



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A"
CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)

ACCIONANTE: JORGE RAÚL GALLO MACHADO

DEMANDADO: CONTRALORÍA GENERAL DE ANTIOQUIA Y OTROS

Recurso extraordinario de revisión

SE. 0061

Decide la Sala el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el señor Jorge Raúl Gallo Machado, contra la sentencia de 10 de diciembre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

I. ANTECEDENTES

1. De la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho

Por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Ordenanza 07 del 23 de marzo de 2001, por medio de la cual la Asamblea Departamental de Antioquia modificó la planta de personal de la Contraloría General de dicho departamento.

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

- Decreto 1771 del 31 de agosto de 2001, expedido por el gobernador de Antioquia, por medio del cual se ajustó la estructura administrativa y la planta de personal de la Contraloría General del departamento.
- Resolución 1736 del 3 de octubre de 2001, por medio del cual, el contralor General de Antioquia ejecutó el Decreto 1771 de 2001 y determinó el retiro del servicio del señor Jorge Raúl Gallo Machado.
- Oficio 49620 del 3 de octubre de 2001 mediante el cual el contralor general de Antioquia le comunicó el retiro del servicio.
- Ordenanza 23 del 29 de noviembre de 2001, parágrafo segundo del artículo 8, mediante la cual la misma Asamblea creó el denominado «retén social».

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó se ordene la reincorporación al empleo que venía desempeñando en la Contraloría General de Antioquia y el pago de las sumas adeudadas por concepto de derechos salariales y prestacionales dejados de percibir desde el momento de la desvinculación hasta la sentencia que ponga fin al proceso.

Afirmó que los actos demandados, con los que se suprimieron 228 cargos de la planta de la Contraloría General de Antioquia, no estuvieron precedidos de un estudio técnico que justificara la utilidad de la medida adoptada. Igualmente sostuvo que el Decreto 1771 de 31 de agosto de 2001 se expidió sin competencia, toda vez que la Asamblea Departamental no podía delegar en el gobernador de Antioquia la potestad de establecer la estructura de la Contraloría. Finalmente, alegó que se desconocieron las normas de carrera administrativa, habida cuenta de que los criterios de permanencia en el servicio no tuvieron en cuenta el mérito.

En primera instancia, el Juzgado 7 Administrativo de Medellín, mediante sentencia de 24 de junio de 2009, negó las pretensiones de la demanda.

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

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, y se probó dentro del proceso, la existencia de un estudio técnico previo que fundamentó la supresión de los cargos.

Igualmente, precisó que ante la modificación de la planta de personal, el demandante optó por la indemnización y no por el reintegro, por lo que no era dable solicitar ante la jurisdicción su reincorporación a la planta de personal.

2. Sentencia objeto de Revisión

Al ser desatado el recurso de apelación contra dicha decisión, el Tribunal Administrativo de Antioquia, en sentencia de 10 de diciembre de 2010, se declaró inhibido para pronunciarse sobre la nulidad de la Comunicación 049620 de 3 de octubre de 2001, y confirmó en lo demás la providencia de primera instancia en cuanto negó las pretensiones de la demanda.

Estableció que la Asamblea departamental de Antioquia se encontraba plenamente facultada para organizar la Contraloría del departamento y para delegar temporalmente sus funciones en cabeza del gobernador, con base en la facultad conferida por el numeral 9 del artículo 300 de la Constitución, siendo así como éste último no actuó por cuenta propia cuando expidió el Decreto Ordenanzal 1771 del 31 de agosto de 2001, por medio del cual se ajustó la estructura administrativa y la planta de personal de la entidad, sino que, por el contrario, lo hizo con sujeción a los parámetros fijados en la norma de carácter territorial que lo habilitaba para proceder en esa dirección.

Por otra parte, aclaró que el criterio del mérito sí se respetó al momento de seleccionar al personal para continuar en la nueva planta de personal. Además, que el demandante optó voluntariamente por la indemnización,

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

renunciando tácitamente a continuar vinculado a la Contraloría General de Antioquia.

3. Del recurso de revisión

El demandante, por conducto de apoderado, solicitó que se invalide la sentencia de segunda instancia así como también la Ordenanza 07 del 23 de marzo de 2001; el Decreto Ordenanzal 1771 de 31 de agosto de 2001; las Resoluciones 1736 y 49620 que comunicaron la supresión del cargo; y la Ordenanza 23 del 29 de noviembre de 2001.

Como consecuencia de lo anterior, pidió que se le reincorpore al empleo que venía desempeñando al momento de su desvinculación de la Contraloría General de Antioquia y se le paguen todos los salarios y prestaciones sociales que se hubieren causado desde el momento que se produjo su retiro hasta el momento del fallo, y que se condene en costas a la entidad demandada.

Al efecto, invocó las causales 1 y 2 del artículo 188 del CCA, que disponen: «Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. 2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria».

Como sustento de la causal primera, indicó que la sentencia se dictó con fundamento en documentos (en medio magnético) que hicieron creer a las partes, jueces y magistrados que habían sido elaborados con anterioridad a la fecha de expedición del Decreto 1771, esto es, el 31 de agosto de 2001, cuando la realidad es que fueron creados el 3 de octubre de 2001, lo que sugiere que «la actitud engañosa de LA CONTRALORÍA GENERAL DE ANTIOQUIA no paró en omitir la entrega de pruebas basilaes para el proceso, sino que también aportó una en medio magnético aduciendo que se

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

elaboró en fecha anterior, lo que supone una artimaña buscando un resultado que fuera exclusivamente a su favor» (f. 11).

Respecto de la causal segunda, sostuvo que la mencionada entidad «pretermitió maliciosa y fraudulentamente», aportar al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho el oficio de 3 de septiembre de 2001 del Departamento Administrativo de la Función Pública dirigido al contralor de la época y otros dos documentos de 10 y 17 de mayo de 2011, contentivos de un sinnúmero de cuestionamientos sobre el estudio técnico que sirvió como fundamento para la modificación de la planta de personal, y con los cuales, de haber sido aportados, se habría adoptado una decisión distinta.

4. Contestación al recurso

La Contraloría General de Antioquia (f. 65), por conducto de apoderada, se opuso a la prosperidad del presente recurso, argumentando que los actos demandados en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se ajustaron a la ley y a la Constitución.

Señaló además que no es cierto que los estudios técnicos para la reestructuración de la planta de personal tuvieran que ser avalados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, pues dichos estudios nacen a la vida jurídica y generan efectos por su sola expedición por parte de la entidad responsable del proceso, sin que sea necesaria su publicidad.

II. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si en la sentencia de 10 de diciembre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, se configuran las causales de revisión previstas en los ordinales primero y segundo del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, es decir, si se dictó con base en

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

un documento falso o adulterado que contenía los estudios técnicos que sirvieron de fundamento para la reestructuración llevada a cabo en la Contraloría General de Antioquia y con base en el cual, se suprimió el cargo que ocupaba el actor, y si el oficio del 3 de septiembre de 2001 del Departamento Administrativo de la Función Pública tiene el carácter de prueba recobrada con la cual se habría producido una decisión diferente.

2. Sobre el recurso extraordinario de revisión

A partir de lo descrito en el artículo 185 del Código Contencioso Administrativo, el recurso extraordinario de revisión procede contra sentencias ejecutoriadas, en tanto que la Corte Constitucional, en sentencia C-520 de 2009, declaró la inexequibilidad de 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, que a su vez modificó el artículo 185 de dicho Código, por cuanto la misma excluía, sin justificación objetivamente razonable, aquellas sentencias ejecutoriadas dictadas por los Juzgados Administrativos y las de primera instancia proferidas por los Tribunales de esa jurisdicción, y por lo tanto, la vulneración de los derechos al acceso a la administración de justicia, igualdad y debido proceso de los ciudadanos¹.

Al respecto, la Corte Constitucional determinó:

«Por tanto, no encuentra la Corte que exista un principio de razón suficiente, que justifique que una norma como la acusada, excluya a determinadas sentencias de ser revisadas mediante este recurso extraordinario, a pesar de haberse configurado una de las causales analizadas, y en esa medida resulta contraria al derecho a acceder a la justicia, al derecho a la igualdad y al debido proceso.

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015), radicación número: 25000-23-25-000-2004-05294-01(2116-12), actor: Luis Alberto Jiménez Beltrán, demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

Por lo anterior, 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, sería inconstitucional por haber incurrido en una omisión legislativa relativa al no permitir que las sentencias ejecutoriadas de primera o segunda instancia de los Juzgados Administrativos y las de primera instancia de los Tribunales Administrativos, fueran posibles del recurso extraordinario de revisión»²

De igual forma, esta Corporación, en múltiples pronunciamientos, ha señalado que el recurso extraordinario de revisión se convierte en un medio que permite impugnar una providencia judicial ya ejecutoriada, siempre y cuando se configuren, de manera expresa, las causales señaladas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, situación que es posible entenderse como una de las excepciones al principio de la cosa juzgada³.

Sobre la temática anteriormente expuesta, la Sección Segunda, Subsección “B” del Consejo de Estado, expuso que:

«la naturaleza extraordinaria del recurso de revisión se muestra en que tal medio de impugnación busca aniquilar la cosa juzgada material que acompaña a una sentencia, si es que el fallo resulta ser a la postre fruto de la violación del derecho de defensa, o si los medios probatorios que el Tribunal tuvo a la vista vienen luego descalificados por la justicia penal o se dan circunstancias semejantes, que de haber sido conocidos en su momento hubieran variado radicalmente el sentido de la decisión. Se trata de brindar mediante el recurso de revisión una solución para atender aquellas situaciones críticas en las que a pesar de la presunción de legalidad que blindas las sentencias amparadas por la cosa juzgada, ellas no pueden subsistir por ser fruto de un grave desconocimiento de los principios fundamentales del proceso, pues la defensa a ultranza de la cosa juzgada sin mirar la manera irregular como a ella se llegó, causaría más perturbación que seguridad jurídica.

No obstante, es indispensable delimitar el ámbito del recurso de revisión, pues tal medio de impugnación **no ha de tomarse como una simple instancia**, en la que se pueda 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

² Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2009, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015), radicación número: 25000-23-25-000-2004-05294-01(2116-12), actor: Luis Alberto Jiménez Beltrán, demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
 Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
 Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
 Recurso extraordinario de revisión

incurrir el Tribunal, son extraños al recurso de revisión, pues éste **no es una instancia más en la que pueda replantearse el litigio**»⁴.

Bajo ese panorama, resulta plausible concluir que este recurso no se constituye como un escenario que permita, luego de la existencia de un fallo debidamente ejecutoriado, debatir la *litis* propuesta a lo largo del correspondiente proceso ordinario, en tanto que su naturaleza excepcional exige el cumplimiento de unos requisitos o presupuestos señalados por la ley, es decir, el acatamiento de lo descrito en el artículo 185 y siguientes del Código Contencioso Administrativo⁵.

El artículo 188 de la normativa antes descrita, consagra aquellas causales de revisión, así:

- «Artículo 188.- 1. **Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.**
2. **Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.**
3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mayor derecho para reclamar.
4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.
5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.
7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.
8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada». (Negrilla de la Sala)

⁴ Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Radicación No. 66001-23-31-000-2004-00828-01(0895-09).

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015), radicación número: 25000-23-25-000-2004-05294-01(2116-12), actor: Luis Alberto Jiménez Beltrán, demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

Ahora bien, en el presente asunto el accionante invoca como causales de procedencia del recurso las estipuladas en los numerales 1 y 2 del artículo antes descrito, razón por la cual, se hará una breve mención de las mismas.

2.1. Causal No. 1° del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo: «haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados»

La jurisprudencia de esta Corporación⁶, a través de un detallado estudio de la temática, ha considerado que la configuración de la causal que ahora nos ocupa, depende de la exhibición de uno o más documentos, los cuales deben concurrir con la demostración de su falsedad o adulteración y que ese mismo documento haya sido indispensable e incidente en el fallo que se revise.

Al respecto, es necesario traer a colación la definición y diferencia entre la falsedad material y la ideológica expuesta por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia:

«La falsedad ideológica en documentos es por definición un atentado al deber de veracidad. Se incurre en ella cuando el servidor público, o el particular, en ejercicio de la facultad certificadora de la verdad, hacen afirmaciones contrarias a ella, o la callan total o parcialmente, en un documento que puede servir de prueba. Algunas de sus principales características son, por tanto, que es un atentado al deber de decir la verdad, y que las afirmaciones mentirosas deben ser directamente realizadas por el servidor público, o por el particular que extiende o suscribe el documento. En eso consiste la falsedad.

Es el caso, por ejemplo, de notario que certifica que una determinada persona asistió al otorgamiento de una escritura, no siendo ello cierto; o del juez que en el acta de una diligencia deja constancia de la presencia en ella de alguien que no concurrió; o del jefe de personal que certifica que uno de sus empleados laboró durante determinados días, no siendo ello verdad; o del director de prisiones que certifica que un interno laboró durante determinados días, no habiéndolo hecho.

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 22 de abril de 2015, radicación número: 25000-23-25-000-2004-05294-01(2116-12), actor: Luis Alberto Jiménez Beltrán, demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

La falsedad material, en cambio, es un atentado a la integridad material del documento, a su genuinidad, que se presenta cuando el documento es creado totalmente, en cuyo caso se habla de falsedad material impropia, o cuando se altera el contenido material de uno existente, hipótesis conocida como falsedad material propia. Un ejemplo del primer caso sería el del sujeto que crea una cédula de ciudadanía o un pasaporte falso, y del segundo el del sujeto que altera el nombre del comprador en una escritura pública de compraventa de un bien inmueble, para hacer aparecer otro»⁷.

La anterior definición, adquiere alto grado de relevancia con relación a las diferentes posiciones que esta Colegiatura de lo Contencioso Administrativo ha estructurado través de su evolución jurisprudencial, en tanto que para el año 1995⁸ se consideraba, respecto de la falsedad ideológica, que previamente a conocer del asunto en esta jurisdicción debía existir la respectiva declaración de falsedad emitida por el juez penal.

Posteriormente, se determinó que, independientemente de si la falsedad era material o ideológica, se requería como elemento esencial que ella obedeciera a dolo, esto es, a la intencionalidad de quien transforma el documento o lo expide consignando en él una situación que no corresponde a la realidad⁹.

Actualmente, se ha establecido que el juez de lo contencioso administrativo competente para conocer el recurso extraordinario de revisión es quien determina la falsedad del documento o adulteración del mismo, en tanto que el examen por él realizado es de carácter objetivo, es decir, que no ahonda en la responsabilidad propia del autor, dado que dicha valoración corresponde a la jurisdicción penal ordinaria, acotando y enfatizando, que una vez advertida la existencia de la falsedad o adulteración del documento es deber del juez correr el respectivo traslado a dicha jurisdicción para lo pertinente.

⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia No. 23069 del 15 de junio de 2005, M.P. Dr. Mauro Solarte Portilla.

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia REV – 076 del 19 de noviembre de 1995, M.P. Dr. Amado Gutiérrez Velásquez.

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia Rad. No. 15001-23-31-000-2003-01721-01(1703-10) del 9 de abril de 2014, C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

2.2. Causal No 2° del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo: «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 mejor o caso fortuito o por obra de la parte contraria»

El estudio de la presente causal hace imperioso realizar una interpretación armónica del marco legal y los principios generales de derecho, tales como el de la congruencia, no sólo en la relación de la parte motiva con la decisión final de un determinado asunto jurídico, sino también, con lo referente a las exigencias procedimentales del acceso a la administración de justicia a través de los mecanismos que el legislador ha establecido en cada una de las especialidades jurisdiccionales.

En ese sentido, de la lectura del texto se desprenden dos situaciones concretas que deben ser atendidas por quien pretenda invocar esta causal en su escrito de revisión: 1. haber recobrado documentos luego de proferida la sentencia con los cuales se hubiese podido incidir probatoriamente de manera determinante en la decisión final del proceso, es decir, que el sentido del fallo pudo haber sido diferente, y 2. la imposibilidad del recurrente para aportar tales piezas probatorias al proceso, dada la existencia de una situación de fuerza mayor o caso fortuito, o debido a la obra de la parte contraria.

Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado:

«En cuanto a la causal segunda de revisión invocada, es viable hablar de prueba recobrada cuando ésta inicialmente se encuentra extraviada o refundida y luego se recupera y, por ello, el demandante no estuvo en condiciones de aportarla al proceso. El verbo “recobrar” implica que se hubiere perdido algo que más tarde se recupera. Así las cosas, es indispensable para la prosperidad del recurso, entre otros requisitos, invocarse esta causal, que el recurrente hubiere estado durante todo el

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

proceso en imposibilidad de aportar la prueba respectiva por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria»¹⁰.

Posteriormente, expuso:

«[D]e otra parte, 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, ocultos, escondidos, perdidos o refundidos, razón por la cual al recurrente le hubiere sido imposible aportarlos. Desde luego, todos los presupuestos que configuran las causales de revisión, cualquiera sea la que se invoque, deben ser probados por quien persigue que le sea estimada su pretensión.

El recurrente al invocar el numeral 2 del artículo 188 del C.C.A. requiere demostrar en el proceso que recuperó una prueba documental con posterioridad a la sentencia, ello quiere decir que ahora reposa en su poder “algo” que antes no poseía. Adicionalmente, el medio probatorio del que se habla debe guardar una relación directa con la decisión asumida, de forma tal que de haber sido aportada al proceso habría incidido en las resultas del mismo. De igual modo, la ausencia de tales documentos no puede obedecer a inactividad del demandante sino a circunstancias en las que se constate que operó fuerza mayor, caso fortuito o el obrar de la contraparte. Cada uno de los aspectos aquí señalados debe ser demostrado por quien utiliza el recurso extraordinario de revisión, toda vez que sobre él recae la carga de la prueba.

Así las cosas, de lo anterior se desprende que la causal invocada se restringe a pruebas de carácter documental como quiera que por tratarse de un recurso extraordinario la interpretación debe hacerse con un criterio restrictivo. Adicionalmente se requiere que el documento sea recobrado y esta circunstancia, como ha puesto de presente la jurisprudencia, implica que es “...atinente al asunto o a los hechos del proceso, que la parte interesada lo tenía consigo o podía acceder a él antes de la oportunidad procesal para aportarlo, y dejó de tenerlo para luego volver a tomarlo, adquirirlo o poseerlo después de la sentencia”. Por este motivo, se debe reiterar que no se trata de una nueva oportunidad para aportar medios probatorios a un debate ya finalizado, de allí que se exija la prueba de que la imposibilidad de aportar la pieza documental se debe al acaecimiento de fuerza mayor, caso fortuito o al obrar de la contraparte, porque de lo contrario se estaría desconociendo el principio de inmutabilidad de las decisiones judiciales al suplir la falta de diligencia del interesado»¹¹.

En este contexto, dada la necesidad de que la prueba que se pretende hacer valer en esta instancia obedezca al criterio contenido en la expresión

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia expediente 5614 del 18 de junio de 1993, M.P. Dr. Álvaro Leconte Luna.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00415-00 del 30 de septiembre de 2014.

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

«recobrar», tal y como se ha venido señalando, es indispensable probar la imposibilidad de haber aportado la prueba en el momento procesal oportuno, ó, cuando menos, antes de proferir la sentencia, es decir, superando el caso fortuito o la fuerza mayor que hacían, aun existiendo el material probatorio, imposible allegarlo al expediente. Igual situación se presenta cuando se argumenta la dificultad del arribo de la prueba por obra de la parte contraria.

3. Caso concreto

3.1. En el presente asunto, el demandante considera que en la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia se configura la causal de revisión consagrada en el ordinal primero del artículo 188 del CCA, que dispone: «Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados».

Al respecto, sostiene que la sentencia se dictó con fundamento en un estudio técnico contenido en un CD, el cual la entidad demandada hizo creer al fallador que había elaborado con anterioridad al 31 de agosto de 2011, fecha de expedición del Decreto 1771, pero que en realidad creó el 3 de octubre de 2001, lo que sugiere que «la actitud engañosa de LA CONTRALORÍA GENERAL DE ANTIOQUIA no paró en omitir la entrega de pruebas basilaes para el proceso, sino que también aportó una en medio magnético aduciendo que se elaboró en fecha anterior, lo que supone una artimaña buscando un resultado que fuera exclusivamente a su favor» (f. 11).

Ahora bien, revisadas detalladamente las piezas procesales que reposan en el expediente, se advierte que, en el recurso de apelación formulado por el demandante contra la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado 7 Administrativo de Medellín, se argumentó expresamente que el proceso de reestructuración de la planta de personal de la Contraloría de Antioquia no estuvo precedido del estudio técnico, así:

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

«En segundo término, respecto del estudio técnico, no se contempló en las consideraciones de la sentencia, el despacho omitió que el estudio técnico no existió antes de efectuarse la reestructuración. No existe prueba de cuando se terminó la confección del estudio técnico, de quien lo entregó a quien se le entregó, cuando se entregó, y no aparece por ningún lado que a mi poderdante se lo hubiesen hecho conocer, antes o incluso después de la reestructuración» (f. 556 expediente ordinario).

Respecto de lo anterior, el tribunal señaló:

«El Estudio Técnico para la supresión de cargos en efecto si se realizó como se observa en la reproducción magnética aportada al proceso, a folios 235, además, tuvo por fundamento buscar dar cobertura a todos los sujetos de control garantizando efectividad en el control a la gestión de los mismos, contando para ello con funcionarios idóneos, participación de la comunidad como veedora de la gestión pública y con tecnología apropiada para la óptima prestación del servicio de control fiscal.

(...)

De tal forma que, como ocurrió con el demandante, previo a la expedición del Decreto 1771 del 31 de agosto de 2001, se realizó un estudio técnico en el que respecto de los empleados que se encontraban en ese momento en la antigua planta de personal, se concluyó que en Auditoría Integral Regional y Departamental era en donde más se utilizan los recursos de apoyo logístico, humanos, técnicos, físicos y financieros y al evaluar el rendimiento de los funcionarios no compensaba lo invertido con el producto final obtenido, puesto que éste no genera un buen valor agregado al proceso original de auditoría» (ff. 591 vto. y 596 vto. expediente ordinario).

Con fundamento en lo expuesto, se tiene que dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho el demandante manifestó su inconformidad en relación con la expedición del estudio técnico que sirvió de fundamento para la reestructuración de la planta de personal, argumentos que fueron resueltos por el Tribunal Administrativo de Antioquia en los términos delimitados en el recurso de apelación.

Por tanto, se advierte que lo pretendido a través del presente recurso de revisión, al solicitar un examen de la fecha en que se elaboró el mencionado estudio técnico, y que, en consecuencia, se anule el proceso de

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

reestructuración adelantado en la Contraloría de Antioquia, es subsanar las falencias argumentativas y probatorias ocurridas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, pues era allí donde al demandante le era dable alegar la falsedad o adulteración del documento, pues no se advierte obstáculo jurídico que lo impidiera.

Además, como bien lo ha resuelto esta Corporación en otros asuntos de iguales contornos fácticos y jurídicos, a la definición de los vocablos falsear o adulterar tampoco puede adecuarse o encuadrarse la conducta a la descripción típica de la causal, puesto que el demandante lo atribuye a la convicción de los jueces cuando asevera que la falsedad o adulteración consiste «...en hacer creer a las partes, jueces y magistrados que el documento impreso en medio magnético era un documento elaborado con anterioridad a la expedición del decreto ordenanzal pluricitado...», pues en ningún momento se cuestionó probatoriamente la fecha de construcción del documento, de manera que esa inducción a error de la que habla el recurrente, no es propia de una operación fáctica como lo demandan los citados verbos¹².

De esta manera, debe recordarse que el recurso extraordinario de revisión no constituye una tercera instancia donde se puedan plantear o reformular cuestiones litigiosas que no se propusieron, o se propusieron de manera incompleta o inadecuada, dentro del proceso ordinario, por lo que, en este caso, la causal primera del artículo 188 del CCA invocada por la parte recurrente se declarará infundada, habida cuenta de que la fecha de creación del aludido documento que se debate en el presente recurso extraordinario no fue objeto de discusión probatoria en el proceso ordinario, siendo aquel el escenario y la oportunidad procesal para haberla alegado.

3.2. Por otra parte, el recurrente alega que en el asunto de autos, se configura la causal segunda de revisión contenida en el artículo 188 del CCA,

¹² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 22 de marzo de 2018, radicado: 05001-23-31-000-2002-00570-01(0375-12), actor: Carlos Rodrigo Mejía Vélez, demandado: Departamento de Antioquia, Contraloría General de Antioquia.

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

que consiste 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».

Respecto de la causal segunda de revisión, manifestó que «obtuve unos documentos vitales para el proceso que nos ocupa, se trata entre otros, de un oficio fechado el 3 de septiembre de 2001 del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, dirigido al ex contralor general de Antioquia JOSÉ RODRIGO FLORES RUÍZ (según se desprende del encabezamiento de dicho documento, es la respuesta a un oficio dirigido a la DAFP el 16 de agosto de 2001 por el ex CONTRALOR de ANTIOQUIA, oficio que fue radicado el 21 de agosto del mismo mes y anualidad). Dicho documento me lo aportó una de las demandantes en estos procesos, cual es la señora JENNY TERESA CORREA MONTOYA, quien lo obtuvo por contestación a sendos derechos de petición, promediando el segundo semestre de 2011, los documentos me los hizo conocer al inicio del mes de enero de 2012».

En ese sentido, sostiene que la mencionada entidad «pretermitió maliciosa y fraudulentamente», aportar al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho el oficio de 3 de septiembre de 2001 del Departamento Administrativo de la Función Pública dirigido al contralor de la época y otros dos documentos de 10 y 17 de mayo de 2011, contentivos de un sinnúmero de cuestionamientos sobre el estudio técnico que sirvió como fundamento para la modificación de la planta de personal, con los cuales, de haber sido aportados, se habría adoptado una decisión distinta.

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

En primer término, aunque el demandante afirma que dichos documentos, cuya existencia data de 3 de septiembre de 2001, no pudieron ser conocidos por la conducta «maliciosa y fraudulenta» de la entidad demandada, también

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

manifiesta que llegaron a su poder a través de la señora Jenny Teresa Correa Montoya, quien también presentó demanda en contra del proceso de reestructuración, **y que los obtuvo como respuesta a sendas peticiones formuladas en ejercicio del artículo 23 de la Constitución.**

De lo anterior puede concluirse con claridad que dichos documentos no estaban ocultos, y menos aún, que no se aportaran al proceso por fuerza mayor, caso fortuito o por obra de la parte contraria, pues el contexto procesal indica que lo que ocurrió fue un indebido ejercicio probatorio por parte del apoderado del demandante, que no los solicitó dentro de las etapas procesales pertinentes. Prueba de ello es que la señora Jenny Teresa Correa Montoya, con el solo ejercicio del derecho fundamental de petición, tuvo acceso a los mismos.

Además, en gracia de discusión, debe decirse que dichos documentos no tienen la entidad suficiente para modificar la decisión adoptada en sede de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que en el proceso quedó claro que la reestructuración de la planta de la Contraloría de Antioquia se adelantó con estricta sujeción a las normas que la regulan, por autoridad competente y con base en los respectivos estudios técnicos que la avalaran.

Así las cosas, tampoco tiene vocación de prosperidad la segunda causal de revisión planteada por el demandante, toda vez que el oficio de 3 de septiembre de 2001 suscrito por el Departamento Administrativo de la Función Pública no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 188 del CCA, si se tiene en cuenta que el interesado no demostró que razones de fuerza mayor, caso fortuito o por causa de la parte contraria, le impidieran acceder al mismo. Por el contrario, es claro que el demandante contó con las herramientas jurídicas contempladas en el ordenamiento jurídico para obtenerlo.

En ese orden de ideas, como quiera que los argumentos del recurrente tienden a reabrir un debate sobre un asunto que ya hizo tránsito a cosa

Radicación: 05001 23 31 000 2002 00692 01 (0462-12)
Accionante: Jorge Raúl Gallo Machado
Demandado: Contraloría General de Antioquia y otros
Recurso extraordinario de revisión

juzgada, se declarará infundado el recurso extraordinario de revisión propuesto por el señor Jorge Raúl Gallo Machado en contra de la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia.

III. DECISIÓN

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,

FALLA

DECLÁRASE INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión propuesto por el señor Jorge Raúl Gallo Machado, contra la sentencia de 10 de diciembre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Novena de Decisión, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

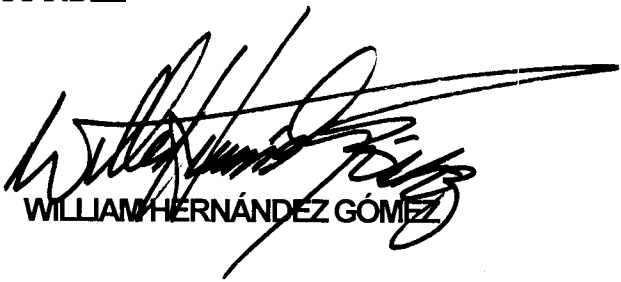
DEVUÉLVASE el expediente al tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.


GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ


RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS


WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ