual no se desnaturalizó la relación contractual y no está obligada al pago de prestaciones sociales.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

El Tribunal Administrativo de Sucre, mediante sentencia de 10 de marzo de 2011 (ff. 272 a 286), proferida en única instancia, negó las súplicas de la demanda, dado que no se probó la continuidad en el servicio ni la subordinación como elemento de la relación laboral. En este sentido discurrió dicha Colegiatura, así:

[...] observando el material probatorio oportunamente allegado al proceso, la Sala encuentra como prueba documental constancia del Subdirector Administrativo Financiero y Pagador de la Corporación Regional de Sucre CARSUCRE en la que certifica las erogaciones, periodos de permanencia en la entidad, los montos de las diferentes órdenes de prestación de servicios y la forma como le fueron cancelados al actor¹, con lo cual se demuestra la vinculación del demandante mediante la modalidad de contrato de prestación de servicio.

De la mencionada constancia se puede observar que el actor no prestó sus servicios de forma continua; contrario a lo anotado en el numeral tercero del acápite de los hechos del libelo de la demanda y en lo expuesto por el señor Heli Mesa Bohórquez en su declaración² en lo referente a la prestación del servicio de manera continua, de las pruebas del proceso se encuentra que entre los años de 1997 y 1999 hubo interrupción en la prestación del servicio, ya que en el año de 1998 sólo laboró de junio a noviembre, con lo que se vislumbra intermitencia en la prestación del servicio como controlador de portería: por tanto al no haber sido continua su labor se entiende que sus labores no eran inherentes a la entidad.

En ese mismo contexto reposa en el acervo probatorio el Manual de Funciones y Requisitos para los cargos de la Planta de Personal de la Corporación Regional de Sucre CARSUCRE³, del cual realizando una exhaustiva valoración, no se logra determinar de manera clara y precisa que

¹ «Folios 170 y 171».

² «Folio[s] 174 a 179».

³ «Folios 51 a 167».

el cargo de controlador de portería-función que ostentó el actor –esté establecido en el manual de funciones de los diferentes cargos de la entidad accionada.

Por lo que ante esta situación y ante la imposibilidad de llevar a cabo las funciones de controlador de portería por los funcionarios de planta existentes de CARSUCRE, es decir, ante la insuficiencia del personal era viable la contratación para la prestación de este servicio por parte de CARSUCRE.

Ahora, si se ejecutó dicha relación contractual estatal en las instalaciones de dicha entidad y cumpliendo un horario, como lo afirmó accionante en los hechos y el señor Heli Fernando Mesa Bohórquez en su declaración⁴, ello no implica que exista o se configure la subordinación jurídica⁵.

Del mismo modo, dentro del expediente no aparecen los medios de convicción que indiquen o prueben que el señor Tatis Montes se encontraba en la mismas situaciones o circunstancias de la entidad, **componente crucial para que se genera una relación subordinada**, lo que predica desigualdad jurídica entre el señor Tatis Montes y los demás empleados en el desempeño de los cargos.

Sin perjuicio de lo anterior, tampoco se demostró otro componente desarrollado por la jurisprudencia esencial para desvirtuar un contrato de prestación de servicio – que se ilustra en que el servicio ejercido por el contratista hubiese sido necesario y indispensable para que la Corporación Regional de Sucre CARSUCRE ejecutara las funciones asignadas por la Constitución y la Ley. (sic para toda la cita)

La sentencia se notificó por edicto fijado del 18 al 23 de marzo y quedó ejecutoriada el 28 de marzo de 2011.

III. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

El demandante interpuso recurso extraordinario de revisión contra la anterior providencia (ff. 1 y 2), con fundamento en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo (CCA), esto es, «Haberse recobrado después de dictar la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiere 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».

⁴ «Folio 175».

⁵ «La sentencia acusada también encuentra sustento en el razonamiento de que los horarios y la realización de trabajos en las instalaciones de la empresa no significa per se el establecimiento de una dependencia y subordinación, considera la Corte que aún tomando este último aserto como jurídico, tiene razón el Tribunal a emitirlo porque ciertamente la subordinación típica de la relación laboral no se configura automáticamente por el hechos desde que el inicio o en u[n] determinado momento del vínculo jurídico convengan los contratantes un horario de prestación de servicios y la realización de estos dentro de las instalaciones del beneficiario de los mismos. CDJ, Sala de Casación Laboral, sentencia mayo 4 de 2001, Rad, 15.678, M.P. José Roberto Herrera Vergara» (sic para toda la cita).

Pide el actor que se revoque el fallo, de única instancia, proferido por el Tribunal Administrativo de Sucre, el 10 de marzo de 2011, porque en este se adujo que su trabajo en la entidad demandada «no fue continuo en el tiempo» y, en razón a ello, después de ejecutoriada la sentencia que le negó las pretensiones y lo «condenó en costas», consiguió «una prueba documental con fecha [m]arzo 26 de 1999, firmada por el señor [Máximo Vergara Ruiz], en su calidad de Subdirector Administrativo y Financiero (E), en la cual enuncia textualmente que [...] prestó sus servicios en [la] entidad mediante orden de prestación de servicio desde el 15 de noviembre de 1996 hasta el 15 de marzo de 1999, de forma, que esta prueba documental es contundente para revocar el fallo atacado».

IV. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de 3 de marzo de 2014 (ff. 44 y 45) se admitió el recurso y se ordenó la notificación a los señores director general de la Corporación Autónoma Regional de Sucre y procurador delegado ante esta Corporación.

4.1. Parte demandada (ff. 59 a 61). El director general de la Corporación Autónoma Regional de Sucre, a través de apoderado, solicita que el recurso extraordinario de revisión se declare infundado.

En relación con los hechos alude que es parcialmente cierto, ya que si bien la sentencia no accedió a las pretensiones del demandante, en esta no se condenó en costas.

Frente a la causal invocada por el demandante en el recurso extraordinario de revisión, numeral 2 del artículo 188 del CCA, estima:

[...] la supuesta prueba recobrada [...] no reposa en los archivos documentales de la entidad, desconociéndose la providencia de la misma, amén de que no incide de manera sustancial para variar la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Sucre, toda vez que la misma no suple la certificación de pago y tiempo de servicio expedida por el Subdirector Administrativo Financiero y Pagador de la Corporación Autónoma Regional de Sucre (CARSUCRE) obrante a folios 170 y 171 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado 70012324002200001871, la cual indica de manera precisa los periodos para los cuales fue contratado el señor Edilberto Tatis Montes.

[...] es absurdo celebrar una orden de prestación de servicios o un contrato de prestación de servicios desde el 15 de noviembre de 1996 hasta el 15 de marzo de 1999, es decir abarcando tres (3) vigencias fiscales, pues, dado el

principio de anualidad que rigen los presupuestos de las entidades estatales es posible la realización de contratos u [ó]rdenes de prestación de servicios por estos lapsos o términos.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1 Cuestión previa. Antes de decidir 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 21 de marzo de 2013 (f. 2) contra la sentencia, de única instancia, proferida el 10 de marzo de 2011 (fs. 272 a 286 c. 2 expediente ordinario), notificada por edicto que permaneció fijado entre el 18 y 23 de los mismos mes y año (f. 287 c. 2 *idem*).

Sobre la naturaleza del recurso extraordinario de revisión, consideró la sala plena de esta Corporación⁶ que no comporta una tercera instancia, sino una «[...] nueva acción con un objeto de impugnación diferente, cual es una sentencia que ostenta la condición de inmutabilidad en virtud de la cosa juzgada y que por la vía del Recurso Extraordinario de Revisión busca ser invalidada», es decir, un proceso nuevo, autónomo, independiente con trámite propio (etapas procesales) y fallo que define sobre la legalidad de una sentencia ejecutoriada, como medio excepcional de impugnación.

Al respecto, la normativa del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) se aplica «[...] a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia»⁷ (2 de julio de 2012).

Así las cosas, comoquiera que el recurso extraordinario de revisión no comporta una tercera instancia u otra adicional, sino un nuevo proceso o mecanismo de control, este se rige bajo la norma que esté en vigor al momento de su presentación.

En similares términos consideró esta subsección, en proveído de 28 de

⁶ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez, auto de 12 de agosto de 2014, exp.110010315000201302110 00; actor: Jairo Luis Polanía Carrizosa, recurso extraordinario de revisión-impedimento.

⁷ Ver artículo 308 del CPACA.

septiembre de 2016⁸, al destacar que «[...] el recurso extraordinario de revisión procede contra sentencias ejecutoriadas que se profirieron en procesos que ya están culminados. En este mismo sentido como la revisión no es una tercera instancia, sino un procedimiento nuevo⁹, al citado recurso se aplica, en principio, la normatividad vigente al momento de su interposición».

A manera de corolario, como este recurso extraordinario de revisión se presentó el 21 de marzo de 2013 (f. 2), el régimen jurídico aplicable es el contenido en el CPACA.

5.2 Competencia. En relación con la competencia de esta Colegiatura para conocer del medio extraordinario de impugnación que se analiza, el artículo 249 del CPACA determina:

De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión¹⁰.

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia.

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los jueces administrativos conocerán los Tribunales Administrativos.

Indica lo anterior, que la competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión, interpuesto contra una sentencia proferida por un tribunal administrativo, corresponde a las secciones y subsecciones de esta Corporación, según la materia.

⁸ Sección segunda, subsección B, C. P. César Palomino Cortés, providencia de 28 de septiembre de 2016, expediente 11001-03-25-000-2013-00023-00 (0068-2013), José Durney Pareja Grisales contra Nación-Ministerio de Defensa Nacional, recurso extraordinario de revisión (decide recurso de súplica contra auto que rechazó el recurso por extemporáneo).

⁹ «(...) El Recurso Extraordinario de Revisión no constituye una instancia adicional (...) con la demanda de revisión se inicia una instancia que cuenta con trámite propio y diferentes etapas procesales que se enmarcan dentro del debido proceso, hasta culminar con un fallo que define sobre la legalidad de una sentencia ejecutoriada (...). Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez. Auto de 12 de agosto de 2014. Expediente. No. 110010315000201302110-00. Actor. Jairo Luis Polania Carrizosa.

¹⁰ El aparte «sin exclusión de la sección que profirió la decisión», fue declarado exequible, por el cargo analizado, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-450-15 de 16 de julio de 2015, magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sobre este aspecto, el artículo 13 del acuerdo 58 de 1999¹¹, modificado por el artículo 1 del acuerdo 55 de 2003¹², 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.

A manera de corolario, comoquiera que la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión fue dictada, en única instancia, por el Tribunal Administrativo de Sucre, el 10 de marzo de 2011, y el tema abordado fue el de «contrato realidad», en consonancia con lo establecido en el artículo 249 del CPACA y el numeral 3 del aparte transcrito del artículo 13 del acuerdo 58 de 1999, la competencia para conocer del presente recurso es de esta Sección, no solo por cuanto fue interpuesto contra una providencia dictada en única instancia por un tribunal administrativo, sino además porque su materia es de carácter laboral.

5.3 Término para interponerle. El artículo 187 del Código Contencioso Administrativo (CCA) establece como término para interponer el recurso extraordinario de revisión 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 de aquella.

Por su parte, el artículo 624 del Código General del Proceso, que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887¹³, dispone:

¹¹ 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: ...».

¹² «Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado».

¹³ Antes de la modificación, establecía: «Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que

Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad.

En este orden de ideas, las leyes procesales son de aplicación inmediata, salvo para (i) los recursos interpuestos, (ii) la práctica de pruebas decretadas, (iii) las audiencias convocadas, (iv) las diligencias iniciadas, (v) **los términos que hubieren empezado a correr**, (vi) los incidentes en curso y (vii) las notificaciones en curso, que se regirán por las normas vigentes cuando empezaron a correr los términos o se realizó la respectiva actuación.

Así las cosas, como los términos que hubieren comenzado a correr se regirán por las leyes vigentes cuando empezaron aquellos, para decidir si es oportunamente presentado o no un recurso extraordinario de revisión, se debe verificar en la jurisdicción contencioso-administrativa si es el CCA o el CPACA el que se encuentra en vigor el día siguiente en que alcanza su ejecutoria el fallo objeto de dicho mecanismo, de tal forma que hasta el 1.º de julio de 2011, se tendrán 2 años para incoarlo (CCA) o, de lo contrario, se contará con tan solo 1 año a partir del 2 de los mismos mes y año, ya que a partir de esa fecha entró a regir el CPACA.

Visto lo anterior, dado que la sentencia objeto del presente recurso extraordinario de revisión, alcanzó su ejecutoria el **28 de marzo de 2011** (f. 19 vuelto), es decir, en vigor del CCA, código que prevé un término de dos (2) años siguientes a la ejecutoria del respectivo fallo, se tendrá como oportunamente presentado, toda vez que se incoó el **21 de marzo de 2013** (f. 2).

hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación».

5.4 Aspectos generales del recurso extraordinario de revisión¹⁴. El recurso de revisión, que, en materia de lo contencioso-administrativo, se encuentra regulado por el capítulo I del título VI del CPACA, 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 relacionadas en el artículo 249 *ibidem*, y, además, porque las causales de procedencia las consagró de manera taxativa el legislador en el artículo 250 *idem*, lo cual implica que las facultades del juez que conoce del recurso extraordinario se reducen al estudio de los planteamientos esgrimidos por el recurrente, que deben estar dirigidos a configurar la causal alegada como sustento de la pretensión de revisión, sin que sea posible incluir argumentos distintos ni revivir la controversia jurídica y fáctica propia del proceso en el que se profirió la sentencia objeto del recurso extraordinario.

En este orden de ideas, es válido afirmar que 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 de forma restringida en la ley como causales de revisión en el artículo 250 del CPACA.

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».

En lo que atañe a dicha causal, si bien el actor invoca en su solicitud la contenida en el CCA, estima la Sala que comoquiera que este recurso extraordinario se rige por el CPACA y la misma se encuentra incorporada en el numeral 1 del artículo

14 Sobre las generalidades del recurso extraordinario de revisión pueden consultarse, entre otras: Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencias de 27 de febrero de 2017 (11001-03-15-000-2016-01440-00 REV), 20 de junio de 2016 (expediente 11001-03-15-000-2007-00958-00, 2 de marzo de 2010 (expediente REV-2001-00091), 6 de abril de 2010 (expediente REV-2003-00678), 20 de octubre de 2009 (expediente Rad. REV-2003-00133), 12 de julio de 2005 (expediente REV-1997-00143-02), 14 de marzo de 1995 (expediente REV-078), 16 de febrero de 1995 (expediente REV-070), 20 de abril de 1993 (expediente REV-045) y 11 de febrero de 1993 (REV-037); sección segunda, subsección A, sentencias de 27 de julio de 2017 (expedientes 05001-23-31-000-2002-01628-01 [0379-12] y 05001-23-31-000-2002-01080-02 [1829-12]) y de 27 de abril de 2017 (expediente 05001-23-31-000-2002-00574-01 [0557-12] y subsección B, sentencia de 26 de mayo de 2010 (expediente: 15001-23-31-000-2001-06339-01 [0702-01]); sección tercera, sentencias de 2 de marzo de 2017 (73001-23-31-000-2004-00818-02 [35392]), 22 de abril de 2009

250¹⁵ de la norma antes señalada, se examinará el asunto bajo dicho precepto en aras de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal y las facultades del juez para indicar la vía procesal adecuada¹⁶ y sanear los vicios que acarreen nulidades¹⁷.

Esta causal se refiere a documentos, entendidos estos como medios de prueba (relacionados 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 en general «todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo»¹⁸, los que deben ser concluyentes, es decir, con los cuales se hubiera podido adoptar una determinación distinta.

Así las cosas, 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 sea por 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.

5.6 Caso concreto. Mediante sentencia de 10 de marzo 2011, el Tribunal Administrativo de Sucre negó las súplicas de la demanda tendientes a que se declarara la existencia de una relación laboral y no contractual entre las partes y, como consecuencia de ello, ordenar el pago de prestaciones sociales, cesantías, subsidio familiar y aportes a seguridad social en favor del actor, al considerar que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto acusado, por no haberse acreditado la continuidad en la prestación del servicio y la subordinación.

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

(expediente: 35995) y sección quinta, auto de 25 de mayo de 2017, expediente: 11001-03-28-000-2017-00013-00, C.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁵ «Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales 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».

¹⁶ Artículo 171 del CPACA.

¹⁷ Artículo 207 del CPACA.

¹⁸ RAMÍREZ GÓMEZ, José Fernando, La prueba documental, Teoría General, Señal Editora, Medellín, 2000, 7.^a ed. pp. 45 a 47 donde cita diez definiciones de diversos autores, de donde concluye que se entiende por documento «[...] 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 [...]».

el artículo 188 del CCA, la que se debe entender como la 1ª del artículo 250 del CPACA.

Para que se configure esta causal, como se dijo en el acápite precedente, es indispensable que se trate de una prueba documental, que se aspira a que se reconozca su valor probatorio, 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, que debe versar sobre los hechos y pretensiones del litigio, y que sea concluyente para modificar la decisión adoptada; además, la exigencia fundamental para que se estructure es que los documentos decisivos sean recobrados o recuperados con posterioridad al fallo objeto de censura extraordinaria, puesto que su existencia debe ser anterior a este.

Estima la Sala oportuno reiterar 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, por lo que sus causales son taxativas y el recurrente debe acreditarlo plenamente, para que el funcionario judicial pueda entrar a declararlo procedente y dictar la sentencia de reemplazo que en derecho corresponda.

En estas condiciones, examina la Sala si la certificación de 26 de marzo 1999, suscrita por el señor Máximo Vergara Ruz, en su condición de subdirector administrativo y financiero (e) de «CARSUCRE», que textualmente señala que el actor «[...] prestó sus servicios en esta entidad mediante Orden de Prestación de Servicio desde el 15 de noviembre de 1996 hasta el 15 de marzo de 1999», es un documento recobrado y las razones que no le permitieron aportarlo en la etapa procesal oportuna, para lo cual se verifican uno a uno los aludidos criterios que exige el numeral 1 del artículo 250 del CPACA.

i) Que se trate de documentos. En efecto, se trata de un documento contenido en un oficio expedido el 26 de marzo de 1999, suscrito por el señor Máximo Vergara Ruiz, quien se identifica como subdirector administrativo y financiero (e) de «CARSUCRE».

ii) El documento debe ser recobrado. Sobre la obtención del oficio sostuvo el

actor que simplemente es un «documento nuevo, que prueba el trabajo continuo [...] en el tiempo, con fecha Marzo 26 de 1.999, con el membrete de CARSUCRE», de donde no se infiere que se trate de un documento que se recobró, sino de uno que por algún motivo ajeno al proceso el actor no aportó.

iii) Que no hubiera podido ser aportado oportunamente por circunstancias ajenas a la voluntad del recurrente. Este elemento no se sustenta por parte del recurrente, pues no explica las razones o motivos por los cuales no lo allegó al proceso, toda vez que el documento existía al momento de presentarse la demanda, esto es, el 15 de diciembre de 2000 (f. 8 c. 1 expediente proceso ordinario).

A lo anterior se agrega el hecho de que la parte demandada desconoce su contenido y afirma que «[...] no reposa en los archivos documentales de la entidad, desconociendo la proveniencia de la misma [...]», motivo por el cual a nadie más que al interesado le era dable aportarla, sin que se explique la razón de la falta de diligencia para que se sometiera oportunamente a los mecanismos de contradicción y defensa del ente accionado, ya que al cumplir con lo ordenado en el auto de pruebas de 8 de marzo de 2004 (ff. 34 a 37), la Corporación Autónoma Regional de Sucre remitió la información conforme a sus archivos (ff. 170 y 171 C. 1 proceso ordinario), la que no fue objeto de contradicción por el actor más allá de lo dicho en los alegatos de conclusión.

En esas condiciones, se reitera que el recurso extraordinario no es una oportunidad más para subsanar la negligencia de las partes frente a la carga probatoria que les corresponde.

iv) Que el documento o documentos que se afirman decisivos, hubieran podido conducir a una decisión diferente. En criterio del accionante la prueba documental es «contundente» para revocar el fallo, puesto que demuestra su trabajo continuo, sin embargo, a juicio de la Sala este es un aspecto que debió ser materia de debate probatorio en la acción de nulidad y restablecimiento y no dentro del recurso extraordinario.

Por otro lado, de la lectura de la sentencia se establece que el actor no acreditó la subordinación como elemento fundamental de una relación laboral, lo que indica que el documento que se allega como recobrado en nada influiría respecto de la decisión del Tribunal Administrativo de Sucre, comoquiera que no desvirtúa la

legalidad del acto administrativo demandado, en cuanto a este aspecto se refiere, el que es fundamental para que las pretensiones en el denominado «contrato realidad» puedan prosperar.

Así las cosas, como la prueba traída no se adecúa a las condiciones de la causal invocada en este recurso extraordinario de revisión, que tiene por finalidad desvirtuar la cosa juzgada de las sentencias, sin más disquisiciones sobre el particular, se declarará infundado.

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 infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el accionante contra la sentencia de 10 de marzo de 2011, proferida en única instancia por el Tribunal Administrativo de Sucre, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el señor Edilberto Tatis Montes contra la Corporación Autónoma Regional de Sucre, 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

Relatoría: JORM.