

**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – En proceso de reparación directa / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Oportunidad / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Finalidad / NATURALEZA EXTRAORDINARIA DEL RECURSO DE REVISIÓN – Consecuencias**

El recurso extraordinario de revisión fue presentado dentro del plazo que prevé el artículo 187 del CCA en razón a que la sentencia recurrida del 3 de octubre de 2007 quedó ejecutoriada el 2 de noviembre de 2007 y el correspondiente recurso extraordinario de revisión fue presentado el 30 de octubre de 2009 (...). El recurso extraordinario de revisión tiene como finalidad invalidar los efectos jurídicos de una sentencia que se encuentra ejecutoriada y persigue el restablecimiento del criterio de justicia material y la supremacía de las garantías procesales, cuando éstas han sido lesionadas con una decisión judicial que fue afectada por situaciones que no pudieron ser contempladas en el decurso procesal o al tiempo de proferir la sentencia. (...) La naturaleza extraordinaria de este recurso tiene importantes consecuencias, entre ellas, (i) la de ser un mecanismo de impugnación que solo opera al configurarse una de las causales señaladas taxativamente en el artículo 188 del CCA o en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. En efecto, para que el juez pueda entrar a examinar la controversia materia del recurso, es necesario que la causal invocada por el recurrente se encuentre debidamente acreditada; y (ii) no puede considerarse como una oportunidad para reabrir un debate jurídico, probatorio y fáctico propio de las instancias procesales que ya se han surtido, tampoco es una ocasión para cuestionar la actividad interpretativa del juez o insistir en la discusión de los problemas debatidos en el proceso

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 187 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 188 / LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20

**CAUSAL SEGUNDA DE REVISIÓN / HABERSE RECOBRADO DESPUÉS DE DICTADO SENTENCIA DOCUMENTOS DECISIVOS – Como causal de revisión / PRUEBA RECOBRADA – Requerimientos**

Para que se estructure la causal 2.<sup>a</sup> de revisión se requiere que el documento que se aduce como prueba recobrada cumpla los siguientes requerimientos: 1. Que se trate de una prueba documental. No se admiten medios probatorios distintos tales como testimonios o inspecciones judiciales, entre otros. 2. El documento debe ser recobrado. Al respecto, es preciso tener en cuenta que por «recobrar» se entiende «[...] volver a tomar o adquirir lo que antes se poseía o se tenía [...]», es decir, que existiera en la época en la que se tramitó el proceso pero que hubiera estado refundido o extraviado, lo cual excluye pruebas nuevas o posteriores. 3. Que no hubieran podido ser aportados oportunamente por circunstancias ajenas a la voluntad del recurrente, es decir, por fuerza mayor, caso fortuito o por obra de la parte contraria, eventos que deben encontrarse debidamente probados. 4. Que el documento o documentos que se afirman decisivos, hubieran podido conducir a una decisión diferente

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 188 NUMERAL 2

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre lo que debe entenderse como prueba recobrada ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 8 de noviembre de 2005, expediente 1999-00218

**DOCUMENTO CON FECHA DESCONOCIDA – Debe ser excluido /**

**DOCUMENTO EXTRAVIADO O FUERZA MAYOR – Necesidad de carga argumentativa / PREEXISTENCIA DEL DOCUMENTO – Presupuesto esencial para configurar causal segunda de revisión**

[R]especto de los documentos que pretenden aducirse como prueba recobrada, la Sala observa: (...) Aquellos cuya fecha se desconoce y los que no reposan en el expediente, deben ser excluidos del análisis pues no existe forma de constatar el cumplimiento de los requisitos anotados; (...) Las actas y los censos de junta de acción comunal de las veredas Torcadero, Palma de Ávila, Atrato, Cienaguita, Vista Hermosa y Palma Sola; el informe de la Comisión de evaluación de las condiciones sanitario ambientales de las familias en la Hacienda La Miel perteneciente al municipio de Ibagué, expedido por el Ministerio de Salud; y el diagnóstico socioeconómico de las familias campesinas desplazadas por la violencia en el municipio de Pelaya, Cesar, expedido por el ICBF, son documentos que se crearon con anterioridad a la presentación de la demanda. En tal virtud, cumplirían con el requisito de preexistencia; sin embargo los recurrentes no realizaron ningún tipo de esfuerzo argumentativo para explicar cómo es que aquellos habrían estado extraviados o refundidos; las circunstancias de caso fortuito, fuerza mayor u obra de la contraparte por las que se habría hecho imposible allegarlos como prueba al trámite del proceso ordinario y, mucho menos, la forma en que serían decisivos para modificar la decisión judicial impugnada. (...) Las certificaciones de desplazados del 13 de junio de 2016 y del 14 de abril de 2018, al igual que el Acta 004 del 22 de noviembre de 2002 expedida por el Comité Departamental para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia en el departamento del Cesar, son documentos que se conformaron con posterioridad al cierre de la etapa probatoria de la segunda instancia del proceso ordinario, hecho que es expresamente admitido por los demandantes y en el que precisamente pretenden fundamentar su calidad de prueba recobrada, desconociendo que esa preexistencia a la que se ha aludido es un presupuesto esencial para que se configure la causal que alegan. Así las cosas, resulta factible afirmar que, a través del recurso extraordinario de revisión, los hoy demandantes pretenden introducir pruebas nuevas que, en consecuencia, no pueden calificarse como recobradas

**FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 188 NUMERAL 2**

**SENTENCIA JUDICIAL – Casos en que tiene valor probatorio / SENTENCIA JUDICIAL PARA CONTROVERTIR OTRA DECISIÓN JUDICIAL – No se le puede atribuir naturaleza de prueba documental**

En relación con las sentencias que aportaron los demandantes tampoco se configura la causal de revisión invocada por las siguientes razones. Lo primero que debe señalarse es que las providencias judiciales, al ser otorgadas por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, ostentan el carácter de documento público en los términos del artículo 243 del CGP. No obstante lo anterior, tal característica, per se, no les imprime carácter probatorio, último que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado únicamente se les reconoce cuando a través de la sentencia respectiva se pretende probar a) la existencia misma de la decisión judicial o b) un hecho judicialmente declarado en ella, como lo es la filiación, la unión marital de hecho, la interdicción, la invalidez de una norma o acto, la existencia de una condena pecuniaria, la consolidación de un derecho, entre otros. En ese orden de ideas, en los eventos en que se aducen los argumentos de una providencia con el fin de controvertir otra decisión judicial, esta Corporación ha sostenido que técnicamente no se le puede atribuir la

naturaleza de prueba documental, lo que impide que aquella sirva de fundamento para sustentar la configuración de la causal de revisión 2 que contempla el artículo 188 del CCA

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 188 NUMERAL 2 / LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 243

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la falta de valor probatorio de las sentencias judiciales ver Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 22 de mayo de 2008, radicación 25000-23-24-000-2005-01346-02

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA DIECINUEVE ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2009-01177-00(REV)**

**Actor: MARIANA DE JESÚS NAVARRO CÁCERES Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y OTROS**

**Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**

**Temas:** Causal 2 del artículo 188 del CCA. Documentos recobrados.

**SENTENCIA**

**CE-SED-19-002-2020**

---

## **1. ASUNTO**

La Sala Especial de Decisión N.º 19 decide el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Mariana de Jesús Navarro Cáceres y otros en contra de la sentencia de 3 de octubre de 2007, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro del proceso de reparación directa que promovieron contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y el departamento del Cesar.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1. Demanda de reparación directa<sup>1</sup>

La señora Mariana de Jesús Navarro Cáceres y otros, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, presentaron demanda en contra del Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, el departamento del Cesar y el municipio de Pelayo, en la que pretendieron la declaratoria de responsabilidad patrimonial de dichas entidades y, por consiguiente, la condena al pago de la indemnización de los daños materiales e inmateriales que manifestaron haber sufrido.

Como fundamento de las pretensiones, manifestaron que el 14 de febrero de 1996 y en los días subsiguientes, fueron objeto de amenazas y violencia por parte de grupos paramilitares, actos que condujeron al desplazamiento forzado de los terrenos que habían ocupado material y pacíficamente desde 1989, ubicados en la llamada «Hacienda Bellacruz», en inmediaciones de los municipios de Pelaya, La Gloria y Talameuque, departamento del Cesar.

Sostuvieron que dicho predio fue el escenario de un fuerte conflicto social que se presentó a raíz de la situación de orden público del país y de las aspiraciones de la influyente familia Marulanda Ramírez de hacerse, por medios irregulares, con la propiedad de 25.000 hectáreas, a pesar de que una gran cantidad de ese terreno era baldío y había sido ocupado por unas 250 familias campesinas.

A continuación, indicaron que aunque los abusos y violaciones de derechos humanos de los que fueron víctimas se cometieron por miembros de la organización paramilitar que operaba en la zona, lo cierto es que la Fuerza Pública se abstuvo de intervenir para proteger la vida, honra, integridad y bienes de los demandantes, a pesar de que existían varias tropas cuya área de operación era la «Hacienda Bellacruz» y sus alrededores. Afirmaron que muchos de estos atropellos tuvieron lugar con la anuencia y colaboración de miembros del Ejército y de la Policía Nacional.

Sobre el particular, aludió a una base militar que se instaló de manera contigua a la casa principal de la hacienda, según señalaron, para defender los intereses particulares de aquella familia, al igual que a otro par ubicado en los municipios de La Gloria y de Pelaya, donde también había puestos de policía.

En marzo de 1996, entre los campesinos desplazados y el gobierno nacional se firmaron acuerdos tendientes a garantizar el retorno de aquellos a sus tierras y a obtener su adjudicación por parte del INCORA. Sin embargo, los demandantes afirmaron que, ante la incapacidad del Estado para proteger a la comunidad e incluso a los contratistas que trabajarían en el proceso de medición y delimitación de las tierras baldías, debieron ser reubicados en los municipios de Ibagué y Armero-Guayabal, en el departamento de Tolima.

---

<sup>1</sup> Presentada el 19 de febrero de 1998. Ff. 91-139, cuaderno 1 del expediente ordinario.

## 2.2. Contestación de la demanda

El municipio de Pelaya<sup>2</sup> se opuso a la prosperidad de la demanda por considerar que la controversia entre las partes había sido objeto de transacción en virtud de los compromisos suscritos entre los demandantes y las autoridades del orden nacional como solución al conflicto generado por la tenencia y posesión de las tierras de la Hacienda Bellacruz.

El Ministerio del Interior<sup>3</sup> manifestó su oposición a la prosperidad de las pretensiones de la demanda porque si bien es cierto que el Estado tiene la obligación de preservar el orden público, en sana lógica, es imposible pretender que este prevea todo tipo de conducta humana, por lo que resulta entendible que en no pocas oportunidades estas escapen a su control. Además, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa al entender que la obligación que se estima incumplida corresponde al Ministerio de Defensa.

El Ministerio de Defensa, Policía Nacional,<sup>4</sup> se opuso a las pretensiones por considerar que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es la vía adecuada para solicitar una indemnización de perjuicios ya que, en su criterio, la protección frente a actos que perturben la posesión se logra a través de la jurisdicción ordinaria civil o penal. De otro lado, precisó que en estos casos la responsabilidad estatal es relativa y condicionada, entre otras cosas, a que los afectados hayan solicitado la protección del Estado.

Por su parte, el Ministerio de Defensa, Ejército Nacional<sup>5</sup> negó haber participado en hechos violentos en contra de los campesinos que ocupaban las tierras ubicadas en la Hacienda Bellacruz o haber omitido el cumplimiento de su deber de garantizar la seguridad de los ciudadanos. Al respecto, explicó que el territorio era tan extenso que se hacía imposible contener todos los desmanes que se presentaban en él.

## 2.3. Sentencia de primera instancia<sup>6</sup>

El 20 de enero de 2000, el Tribunal Administrativo del Cesar profirió sentencia de primera instancia en la que negó las pretensiones de la demanda.

En primer lugar, sostuvo que no existía razón para vincular como demandadas al Ministerio del Interior y al de Agricultura toda vez que, al no cumplir funciones de vigilancia y de protección de los ciudadanos, su participación en los hechos demandados fue nula.

---

<sup>2</sup> Ff. 152-158, cuaderno 1 del expediente ordinario

<sup>3</sup> Ff. 177-183, cuaderno 1 del expediente ordinario.

<sup>4</sup> Ff. 189-191, cuaderno 1 del expediente ordinario.

<sup>5</sup> Ff. 192-196, cuaderno 1 del expediente ordinario.

<sup>6</sup> Ff. 190-223, cuaderno 4 del expediente del proceso ordinario.

En cuanto al estudio de la responsabilidad deprecada, señaló que las pruebas allegadas al expediente no dejan duda en cuanto a la existencia de una falla en el servicio por parte del Ministerio de Defensa y de las autoridades departamentales y municipales por no haber brindado en forma oportuna protección y seguridad a los ocupantes de los predios en cuestión. No obstante lo anterior, al encontrar que los demandantes no acreditaron el daño que manifestaron haber sufrido, el juez de primera instancia negó las pretensiones de la demanda. Particularmente, en lo que se refiere a los perjuicios morales, adujo que su reconocimiento no era viable tratándose de pérdida de cosas materiales.

#### **2.4. Argumentos de la apelación<sup>7</sup>**

Inconforme con la decisión, el apoderado de los demandantes interpuso recurso de apelación en el que señaló que, a pesar de que en el expediente existen suficientes pruebas de los daños que sufrieron aquellos, el juez de primera instancia no los apreció adecuadamente.

En primer lugar, precisó que el Tribunal hizo una lectura errada de la pretensión consistente en que se indemnicen los perjuicios morales pues éstos, lejos de haberse generado con ocasión de la pérdida de bienes materiales, se produjeron a raíz de la vulneración de la dignidad y los derechos humanos de las víctimas.

En lo que se refiere a las pruebas de los perjuicios materiales, señaló que la posesión de las tierras por parte de los demandantes fue un hecho notorio, acreditado además con los documentos de las personerías locales y de bienestar familiar, así como por aquellos que se levantaron en la mesa de concertación que tuvo lugar entre el Gobierno Nacional y los campesinos desplazados.

Agregó que existen sendas copias de los procesos policivos iniciados por los campesinos, en los que se establece claramente tanto la relación de posesión sobre las parcelas como su individualización y las actividades de explotación económica de las que eran objeto, hechos que también fueron demostrados por medio de testimonios; declaraciones extrajudiciales y copias de los censos y visitas realizados por las dependencias nacionales y regionales del INCORA.

De otro lado, reprochó la decisión del *a quo* consistente en desestimar el dictamen pericial practicado porque supuestamente se había basado tan solo en los dichos de los demandantes. Al respecto, indicó que en el informe presentado por los peritos se puede leer expresamente que lo consignado allí tuvo como base un soporte técnico complementado con pruebas documentales y testimoniales.

Seguidamente, se apartó de la sentencia en cuanto consideró que a través de una diligencia de inspección judicial se hubiese podido suplir la alegada carencia probatoria. Lo anterior pues, según indicó, a pesar de que esta prueba fue

---

<sup>7</sup> Folios 231-235, cuaderno 4 del expediente del proceso ordinario.

solicitada, el Tribunal se abstuvo de pronunciarse sobre la misma, lo que constituye una violación del derecho al debido proceso que conduciría a su declaratoria de nulidad.

Finalmente, anotó que en el improbable caso en que el juez de segunda instancia encuentre que las pruebas resultan insuficientes para acreditar la cuantía del daño, debía proferir una condena en abstracto.

## **2.5. Sentencia de segunda instancia objeto de revisión<sup>8</sup>**

A través de sentencia del 3 de octubre de 2007, el Consejo de Estado, Sección Tercera, confirmó la decisión proferida en primera instancia con apoyo en las siguientes consideraciones.

Como primera medida, resaltó que los demandantes no solo no demostraron el daño que habrían padecido, sino que tampoco acreditaron la condición de desplazados a partir de la cual sería factible establecer la legitimación en la causa para obtener el reconocimiento deprecado.

Aunado a ello, anotó la incertidumbre existente en torno a la vereda en la que vivían los demandantes, así como la disparidad de criterios entre los testigos para detallar el número de familias que habitaban la hacienda y la falta de soportes documentales de los posibles censos que se habrían realizado para identificar a las personas desplazadas de tales tierras.

En cuanto al dictamen pericial rendido, sostuvo que su objeto no era demostrar la situación de desplazamiento de los demandantes sino el daño emergente y el lucro cesante que habrían sufrido, el que consideró habría sido calculado por los peritos con ingentes esfuerzos a raíz de la carencia de elementos objetivamente comprobables.

## **2.6. Recurso extraordinario de revisión<sup>9</sup>**

La señora Mariana de Jesús Navarro Cáceres y otros invocaron como causal de revisión la consagrada en el numeral 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, consistente en haber recobrado documentos decisivos que hubiesen permitido dictar una sentencia diferente.

En cuanto a la exigencia de que la prueba sea recabada con posterioridad, afirmaron que los documentos objeto del recurso extraordinario se produjeron después de presentada la demanda e incluso con posterioridad a que venciera el periodo probatorio de ambas instancias, lo que a juicio de los recurrentes permite concluir que se satisface el requisito legal relativo a la imposibilidad de haber

---

<sup>8</sup> Ff. 282-300, cuaderno 4 del expediente del proceso ordinario.

<sup>9</sup> Folios 941 a 947, cuaderno principal.

aportado las pruebas por la ocurrencia de un caso fortuito o una fuerza mayor, que en este caso se concretó en la inexistencia de tal documentación.

Seguidamente, indicaron que no era factible anticiparse a la futura creación de un documento que podría llegar a servir de prueba, con lo que, a su juicio, quedan acreditados los elementos de irresistibilidad e imprevisibilidad de los hechos que, en su momento, impidieron aportar las pruebas que sustentan el recurso, al igual que queda descartado que dicha omisión haya obedecido a hechos imputables a los demandantes.

Aunado a lo anterior, precisaron que los documentos en cuestión tienen la virtud de demostrar la legitimación en la causa de la parte activa y los perjuicios sufridos por quienes la componen, con lo cual puede modificarse la resolución de la controversia.

Según el recurso extraordinario de revisión, los documentos recobrados se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Los que tienen por objeto probar el desplazamiento individual de los demandantes:

|   |
|---|
| Resolución 23 de 2004, expedida por el INCODER  |
| Resolución 601 de 2006, expedida por el INCODER   |
| Relación de familias desplazadas censadas, expedido por la Cruz Roja                      |
| Sentencia del 7 de marzo de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca |
| Certificaciones de desplazados expedidas por Acción Social                                |

- Los que tienen por objeto probar el desplazamiento masivo de los pobladores de la Hacienda Bellacruz:

|   |
|---|
| Acta 004 del 22 de noviembre de 2002, expedida por el Comité Departamental para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia en el departamento del Cesar |
| Sentencia T-025 de 2004 expedida por la Corte Constitucional  |

- Los que tienen por objeto probar la identificación de los habitantes de la Hacienda Bellacruz:

|   |
|---|
| Relación de los habitantes de las veredas Torcadero, Palma de Ávila, Atrato, Cienaguita, Vista Hermosa y Palma Sola                     |
| Actas de asambleas de junta de acción comunal de las veredas Torcadero, Palma de Ávila, Atrato, Cienaguita, Vista Hermosa y Palma Sola. |
| Censos de junta de acción comunal de las veredas Torcadero, Palma de Ávila, Atrato, Cienaguita, Vista Hermosa y Palma Sola              |

- Los que tienen por objeto probar el perjuicio moral a los desplazados de Bellacruz:

|  |
|--|
| Efectos sicosociales del desplazamiento forzado de los pobladores de la Hacienda Bellacruz, por Silvia Bohórquez   |
| Informe de la Comisión de evaluación de las condiciones sanitario ambientales de las familias en la Hacienda La Miel perteneciente al municipio de Ibagué, expedido por el Ministerio de Salud |
| Diagnóstico socioeconómico de las familias campesinas desplazadas por la violencia en el municipio de Pelaya, Cesar, expedido por el ICBF  |

- Los que tienen por objeto probar el perjuicio moral que, en general, causa el desplazamiento:

|  |
|--|
| Reivindicación de la identidad, escrito por Gloria Helena Naranjo Giraldo publicado en el libro Éxodo patrimonial e identidad, de julio 2001       |
| Desplazados en Colombia: Impacto psicosocial riesgos y atención psicosocial, escrito por Elena Martín Cardenal y Luis Jaramillo, publicado en 2000 |
| Agendas ocultas, reconstruyendo el trastorno post traumático, publicado en 2000  |
| Éxodo e identidad, escrito por Gladys Jimeno Santoyo, publicado en 2000  |
| El Informe de la Comisión de seguimiento a la política pública en materia de desplazamiento  |

- Los que tienen por objeto probar el perjuicio material que sufrieron los desplazados de la Hacienda Bellacruz:

|   |
|---|
| Resolución 23 de 2004, expedida por el INCODER  |
| Resolución 601 de 2006, expedida por el INCODER   |
| Relación de los habitantes de las veredas Torcadero, Palma de Ávila, Atrato, Cienaguita, Vista Hermosa y Palma Sola                       |
| Censos de Juntas de acción comunal de las veredas Torcadero, Palma de Ávila, Atrato, Cienaguita, Vista Hermosa y Palma Sola               |
| Estudio socioeconómico realizado por la Corporación Minga de las familias que ocupan los predios de la Hacienda Bellacruz                 |
| En la Miel no todo es dulzura. El caso de los campesinos de la Hacienda Bellacruz, escrito por Jorge Rojas Rodríguez y Diana Sánchez Lara |

- Los que tienen por objeto probar el perjuicio material que en general causa el desplazamiento:

|  |
|--|
| ¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados? Publicado por la Universidad de los Andes, escrito por Ana María Ibáñez y Andrés Moya |
|--|

## 2.7. Contestación del recurso

El **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**<sup>10</sup> se opuso a la prosperidad del recurso extraordinario de revisión por considerar que, en el curso del proceso ordinario, los demandantes tuvieron los elementos y las oportunidades para demostrar el daño antijurídico que habrían sufrido y la calidad de poseedores, sin que sea posible utilizar este medio como una tercera instancia.

Adicionalmente, precisó que no se satisfacen los requisitos propios de la causal de documentos recobrados consistentes (i) en la preexistencia de la prueba a la sentencia objeto de revisión y (ii) la imposibilidad de haberla aportado por caso fortuito o fuerza mayor.

De otro lado, adujo que, en cualquier caso, los documentos aportados se centran en demostrar que los demandantes tienen la calidad de desplazados, sin embargo, explicó el Ministerio, este hecho no fue puesto en duda por las sentencias de primera y segunda instancia.

Por último, propuso como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva pues dentro de las funciones que le han sido asignadas no se encuentra la de velar por la seguridad pública.

El **Ministerio de Defensa**<sup>11</sup> refutó las pretensiones formuladas en el recurso extraordinario de revisión para lo cual ahondó en la naturaleza de este medio impugnatorio señalando que no constituye una instancia adicional y que se trata de una figura que, al exceptuar el principio de la cosa juzgada, debe analizarse excluyendo todo tipo de interpretaciones amplias o analógicas. De igual manera, aludió a la noción de «documento recobrado».

En cuanto a la imputabilidad de responsabilidad pretendida en la demanda, formuló la excepción del «hecho de un tercero», al indicar que se trató de un ataque terrorista perpetrado por grupos al margen de la ley ajenos a la institución.

Finalmente, indicó que el recurso debía negarse por haberse interpuesto fuera del término de dos años que prevé el artículo 187 del CCA, último que resulta aplicable al ser la norma con base en la cual se adelantó el proceso que dio origen a la sentencia objeto de revisión y la vigente al momento de presentar el recurso extraordinario.

El **Departamento del Cesar**<sup>12</sup> presentó oposición al recurso extraordinario de revisión. Con tal fin, explicó que esta es una figura excepcional y de aplicación restrictiva; que según el alcance que la jurisprudencia le ha otorgado a la causal

<sup>10</sup> Ff. 401-406, cuaderno 1 del recurso de revisión.

<sup>11</sup> Ff. 407-415, cuaderno 1 del recurso de revisión.

<sup>12</sup> Ff. 421-424, cuaderno 1 del recurso de revisión.

segunda del artículo 188 del CCA, «recobrar» significa recuperar o volver a adquirir algo que no se tenía y, por consiguiente, este recurso no puede convertirse en una vía para suplir la negligencia o el descuido del interesado otorgando una nueva oportunidad para aportar documentos que tenía en su poder o que eran de fácil consecución. En línea con ello, manifestó que en el *subjudice* los documentos aportados no satisfacen la condición de «recobrados» después de dictada la sentencia pues, según dijo la entidad, se trata de unas pruebas que estaban en poder de los demandantes dentro del proceso ordinario.

El **municipio de Pelayo**, que fue vinculado por el despacho al presente trámite pues, en calidad de demandado del proceso ordinario, le asiste interés en sus resultas, se pronunció oportunamente para oponerse a la prosperidad del recurso<sup>13</sup>. Fundamentó su defensa en la legalidad de la decisión que adoptó la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 3 de octubre de 2007, al igual que en la ausencia de los elementos necesarios para predicar responsabilidad estatal por los hechos debatidos respecto del municipio. En tal virtud, propuso las excepciones que denominó «[...] inexistencia del nexo causal entre el hecho del daño «desplazamiento» y las obligaciones y funciones del municipio de Pelayo Cesar y sus funcionarios [...]»; «falta de medios probatorios idóneos y contundentes para demostrar la responsabilidad estatal» y «falta de legitimación en la causa por pasiva».

El **Ministerio del Interior** se abstuvo de pronunciarse.

### 3. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 185 y 186<sup>14</sup> del Código Contencioso Administrativo, modificados por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998<sup>15</sup>, y en el Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>16</sup>, esta Sala Especial de Decisión es competente para decidir el asunto por tratarse

---

<sup>13</sup> Ff. 655-660, cuaderno 2 del recurso de revisión.

<sup>14</sup> «Artículo 186. Competencia. De los recursos contra las sentencias dictadas por las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con exclusión de los Consejeros de la Sección que profirió la decisión, sin perjuicio de que estos puedan ser llamados a explicarlas».

<sup>15</sup> Esta norma prescribía que el recurso extraordinario de revisión procedía en contra de las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia, sin embargo, la Corte Constitucional, en el fallo C-520 de 1999, consideró que el recurso extraordinario de revisión debe proceder en cualquier proceso cuya naturaleza permita la configuración de las causales de revisión, razón por la cual declaró inexequibles las expresiones que restringían la procedencia del recurso únicamente a las sentencias proferidas por las Secciones y Subsecciones del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos.

<sup>16</sup> Según el artículo 29 de dicha norma «[...] Las Salas Especiales de Decisión decidirán los siguientes asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: 1. Los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado [...]».

del recurso extraordinario de revisión interpuesto contra una sentencia ejecutoriada de la Sección Tercera de esta Corporación.

### **3.2. Oportunidad**

El recurso extraordinario de revisión fue presentado dentro del plazo que prevé el artículo 187<sup>17</sup> del CCA en razón a que la sentencia recurrida del 3 de octubre de 2007 quedó ejecutoriada el 2 de noviembre de 2007<sup>18</sup> y el correspondiente recurso extraordinario de revisión fue presentado el 30 de octubre de 2009<sup>19</sup>.

### **3.3. Cuestión previa**

Al contestar el recurso extraordinario de revisión, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, la que fundamentó en que entre las funciones que le han sido asignadas no se encuentra la de velar por la seguridad pública.

Por su parte, el municipio de Pelayo formuló las que denominó «inexistencia del nexo causal entre el hecho del daño «desplazamiento» y las obligaciones y funciones del municipio de Pelayo Cesar y sus funcionarios»; «falta de medios probatorios idóneos y contundentes para demostrar la responsabilidad estatal» y «falta de legitimación en la causa por pasiva», las que justificó en la ausencia de elementos a partir de los cuales se pudiera declarar la responsabilidad patrimonial del Estado de dicha entidad territorial. Finalmente, el Ministerio de Defensa pretendió exonerarse de la responsabilidad patrimonial endilgada por los demandantes al proponer como excepción el «hecho de un tercero».

Como puede observarse, las excepciones propuestas por las entidades demandadas se relacionan con el fondo del asunto discutido en el proceso ordinario. En consecuencia, estas solo estarían llamadas a resolverse en el evento en que se infirme la sentencia del 3 de octubre de 2007, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, y por consiguiente haya lugar a proferir una decisión de remplazo. Así las cosas, el pronunciamiento que las desate queda condicionado a la prosperidad de la causal de revisión 2 del artículo 188 del CCA alegada por los recurrentes.

### **3.4. Problema jurídico**

---

<sup>17</sup> De acuerdo con esta norma, el término para interponer el recurso extraordinario de revisión es de dos años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia. Por su parte el artículo 331 del CPC aplicable por remisión normativa al procedimiento contencioso administrativo advierte que « [...] las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueran procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos [...]».

<sup>18</sup> Folio 303, cuaderno 4 del expediente del proceso ordinario.

<sup>19</sup> Folio 1, cuaderno 1 del recurso de revisión.

El problema jurídico que se debe resolver, se resume en la siguiente pregunta:

¿Se configura la causal 2 de revisión prevista por el artículo 188 del CCA, es decir, los documentos allegados con el recurso extraordinario de revisión tienen el carácter de prueba recobrada?

De ser así, ¿Debe infirmarse la sentencia proferida el 3 de octubre de 2007 por el Consejo de Estado, Sección Tercera, que denegó las pretensiones de la demanda, tendientes a que se declare la responsabilidad extracontractual del Estado y se indemnicen los daños que afirman haber sufrido los demandantes?

La tesis que sostendrá la Sala Especial número 19 del Consejo de Estado es que no se configura la causal invocada.

### 3.4.1. Generalidades del recurso extraordinario de revisión

El recurso extraordinario de revisión tiene como finalidad invalidar los efectos jurídicos de una sentencia que se encuentra ejecutoriada<sup>20</sup> y persigue el restablecimiento del criterio de justicia material y la supremacía de las garantías procesales, cuando éstas han sido lesionadas con una decisión judicial que fue afectada por situaciones que no pudieron ser contempladas en el decurso procesal o al tiempo de proferir la sentencia.

Es un medio impugnativo que afecta el principio de la inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas y, por ende, constituye una excepción al principio de la cosa juzgada<sup>21</sup>, entendido éste como fundamento esencial del ordenamiento jurídico y garantía del debido proceso.

La naturaleza extraordinaria de este recurso tiene importantes consecuencias, entre ellas, (i) la de ser un mecanismo de impugnación que solo opera al configurarse una de las causales señaladas taxativamente en el artículo 188 del CCA<sup>22</sup> o en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. En efecto, para que el juez

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. 15 de marzo de 2018. Radicación: 1001-03-25-000-2014-00862-00. Interno: 2668-2014. Recurrente: Horacio Chala. Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

<sup>21</sup> La cosa juzgada es una institución jurídico procesal en virtud de la cual las decisiones contenidas en una sentencia y otras providencias judiciales tienen el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas, ello con la finalidad de lograr la terminación definitiva de controversias, en aras de buscar la seguridad jurídica. En términos de esta corporación es un fenómeno jurídico de «[...] carácter imperativo e inmutable de las decisiones que han adquirido firmeza, lo cual implica de suyo la imposibilidad de volver sobre asuntos ya juzgados, para introducir en ellos variaciones o modificaciones mediante la adopción de una nueva providencia [...]». CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 25000-23-25-000-2010-01147-01(1365-14)

<sup>22</sup> «[...] ARTÍCULO 250. CAUSALES DE REVISIÓN. ARTICULO 188. CAUSALES DE REVISION. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Son causales de revisión:

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.

pueda entrar a examinar la controversia materia del recurso, es necesario que la causal invocada por el recurrente se encuentre debidamente acreditada<sup>23</sup>; y (ii) no puede considerarse como una oportunidad para reabrir un debate jurídico, probatorio y fáctico propio de las instancias procesales que ya se han surtido, tampoco es una ocasión para cuestionar la actividad interpretativa del juez o insistir en la discusión de los problemas debatidos en el proceso.

**En conclusión:** El recurso extraordinario de revisión no habilita una tercera instancia para discutir los problemas jurídicos debatidos en sede ordinaria<sup>24</sup>, para corregir los yerros probatorios que cometieron las partes ni para subsanar aquellas situaciones que pudieron evitarse durante la gestión del proceso que dio origen a la sentencia objeto de revisión.

### 3.4.2. Causal 2 de revisión

La causal del recurso extraordinario de revisión invocada en el *sub judice* es la prevista en el numeral 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, cuyo tenor literal dispone:

[...] 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 relación con esta causal, que ha sido denominada por la jurisprudencia como «prueba recobrada», la Sala Plena del Consejo de Estado señaló lo siguiente:

[...] Ha entendido la jurisprudencia, que prueba recobrada es aquella que existiendo, no pudo ser aportada oportunamente al proceso, así la prueba

---

3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor 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 [...]

<sup>23</sup> Al respecto, la Sala Plena de esta Corporación ha sostenido que «[...] El recurso extraordinario de revisión procede por especiales circunstancias consagradas taxativamente en la ley, con miras a prescindir de una sentencia ejecutoriada, para, en el caso de prosperidad reabrir el proceso y dictar la sentencia que en derecho habrá de sustituir la revocada. Precisamente, por cuanto este recurso extraordinario atenta contra el principio de inmutabilidad y firmeza de los fallos judiciales, las causales que lo fundamentan se hallan taxativamente relacionadas en la norma y su examen y aplicación obedecen a un estricto y delimitado ámbito interpretativo [...]». Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 21 de octubre de 1.993. Expediente Rev 040.

<sup>24</sup> O replantear temas ya litigados.

recobrada es aquél elemento probatorio nuevo, por ser recuperado luego de proferida la sentencia, que pudo ser decisivo en el sentido de la decisión y que no fue tenido en cuenta por el fallador, porque el interesado no pudo presentarla oportunamente dentro del proceso, por motivos de fuerza mayor, caso fortuito u obra de la parte contraria [...]»<sup>25</sup>

Para que se estructure la causal 2.<sup>a</sup> de revisión se requiere que el documento que se aduce como prueba recobrada cumpla los siguientes requerimientos:

1. Que se trate de una prueba documental. No se admiten medios probatorios distintos tales como testimonios o inspecciones judiciales, entre otros.
2. El documento debe ser recobrado. Al respecto, es preciso tener en cuenta que por «recobrar» se entiende «[...] volver a tomar o adquirir lo que antes se poseía o se tenía [...]»<sup>26</sup>, es decir, que existiera en la época en la que se tramitó el proceso pero que hubiera estado refundido o extraviado, lo cual excluye pruebas nuevas o posteriores.
3. Que no hubieran podido ser aportados oportunamente por circunstancias ajenas a la voluntad del recurrente, es decir, por fuerza mayor, caso fortuito o por obra de la parte contraria, eventos que deben encontrarse debidamente probados.
4. Que el documento o documentos que se afirman decisivos, hubieran podido conducir a una decisión diferente.

La anterior caracterización permite concluir que en el presente caso no se configura la causal de revisión que consagra el numeral 2 del artículo 188 del CCA, pues una vez estudiado el expediente y los documentos con base en los cuales los recurrentes invocaron dicha causal, la Sala encontró la siguiente información:

| DOCUMENTO   | FECHA                                     |
|---|---|
| Resolución 23 de 2004, expedida por el INCODER  | No se allegó al expediente                |
| Resolución 601 de 2006, expedida por el INCODER   | No se allegó al expediente                |
| Relación de familias desplazadas censadas, expedido por la Cruz Roja <sup>27</sup>                      | Sin fecha visible                         |
| Sentencia del 7 de marzo de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca <sup>28</sup> | 7 de marzo de 2007                        |
| Certificaciones de desplazados expedidas por Acción Social <sup>29</sup>                                | 13 de junio de 2016 y 14 de abril de 2018 |

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 8 de noviembre de 2005, expediente 1999-00218.

<sup>26</sup> <http://dle.rae.es/?id=VShJp3R>.

<sup>27</sup> Folios 363 a 367, cuaderno 1 del recurso de revisión.

<sup>28</sup> Folios 154 a 172, cuaderno 1 del recurso de revisión.

<sup>29</sup> Las certificaciones expedidas por Acción Social no fueron aportadas por el demandante ni se allegaron al expediente de alguna otra forma. Sin embargo, en los folios 520 a 533 y 610 a 641 del cuaderno 2 del recurso de revisión obran las constancias de desplazamiento que remitió la Unidad

|  |   |
|--|---|
| Acta 004 del 22 de noviembre de 2002, expedida por el Comité Departamental para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia en el departamento del Cesar <sup>30</sup>                  | 22 de noviembre de 2002   |
| Sentencia T-025 de 2004 expedida por la Corte Constitucional <sup>31</sup>   | 22 de enero de 2004   |
| Relación de los habitantes de las veredas Torcadero, Palma de Ávila, Atrato, Cienaguita, Vista Hermosa y Palma Sola <sup>32</sup>  | Sin fecha visible   |
| Actas de asambleas de junta de acción comunal de las veredas Torcadero, Palma de Ávila, Atrato, Cienaguita, Vista Hermosa y Palma Sola <sup>33</sup>   | Febrero y agosto de 1992; junio y julio de 1993; enero, julio, octubre y diciembre de 1994; enero y febrero de 1995.                                      |
| Censos de junta de acción comunal de las veredas Torcadero, Palma de Ávila, Atrato, Cienaguita, Vista Hermosa y Palma Sola <sup>34</sup>   | En estos documentos tienen fecha del 20, 22 y 23 de octubre de 1995; 1 de diciembre de 1995 y de «20 de noviembre, 21 de octubre de 1995» <sup>35</sup> . |
| Efectos sicosociales del desplazamiento forzado de los pobladores de la Hacienda Bellacruz, por Silvia Bohórquez   | Sin fecha visible   |
| Informe de la Comisión de evaluación de las condiciones sanitario ambientales de las familias en la Hacienda La Miel perteneciente al municipio de Ibagué, expedido por el Ministerio de Salud <sup>36</sup> | Sin fecha visible, sin embargo tiene dos constancias de recibido con fecha 15 de enero de 1997  |
| Diagnóstico socioeconómico de las familias campesinas desplazadas por la violencia en el municipio de Pelaya, Cesar, expedido por el ICBF <sup>37</sup>  | Sin fecha visible, sin embargo da cuenta de que el estudio que en él consta se realizó entre el 24 y 28 de abril de 1996                                  |
| Reivindicación de la identidad, escrito por Gloria Helena Naranjo Giraldo publicado en el libro Exodo patrimonial e identidad, de julio 2001   | No se allegó al expediente  |
| Desplazados en Colombia: Impacto psicosocial riesgos y atención psicosocial, escrito por Elena   | No se allegó al expediente  |

para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, prueba que fue solicitada por los demandantes para que fuera aportada mediante oficio y decretada en el trámite del presente recurso extraordinario.

<sup>30</sup> Folios 73 a 75, cuaderno 1 del recurso de revisión.

<sup>31</sup> Folios 3 a 106, cuaderno Anexo 1 del recurso de revisión.

<sup>32</sup> Folios 88 a 95, cuaderno 1 del recurso de revisión.

<sup>33</sup> Folios 174 a 180 y 186 a 239, cuaderno 1 del recurso de revisión.

<sup>34</sup> Folios 96 a 124, cuaderno 1 del recurso de revisión.

<sup>35</sup> Fecha textual tomada del documento que obra en el folio 103 del cuaderno 1 del recurso de revisión.

<sup>36</sup> Folios 143 a 145, cuaderno 1 del recurso de revisión.

<sup>37</sup> Folios 138 a 142, cuaderno 1 del recurso de revisión.

|  |                            |
|--|----------------------------|
| Martín Cardenal y Luis Jaramillo, publicado en 2000  |                            |
| Agendas ocultas, reconstruyendo el trastorno post traumático, publicado en 2000  | No se allegó al expediente |
| Éxodo e identidad, escrito por Gladys Jimeno Santoyo, publicado en 2000  | No se allegó al expediente |
| II Informe de la Comisión de seguimiento a la política pública en materia de desplazamiento  | No se allegó al expediente |
| Estudio socioeconómico realizado por la Corporación Minga de las familias que ocupan los predios de la Hacienda Bellacruz  | No se allegó al expediente |
| En la Miel no todo es dulzura. El caso de los campesinos de la Hacienda Bellacruz, escrito por Jorge Rojas Rodríguez y Diana Sánchez Lara                                | No se allegó al expediente |
| ¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados? Publicado por la Universidad de los Andes, escrito por Ana María Ibáñez y Andrés Moya | No se allegó al expediente |
| XI Informe de la Comisión de Seguimiento a la política pública en materia de desplazamiento  | No se allegó al expediente |

Visto lo anterior, respecto de los documentos que pretenden aducirse como prueba recobrada, la Sala observa:

- (i) Aquellos cuya fecha se desconoce y los que no reposan en el expediente, deben ser excluidos del análisis pues no existe forma de constatar el cumplimiento de los requisitos anotados;
- (ii) Las actas y los censos de junta de acción comunal de las veredas Torcadero, Palma de Ávila, Atrato, Cienaguita, Vista Hermosa y Palma Sola; el informe de la Comisión de evaluación de las condiciones sanitario ambientales de las familias en la Hacienda La Miel perteneciente al municipio de Ibagué, expedido por el Ministerio de Salud; y el diagnóstico socioeconómico de las familias campesinas desplazadas por la violencia en el municipio de Pelaya, Cesar, expedido por el ICBF, son documentos que se crearon con anterioridad a la presentación de la demanda. En tal virtud, cumplirían con el requisito de preexistencia; sin embargo los recurrentes no realizaron ningún tipo de esfuerzo argumentativo para explicar cómo es que aquellos habrían estado extraviados o refundidos; las circunstancias de caso fortuito, fuerza mayor u obra de la contraparte por las que se habría hecho imposible allegarlos como prueba al trámite del proceso ordinario y, mucho menos, la forma en que serían decisivos para modificar la decisión judicial impugnada.
- (iii) Las certificaciones de desplazados del 13 de junio de 2016 y del 14 de abril de 2018, al igual que el Acta 004 del 22 de noviembre de 2002 expedida por el Comité Departamental para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia en el departamento del Cesar, son documentos que se conformaron con posterioridad al cierre de la etapa probatoria de la

segunda instancia del proceso ordinario<sup>38</sup>, hecho que es expresamente admitido por los demandantes y en el que precisamente pretenden fundamentar su calidad de prueba recobrada, desconociendo que esa preexistencia a la que se ha aludido es un presupuesto esencial para que se configure la causal que alegan. Así las cosas, resulta factible afirmar que, a través del recurso extraordinario de revisión, los hoy demandantes pretenden introducir pruebas nuevas que, en consecuencia, no pueden calificarse como recobradas.

Este mismo hecho explica que tampoco se satisfaga el requisito relativo a los motivos que deben justificar la imposibilidad de haber aportado el documento en el trámite del proceso ordinario pues resulta evidente que lejos de haberse presentado una situación constitutiva de caso fortuito, fuerza mayor u obra de la parte contraria, aquellos no se allegaron por cuanto no existían en el momento en que las partes tuvieron las oportunidades procesales para solicitar pruebas.

- (iv) En relación con las sentencias que aportaron los demandantes tampoco se configura la causal de revisión invocada por las siguientes razones. Lo primero que debe señalarse es que las providencias judiciales, al ser otorgadas por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, ostentan el carácter de documento público en los términos del artículo 243 del CGP.

No obstante lo anterior, tal característica, *per se*, no les imprime carácter probatorio, último que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado únicamente se les reconoce cuando a través de la sentencia respectiva se pretende probar a) la existencia misma de la decisión judicial o b) un hecho judicialmente declarado en ella, como lo es la filiación, la unión marital de hecho, la interdicción, la invalidez de una norma o acto, la existencia de una condena pecuniaria, la consolidación de un derecho, entre otros<sup>39</sup>.

En ese orden de ideas, en los eventos en que se aducen los argumentos de una providencia con el fin de controvertir otra decisión judicial, esta Corporación ha sostenido que técnicamente no se le puede atribuir la naturaleza de prueba documental, lo que impide que aquella sirva de fundamento para sustentar la configuración de la causal de revisión 2 que contempla el artículo 188 del CCA. Al respecto,

---

<sup>38</sup> Al revisar el trámite del proceso ordinario se observa (i) que el auto que admitió el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia es del 25 de abril de 2000 y se notificó por estado del 3 de mayo de dicha anualidad (Folio 242, cuaderno 4 del proceso ordinario); (ii) que el que corrió traslado para alegar fue proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 2 de junio de 2000, notificado por estado del día 13 del mismo mes y año y (iii) que la sentencia de segunda instancia se profirió el 3 de octubre de 2007 y quedó ejecutoriada el 2 de noviembre del mismo año.

<sup>39</sup> Al respecto, pueden consultarse las sentencias del 26 de marzo de 2015, radicación 11001-03-27-000-2014-00022-00 (21024) y del 18 de julio de 2018, radicación 11001-03-27-000-2014-00020-00(21023), proferidas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

[...] Teniendo en cuenta lo anterior, se puede colegir que las sentencias judiciales son documentos que auxilian en un momento dado al juez, pero a pesar de que son documentos públicos, no se pueden considerar medios probatorios, con mayor razón porque los efectos que producen son inter partes, excepto las sentencias proferidas al revisar la constitucionalidad de una ley, que al contrario provocan efectos erga omnes [...]<sup>40</sup>

Con base en estas consideraciones, la Sala niega naturaleza probatoria a las sentencias que se pretenden allegar como «prueba recobrada» toda vez que, sin dejar de lado que en ellas se abordan asuntos relacionados con el desplazamiento, es posible afirmar que no efectúan ningún reconocimiento fáctico o jurídico que tenga una relación directa e inmediata con el presente proceso, lo que impide que se aduzcan como prueba recobrada<sup>41</sup>.

Comoquiera que el recurso extraordinario de revisión tiene por finalidad desvirtuar la fuerza de la cosa juzgada de las sentencias, las causales deben estar nítidamente invocadas y comprobadas, situación que no se cumple en el presente caso, en el que los documentos aportados no se adecúan a los requisitos legales para la procedencia del recurso.

**En conclusión,** no se configura la causal 2 de revisión prevista en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo pues los documentos que se allegaron con el recurso extraordinario no reúnen las exigencias para ser prueba recobrada, esto es, no se trata de documentos decisivos que existiendo al momento de tramitarse el proceso ordinario hubiesen estado refundidos o extraviados y que el interesado no los hubiera podido aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito, o por obra de la parte contraria.

## 5. Decisión

Al no haberse demostrado la configuración de la causal invocada por los demandantes, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N.º 19, declarará infundado el recurso extraordinario de revisión.

## 6. Condena en costas

Toda vez que la actividad de las partes se ciñó a los parámetros de buena fe y lealtad procesal, sin que se adviertan conductas temerarias ni maniobras dilatorias

---

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 22 de mayo de 2008, radicación 25000-23-24-000-2005-01346-02.

<sup>41</sup> En la sentencia del T-025 de 2004 la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucionales en la situación de la población desplazada e impartió una serie de órdenes tendientes a superarla. Por su parte, la sentencia del 7 de marzo de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca desató una demanda en la que se pretendió el reconocimiento de los perjuicios causados por el departamento de Cundinamarca, al impedir que los demandantes residieran por 90 días en un hotel y con ello se vieran obligados a permanecer, en condiciones indignas, en las instalaciones del INCORA y la Defensoría del Pueblo.

del proceso, no habrá lugar a condena en costas de conformidad con el artículo 171 del CCA<sup>42</sup>.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N.º 19, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**Primero. Declárase infundado** el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Mariana de Jesús Navarro Cáceres y otros en contra del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y el departamento del Cesar, con ocasión de la sentencia proferida el 3 de octubre de 2007 por el Consejo de Estado, Sección Tercera, dentro del proceso de reparación directa con radicado 2000-12-33-1000-1998-03644-01 (número interno 18.046).

**Segundo.** Sin condena en costas.

**Tercero.** Por Secretaría, devuélvase el expediente con radicado 2000-12-33-1000-1998-03644-01 remitido en calidad de préstamo, al Tribunal Administrativo del Cesar.

**Cuarto.** Háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático «Justicia Siglo XXI» y archívese el expediente del recurso extraordinario de revisión.

### Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

---

<sup>42</sup> «[...] En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil. [...]».

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

NICOLÁS YEPES CORRALES

legis

