

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “B”**

**CONSEJERO PONENTE: Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil catorce (2014).

**RADICACIÓN No. 250002325000200305359 01**

**NÚMERO INTERNO: 1040-2009**

**ACTOR: OLGA REYES JIMÉNEZ**

**AUTORIDADES NACIONALES**

Decide la Sala el recurso de extraordinario de revisión<sup>1</sup> interpuesto contra la sentencia de 22 de marzo de 2007, proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, mediante la cual se

---

<sup>1</sup> Con fundamento en las disposiciones vigentes al momento de haberse formulado el presente recurso, esto es, Decreto Ley 01 de 1984 y la Ley 446 de 1998.

negaron las pretensiones de la demanda formulada por la señora OLGA REYES JIMÉNEZ contra la Nación, Ministerio de la Protección Social.

### **ANTECEDENTES**

La señora Olga Reyes Jiménez, por intermedio de apoderado judicial, y en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, solicitó del Tribunal Administrativo de Cundinamarca la nulidad de la Resolución No. 00010 de 6 de febrero de 2003 mediante la cual el Ministro de Trabajo y Seguridad Social incorporó el personal del nuevo Ministerio de la Protección Social, sin tener en cuenta el nombre de la demandante, y de la Resolución No. 00011 de 6 de febrero de 2003 a través de la cual el Ministro de Trabajo y Seguridad Social efectuó una serie de nombramientos provisionales en la planta de personal del citado Ministerio sin incluir a la demandante.

Argumentó la accionante que, a partir del 21 de enero de 1997 se vinculó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el empleo de Secretario Ejecutivo, código 5040, grado 16, de la División de Recursos Humanos de la Secretaría General.

Se manifestó que, con posterioridad, en cumplimiento de la orden No. 98651 de 29 de agosto de 1997 fue inscrita en el escalafón de la carrera administrativa, en el cargo de Secretario Ejecutivo, código 5040, grado 16, que venía desempeñando en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En este mismo sentido, se dijo que el 22 de enero de 1998 mediante Resolución No. 000273 la señora Olga Reyes Jiménez fue nombrada, en período de prueba, en el empleo de Técnico Administrativo, grado 14, de la Oficina Jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

No obstante lo anterior, se precisó que, en 1997 la demandante participó en una convocatoria pública para proveer en propiedad el empleo de Técnico Administrativo, grado 14. Sin embargo, se adujo, que dicha convocatoria fue impugnada y declarada sin efectos por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Bajo estos supuestos, se manifestó que la demandante mantuvo su inscripción en carrera administrativa frente al empleo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 14.

Se dijo que, a través de la Resolución No. 00226 de 9 de febrero de 2000 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fue sometido a un proceso de reestructuración y, como consecuencia de él, la señora Olga Reyes Jiménez resultó incorporada al empleo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16.

Con posterioridad, el 10 de febrero de 2003, mediante oficio sin fecha, el Secretario General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social le informó a la hoy recurrente que el cargo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, que venía desempeñando había sido suprimido de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 207 de 2003.

Se argumentó, en ese momento que, contrario a lo manifestado por la entidad demandada los cargos de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, no sólo se mantuvieron dentro de la planta de personal del recién creado Ministerio de la Protección Social, sino que los mismos fue provistos mediante nombramientos provisionales.

Concluyó la demandante, en aquella oportunidad, que los derechos y prerrogativas que le asistían en su condición de empleada inscrita en el sistema de la carrera administrativa fueron desconocidos por el Ministerio de la Protección Social dado que, a su juicio, se prefirió incorporar en la nueva planta de personal de la referida entidad personal que carecía de los derechos propios del sistema de la carrera administrativa, esto, mediante nombramientos provisionales.

## **LA SENTENCIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA.**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la sentencia hoy recurrida, manifestó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que el derecho de preferencia del que gozan los servidores inscritos en carrera, frente a los procesos de reestructuración de las entidades públicas, está

condicionado a la equivalencia entre los cargos suprimidos y creados en las plantas de personal.

Precisó el Tribunal que, no basta con que un empleo conserve la misma denominación para dar por probada la equivalencia frente al que desaparece por supresión del cargo. En efecto, se manifestó que, es necesario acreditar que los cargos de igual nomenclatura que permanecen en la planta de personal resultan equivalentes tanto en las funciones asignadas como en los requisitos exigidos para su desempeño.

Descendiendo al caso concreto, se manifestó que la fusión de los Ministerios de Trabajo y Salud trajo consigo la supresión de sus plantas de personal, respectivamente, con el fin de crear una estructura unificada que asumiera las funciones del nuevo Ministerio de la Protección Social, en cuya nueva planta de personal subsistieron 40 empleos bajo la denominación de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16. Empero, precisó el Tribunal, que la demandante no probó como lo exige la jurisprudencia, la equivalencia absoluta entre el cargo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, que venía desempeñado y los 40 que subsistieron en la nueva planta de personal.

Argumentó el Tribunal que, teniendo en cuenta el contenido del Oficio No. 002101 de 19 de enero de 2005, suscrito por la Coordinadora del Grupo de Administración de Personal de la entidad demandada, no era posible pasar por alto el hecho de que dentro de la nueva planta de personal hubiesen sido vinculados 4 empleados bajo las formas del nombramiento provisional, en el cargo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16. Sin embargo, se

dejó en claro que, tal circunstancia obedeció a la necesidad de mantener en la planta de personal a un grupo de empleados que ostentaban la condición de prepensionados, hasta tanto estos adquirieran su estatus pensional.

Concluyó el Tribunal que, el proceso de fusión adelantado por la entidad demandada, Ministerio de la Protección Social, respetó la totalidad de las garantías laborales que le asistían a sus empleados inscritos en el escalafón de la carrera administrativa y a quienes dada su condición de prepensionados no podían ser retirados del servicio. Lo anterior, para el caso de la demandante, se concretó finalmente en el reconocimiento y pago de una indemnización por supresión del cargo que venía desempeñando en cuantía de \$ 6.195.413 de pesos.

### **EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**

La parte demandante mediante escrito presentado el 16 de febrero de 2009, ante la Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado, formuló recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de 22 de marzo de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, invocando la causal prevista en el numeral 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, con los argumentos que a continuación se resumen (fls. 493 a 538):

Se manifestó que, la entidad demandada vulneró el derecho preferencial que el asistía a la señora Olga Reyes Jiménez, a permanecer en la planta de personal del Ministerio de la Protección Social, con el nombramiento de 3 empleados en los cargos de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, uno de los cuales se efectuó con carácter provisional.

Se precisó que, los tres empleados antes referidos no tenían derecho a ser incorporados en los empleos de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, existentes en la nueva planta de personal del Ministerio de la Protección Social, dado que como quedó demostrado a través de los documentos que acompañan el presente recurso extraordinario de revisión éstos venían de ocupar las plazas de Asistente Administrativo, código 4140, grado 16, en las extintas plantas de personal de los Ministerios de Trabajo y Salud, respectivamente.

Se puntualizó que, dentro del trámite del proceso ordinario la entidad demandada, pese al requerimiento del Tribunal, se abstuvo de certificar la anterior circunstancia, esto es, que varios empleados que venían desempeñándose como Asistente Administrativo, código 4140, grado 16, fueron incorporados, sin tener derecho, en los cargos de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16.

Lo anterior, reiteró la parte recurrente, no fue advertido por el Tribunal ante la imposibilidad de conocer la situación real de quienes fueron incorporados en la nueva planta de personal, ello debido a la conducta procesal asumida por el Ministerio de la Protección Social “*tendiente a ocultar dicha información*”.

Se dijo que, lo expuesto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, configuraba la segunda causal de revisión extraordinaria frente a la sentencia de 22 de marzo de 2007, ante la posibilidad de recobrar los documentos que demostraban no sólo la incorporación irregular de personal que adelantó la entidad demandada en el marco del proceso de fusión de los Ministerios de Trabajo y Salud, sino también la flagrante vulneración al derecho preferencial de la hoy recurrente de seguir prestando sus servicios en el empleo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16.

Concluyó la recurrente que, al estar demostrada la vulneración a su derecho preferencial de incorporación resultaba procedente infirmar la sentencia de 22 de marzo de 2007, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca le negó su pretensión de reintegro al cargo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16.

### **OPOSICIÓN AL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**

Dentro de la oportunidad legal, el Ministerio de la Protección Social se opuso a las pretensiones del recurso extraordinario de revisión formulado por la señora Olga Reyes Jiménez, contra la sentencia de 22 de marzo de 2007, con las siguientes consideraciones (fls. 570 a 575, cuaderno No.1):

Se manifestó que el recurso extraordinario de revisión formulado por la señora Olga Reyes Jiménez no está llamado a prosperar dado que la

sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca fue proferida con observancia de la totalidad de las previsiones que regulaban el sistema de carrera administrativa al momento en que se adelantó el proceso de fusión de los Ministerios de Salud y Trabajo.

Recordó la demandada que, si bien es cierto dentro los procesos de reestructuración de la entidades públicas *“resulta obligatoria la incorporación de algunos empleados”* la misma debe estar precedida de la verificación objetiva de la equivalencia funcional y de requisitos de los empleos que subsisten o se crean en las nuevas plantas de personal, producto de los referidos procesos de reestructuración.

Con fundamento en lo anterior, se adujo que en el caso concreto la señora Olga Reyes Jiménez no probó que el cargo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, que venía desempeñando hubiera subsistido con idénticas funciones en la planta de personal del Ministerio de la Protección Social y que, en consecuencia, fuera obligatoria su incorporación en la nueva planta de personal de la referida entidad.

Sobre este particular, se precisó que el hecho de que en la nueva planta de personal del Ministerio de la Protección permaneciera la denominación del cargo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, *per se* no implicaba que la señora Olga Reyes Jiménez debía le asistiera el derecho a seguir prestando sus servicios dado que, las funciones del referido cargo bien podían ser distintas a las asignadas con anterioridad en los Ministerios de Trabajo y Salud, respectivamente.

No era suficiente, a juicio de la parte demandada, haber demostrado que la denominación del empleo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, permaneció en la nueva planta de personal del Ministerio de la Protección Social. Por el contrario, insistió en que como lo ha exigido la jurisprudencia se requería, que la parte interesada hubiera demostrado la equivalencia funcional y de requisitos para haber accedido a la reincorporación en el referido cargo.

Al no estar demostradas las anteriores circunstancias, estima la parte demandada el presente recurso extraordinario de revisión no está llamado a prosperar.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **I. Objeto y alcances del recurso extraordinario de revisión.**

El recurso extraordinario de revisión se encuentra previsto en los artículos 185 a 193 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, modificados por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998<sup>2</sup>.

De conformidad con el artículo 185 *ibídem*, el recurso extraordinario de revisión en materia contencioso administrativa, procede contra las sentencias ejecutoriadas.

---

<sup>2</sup> Disposiciones vigentes al momento de formularse el presente recurso extraordinario de revisión.

La Corte Constitucional en sentencia C-520 de 2009<sup>3</sup> declaró **INEXEQUIBLE** 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.

Y, de manera puntual sobre el recurso extraordinario de revisión en la jurisdicción contencioso administrativa, señaló:

“(…)

*5.1. El recurso extraordinario de revisión se encuentra regulado en el Título XXIII, capítulo III, Sección Primera del Código Contencioso Administrativo. De conformidad con lo que establece el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, tal como fue modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998.*<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> M.P. Dra. Maria Victoria Calle Correa.

<sup>4</sup> El recurso extraordinario de revisión procede cuando se presenta una de las siguientes causales:

Artículo 188. 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. 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.

*Estas causales son similares a las estatuidas para los recursos extraordinarios de revisión en materia civil, penal y laboral. Cuando se presentan, autorizan al afectado a cuestionar la firmeza de la sentencia ejecutoriada, con el fin de corregir los errores o ilicitudes que llevaron a una sentencia contraria a derecho. En estos eventos se considera que existen razones de justicia material que justifican desconocer la cosa juzgada, porque la sentencia cuestionada está basada en hechos falsos, o erróneos, cuya falsedad o incorrección no pudo ser conocida en el momento en que se profirió la sentencia recurrida.*

*Según lo establece el artículo 189 del Código Contencioso Administrativo, el recurso extraordinario de revisión debe interponerse, dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la sentencia,<sup>5</sup> mediante demanda que cumpla con los requisitos del artículo 137 del mismo estatuto,<sup>6</sup> con la indicación precisa y razonada de la causal en que se funda, acompañada de los soportes documentales necesarios,<sup>7</sup> y del pago de una caución para garantizar los perjuicios que pueda causar a quienes fueron parte del proceso cuestionado,<sup>8</sup> cuando a ella hubiere lugar.<sup>9</sup>*

---

<sup>5</sup> Código Contencioso Administrativo, Artículo 187. *Término para interposición del recurso.* El recurso deberá interponerse dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia.

<sup>6</sup> Código Contencioso Administrativo, Artículo 189. *Requisitos del recurso.* (Modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998) El recurso debe interponerse mediante demanda que reúna los requisitos prescritos por el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, con indicación precisa y razonada de la causal en que se funda, acompañada de los documentos necesarios. El recurrente deberá presentar con la demanda las pruebas documentales que tenga en su poder y pretenda hacer valer.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de 4 de agosto de 1999, CP: *Alíer Eduardo Hernández Enríquez, Exp. Q-063.*

<sup>8</sup> Código Contencioso Administrativo, Artículo 190. *Necesidad de caución.* (Modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998) El ponente, antes de resolver sobre la admisibilidad de la demanda, determinará la naturaleza y cuantía de la caución que debe constituir el recurrente, en el término que al efecto le señale para garantizar los perjuicios que pueda causar a quienes fueron parte en el proceso. Si la caución no se presta oportunamente, se declarará desierto el recurso.

<sup>9</sup> Código Contencioso Administrativo, Artículo 191. *Trámite.* (Modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998) Prestada la caución, cuando a ella hubiere lugar, el ponente admitirá la demanda, si reúne los requisitos legales, y ordenará que el auto admisorio se notifique personalmente al demandado o demandados, para que la contesten, si a bien tienen, y pidan pruebas, dentro del término de diez (10) días. El auto admisorio de la demanda también debe notificarse personalmente, al Ministerio Público. Si la demanda no se admite, en el mismo auto se debe ordenar la devolución de la caución, previa ejecutoria.

*A diferencia de lo que establecía el Decreto Ley 01 de 1984,<sup>10</sup> la Ley 446 de 1998 restringió tal posibilidad de interponer este recurso a cierto tipo de procesos. En efecto, el artículo 185 cuestionado en el presente proceso establece que este recurso extraordinario de revisión sólo procede “contra las sentencias ejecutoriadas 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.”*

*En esta medida, de acuerdo con esta regla, quedarían excluidas del recurso extraordinario de revisión, las sentencias proferidas en procesos de única instancia de competencia de los jueces administrativos, las sentencias no apeladas proferidas en los procesos conocidos por los jueces administrativos en primera instancia; las sentencias proferidas en segunda instancia por los jueces administrativos; y las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos.*

*(...).*

*En todos los eventos previstos en el artículo 188 CCA, se garantiza al perjudicado con una sentencia que desconoce la justicia material, la posibilidad de acceder a la justicia y obtener la protección de sus derechos. Tal como lo ha señalado esta Corporación en distintas oportunidades, el recurso extraordinario de revisión constituye un desarrollo armónico del derecho a acceder a la administración de justicia. Así, ha sido puesto de presente por la Corte al señalar que “[e]l artículo 229 de la Constitución Política consagra expresamente el derecho de acceso a la administración de justicia, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, el cual se traduce en la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena*

---

<sup>10</sup> **Decreto 1 de 1984:** Artículo 185. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procederá contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por el Consejo de Estado y por los tribunales administrativos.

*observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes*<sup>11</sup>

(...).

*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.*

*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.”.*

En este orden de ideas, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación, la revisión es un medio de impugnación extraordinario que limita la inmutabilidad de las sentencias en relación con la cosa juzgada y permite que se subsanen determinadas irregularidades o ilegalidades, conforme a lo previsto en el artículo 188 del Código Contencioso

---

<sup>11</sup> Sentencia C-426 de 2002, MP: Rodrigo Escobar Gil.

Administrativo, Decreto 01 de 1984. La principal finalidad de este recurso es el restablecimiento de la justicia<sup>12</sup>.

El recurso de revisión no implica, en general, el desconocimiento de los principios de cosa juzgada y presunción de legalidad y acierto de las decisiones judiciales, sino que, excepcionalmente, en ciertas circunstancias y por las razones consagradas específicamente en la ley, es viable revisar las sentencias en aras de restablecer el imperio de la justicia y mantener el orden jurídico y social. Es precisamente en atención a lo anterior que el recurso de revisión se consagró como un medio extraordinario de impugnación.

En el mismo orden de ideas, la procedencia de este recurso se encuentra sujeta al estricto, riguroso y ajustado cumplimiento de las causales que expresamente ha previsto el legislador, sin que sea dable ampliarlas mediante interpretación analógica, con lo cual se busca evitar que el mismo se convierta en una tercera instancia y se utilice para remediar equivocaciones en que hubiera podido incurrir alguna de las partes, o para controvertir juicios de valor del fallador<sup>13</sup>.

De otra parte, las causales de revisión tienen por objeto garantizar la justicia de la sentencia, el principio de la cosa juzgada y el derecho de defensa, siempre y cuando hubieren sido transgredidos por motivos trascendentes o

---

<sup>12</sup> Cf. Corte Constitucional, sentencias C-418 de 1994 y C-247 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía y José Gregorio Hernández Galindo, respectivamente, y Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 31 de enero de 1977, Actor: Hotel Americano Ltda., M.P. Humberto Murcia Ballén.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 27 de abril de 2004, Rev. 194, C. P. doctora María Inés Ortiz Barbosa.

externos al proceso. La estructura interna del fallo, esto es, la normatividad sustancial en la cual se fundamentó, no es atacable por la vía de la revisión, dado que los errores en que haya podido incurrir el juez al decidir son aspectos ajenos al recurso<sup>14</sup>.

En relación con las formalidades del recurso, el artículo 189 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, establece que debe interponerse mediante demanda que reúna los requisitos prescritos por el artículo 137 ibídem, con indicación precisa y razonada de la causal en que se funda. Habida cuenta que el recurrente debe demostrar los supuestos de hecho y de derecho que conforman las circunstancias determinadas por el legislador como causales para recurrir en revisión, deberá adjuntar las pruebas que tenga en su poder.

### **III. De la causal de revisión prevista en el numeral 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984<sup>15</sup>.**

Sostiene la parte demandante, a través del presente recurso extraordinario de revisión, que frente a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 22 de marzo de 2007, se configura la causal de revisión prevista en el numeral 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 10 de 1984.

---

<sup>14</sup> Cf. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 31 de enero de 1997, M.P. doctor Humberto Murcia Ballén y Hernando Morales Molina, Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General, Bogotá, Editorial ABC, 1991, págs. 685 y 686.

<sup>15</sup> Disposiciones vigentes al momento de formularse el presente recurso extraordinario de revisión.

Precisó la parte demandante que, únicamente con posterioridad al momento en que se profirió la referida sentencia, fue posible determinar que dentro de la nueva planta de personal del Ministerio de la Protección Social no sólo fueron incorporados empleados en plazas distintas a las que venían desempeñando con anterioridad a la fusión de los Ministerios de Trabajo y Salud, sino también personas mediante nombramiento en provisionalidad, todo ello en desmedro de los intereses de la señora Olga Reyes Jiménez.

Se precisó que, la mayoría de los empleados que hoy desempeñan los cargos de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, venían vinculados en los Ministerios de Trabajo y Salud como Asistente Administrativo, código 4140, grado 16, esto es, sin ostentar los derechos propios del sistema de carrera frente al primero de los cargos señalados circunstancia que, a juicio de la señora Olga Reyes Jiménez, no advirtió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al momento de proferir la sentencia de 22 de marzo de 2007, en razón a la supuesta conducta irregular asumida por la entidad demandada.

Bajo estos supuestos, manifestó la parte recurrente que, al haber recobrado con posterioridad a la sentencia de 22 de marzo de 2007 los documentos que prueban las circunstancias antes descritas se configura la causal de revisión prevista en el numeral segundo del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, y en consecuencia, hay lugar a infirmar la referida providencia.

Precisado lo anterior, la Sala procede al análisis concreto de las razones por las cuales se solicita la revisión de las sentencias aquí cuestionadas, esto es, la causal prevista en el numeral 2 del artículo 188 del Código Contencioso

Administrativo, Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998.

La causal invocada es del siguiente tenor:

*“Art. 188.- Modificado. Decr. 2304 de 1989, art. 41. Modificado. Ley 446 de 1998, art. 57. Son causales de revisión:*

*(...)*

*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.”*

Sobre dicha causal resulta pertinente traer en cita algunos apartes de la sentencia adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, el 8 de noviembre de 2005. Rad. 0218-01. M.P. Héctor J. Romero Díaz, en la que se manifestó que:

*“(...) Presupuesto esencial para que se configure la causal aquí invocada, además de que el documento se halle después de que se dicte la sentencia y que éste sea decisivo, es que la prueba documental que se pretende hacer valer y que no pudo ser tenida en cuenta por el juzgador, no haya sido aportada al proceso por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.*

*Lo anterior significa que el fundamento de la causal segunda de revisión es el hecho de que se hayan recuperado documentos nuevos y trascendentales para el proceso, es decir, que hubieren tenido la virtualidad suficiente, en caso de haberse aportado, para que el juez tomara una decisión diferente. Además, es indispensable que los documentos aportados con la demanda de revisión existieran antes del pronunciamiento judicial objeto del recurso, pero que sólo se pudieran recobrar, recuperar o rescatar después de la sentencia, es decir, que antes de ésta se encontraban extraviados, perdidos o refundidos, razón por la cual al recurrente le fue imposible aportarlos.*

*Desde luego, todos los presupuestos que configuran las causales de revisión, cualquiera sea la que se invoque, deben ser probados por quien pretende le sea estimada su pretensión.*

*Cuando la causal en comentario exige que al recurrente le haya sido imposible aportar el documento recuperado o recobrado por fuerza mayor o caso fortuito, con mucha más razón se requiere que no haya habido culpa, negligencia o error de conducta alguno de su parte. Si esto ocurre, así el documento que no se allegó pueda tener influencia suficiente para cambiar el sentido del fallo, no tiene la naturaleza de “recobrado” y, por ende, no es idóneo para estimar la pretensión revisoria, pues, como lo sostiene el profesor Hernando Morales Molina, refiriéndose a la causal que aquí se analiza, con ella no se pretende consagrar para el recurrente una ocasión “para mejorar una prueba o producir otra con posterioridad a la sentencia revisada, pues no habría nunca cosa juzgada, ya que bastaría que el vencido mejorara la prueba o la produjera posteriormente a la sentencia”.*

*Además de lo expuesto, para que los documentos recuperados encuadren dentro de la causal segunda del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, es indispensable que al recurrente le haya resultado imposible allegarlos oportunamente al proceso, sólo por dos causas, a saber: 1. Por fuerza mayor o caso fortuito y, 2. Por obra de la parte contraria.*

*En cuanto a la primera circunstancia, esto es, la fuerza mayor o el caso fortuito, es preciso anotar que para la legislación colombiana se trata de expresiones sinónimas, conforme al artículo 1 de la Ley 95 de 1890, norma según la cual es “el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”.*

*La segunda causa -obra de la parte contraria- ha de entenderse como la conducta de la parte que ganó el proceso, quien con su actuar intencional logró que el documento que le daría el triunfo a su contraparte no se pudiera aportar al expediente en razón de que lo retuvo u ocultó, precisamente con el propósito de que no sirviera como prueba (...).”.*

Teniendo en cuenta las consideraciones que antecedentes, se observa que la causal de revisión prevista en el numeral 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, supone para su configuración, la concurrencia de dos supuestos, a saber: i) que con posterioridad a la sentencia sean **recobrados “documentos decisivos”** con los que el juez contencioso administrativo hubiera podido adoptar una decisión diferente y ii) que los referidos documentos no hayan podido ser aportados al proceso por **fuerza mayor, caso fortuito** o por **obra de la parte contraria**.

En efecto, estima la Sala que, la causal de revisión extraordinaria en comento parte de un supuesto incontrovertible, esto es, la posibilidad de que con posterioridad a la sentencia se recobren documentos que no pudieron ser aportados por la parte interesada en el curso del proceso ordinario. Cabe advertir que, en ningún caso, se trata de pruebas originadas o constituidas en forma ulterior a la conclusión del debate procesal sino, por el contrario, de documentos preexistentes a dicho momento, estos es, recobrados por la acción o diligencia de la parte interesada en infirmar la sentencia de que se trate.

En punto del contenido de los referidos documentos recobrados estima la Sala, pertinente precisar, que los mismos deben ser **“decisivos”**, en el entendido de que su valoración por parte del juez administrativo habría dado lugar a una decisión diferente a la adoptada en la sentencia contra la cual se formula el recurso extraordinario de revisión. No se trata entonces de documentos inconducentes o impertinentes sino de aquellos cuya fuerza

probatoria entrañan la capacidad de incidir directamente en el análisis lógico del juez y, en consecuencia, en el sentido de la decisión que se adopta.

Finalmente, en lo que se refiere al segundo de los supuestos previstos en la causal 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, dirá la Sala que la imposibilidad de aportar el documento recobrado, en el curso del trámite ordinario del proceso, está dada única y exclusivamente frente a eventos que constituyen fuerza mayor, caso fortuito o, en su defecto, por obra de la parte contraria, de tal forma que no pueda el recurrente suplir su falta de actividad probatoria a través de un medio extraordinario de impugnación, como es el recurso de revisión.

En este sentido, se advierte que el correcto entendimiento de la causal de revisión prevista en el numeral 2 del artículo 188 ibídem, hace suponer la manifiesta imposibilidad en que se encontró el recurrente para allegar el documento que se aduce como recobrado, esto es, por fuerza mayor, caso fortuito o por obra de la parte contraria, durante el trámite de la acción contencioso administrativa. Una interpretación distinta a la expresada no sólo desnaturalizaría la condición extraordinaria y excepcional del precitado recurso, sino que lo convertiría en una instancia adicional en la cual el recurrente contaría con la posibilidad de abordar aspectos intrínsecos al debate procesal, verbigracia, los relacionados incluso con la actividad probatoria desplegada en el proceso ordinario.

#### **IV. Del caso concreto.**

Como quedó expuesto en precedencia, advierte la Sala que la señora Olga Reyes Jiménez, a través del presente recurso extraordinario de revisión, invoca contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 22 de marzo de 2007 la causal 2 prevista en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984. Lo anterior, al considerar que con posterioridad al momento en que fue adoptada la referida decisión se demostró que el Ministerio de la Protección Social incurrió en una serie de irregularidades al incorporar la nueva planta de personal producto de la fusión de los Ministerios de Trabajo y Salud, en desmedro de sus derechos de carrera.

Al respecto, sostuvo la recurrente que mediante la documentación que acompaña el presente recurso extraordinario quedó plenamente demostrado que el personal incorporado a los empleos de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, de la nueva planta de personal del Ministerio de la Protección Social no ostentaba los derechos de carrera frente al referido cargo. En efecto, se precisó que la mayoría de estos empleados se venían desempeñando como Asistente Administrativo, código 4140, grado 16, e incluso, en algunos casos su incorporación se dio bajo la forma del nombramiento provisional.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta lo expuesto en el acápite que antecede, advierte la Sala que el primer supuesto para estructurar la causal segunda de revisión del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, esto es, el haber recobrado un documento con

posterioridad al fallo, no está dado en el caso concreto, toda vez que, la documentación que la recurrente hoy pretende mostrar como recobrada fue allegada, en su oportunidad, por el Ministerio de la Protección Social al proceso ordinario que se siguió en su contra y que dio lugar a la sentencia hoy cuestionada.

Sobre el particular, a folio 163 del cuaderno No.1 del expediente, se advierte certificación No. 100110 - 002101 de 19 de enero de 2005 suscrita por la Coordinadora del Grupo de Administración de Personal del Ministerio de la Protección Social en la cual, de manera pormenorizada, se explica la situación laboral de la recurrente frente al proceso de fusión de los Ministerios de Trabajo y Salud y, en forma adicional, se relaciona la totalidad del personal y su forma de incorporación, esto es, la naturaleza de sus nombramientos en los empleos de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16.

Para mayor ilustración se transcriben los apartes pertinentes de la referida certificación:

*“(...) Atendiendo oficio con radicado interno No. 018613 de 2004, relacionado con información de la señora Olga Reyes Jiménez, comedidamente manifiesto que revisados los documentos de la hoja de vida y los antecedentes que reposan en el archivo de esta Coordinación, hace constar:*

1. *Que Olga Reyes Jiménez, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.745.521 expedida en Bogotá.*

2. *Que al momento de su retiro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, desempeñaba el cargo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, en el Grupo de Sistemas, de la Oficina Asesora Jurídica.*
3. *Que la hoja de vida de Olga Reyes Jiménez, se anexa para lo pertinente copia de los documentos que la integran.*
4. *Que con relación a copia (sic) del Manual de Funciones y Requisitos en lo pertinente al cargo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, adoptado mediante Resolución No. 00219 de febrero 8 de 2000 y vigente hasta el 6 de febrero de 2003 fecha de la expedición del Decreto 205 por el cual se fusionan los Ministerios de Trabajo y Salud y se crea el Ministerio de la Protección Social, se anexa a la presente.*
5. *Con relación a las personas relacionadas y su ubicación en los Ministerios de Trabajo y Salud ante de la expedición de la Resolución No. 00010 de febrero de 2003, de acuerdo con la información disponible en los archivos se hace constar (...).”.*

La anterior certificación fue valorada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de la sentencia que hoy cuestiona la recurrente, a través del presente recurso extraordinario de revisión, en los siguientes términos: “(...) *Mediante Oficio No. 002101 de enero 19 de 2005 la Coordinadora del Grupo de Administración de Personal informa que de los 40 cargos de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, fueron reincorporados 36 funcionarios de carrera y 4 en provisionalidad, quienes fueron nombrados en consideración a su situación particular, toda vez que tienen la calidad de prepensionados (María Esperanza Barrera de Vanegas y Hugo E. Rodríguez López), madre cabeza de familia (Aminta Patiño Gómez) y sindicalista (Feisal Reales Martínez) a quienes de conformidad con la normativa aplicable a su caso son beneficiarios de un tratamiento preferencial. En estas condiciones no es dable concluir que la libelista se encontraba habilitada para desempeñar cualquiera de las 40 plazas de la denominación Técnico Administrativo código 4065 grado 16 (...).” (fl. 319, cuaderno No. 1 del expediente).*

Incluso, en este punto, estima la Sala relevante señalar que en respuesta a la petición formulada por la recurrente ante el Ministerio de la Protección Social, en sede del presente recurso extraordinario de revisión, tendiente a obtener los supuestos documentos que hoy aduce como recobrados, sostuvo la referida entidad que:

*“(...) Mediante oficio radicado bajo el número 100110 del 9 de enero de 2005, dirigido al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección D, en respuesta a la solicitud presentada por el H. Tribunal por oficio 2004-SD-5209JAMIT del 6 de diciembre de 2005, y para que sirviera de prueba dentro del proceso instaurado por la doctora Olga Reyes Jiménez, contra el Ministerio de la Protección Social, se certificó la situación de las personas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Salud, antes de la expedición de la Resolución número 010 del mes de febrero de 2003, que venían desempeñando dentro de la planta de personal el cargo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16.*

*En el citado oficio, se certificó por parte de esta Coordinación y con destino al citado proceso, los cargos desempeñados por cada uno de ellos, y dependencia donde estaban nombrados antes y después de la expedición de la Resolución 00010 de febrero de 2003 y si la persona citadas se encontraban en carrera administrativa.*

*Así mismo se certificó cuantos cargos de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, fueron creados en la nueva planta de personal del Ministerio de la Protección Social, en virtud de la expedición del Decreto 207 de 2003; nombre de las personas que fueron incorporadas mediante la Resolución 0010 de febrero de 2003, y si éstas, se encontraban inscritas o no, en el escalafón de carrera administrativa; los cargos vacantes. (...).”*

Como se anunció en precedencia, estima la Sala que contrario a lo expresado por la señora Olga Reyes Jiménez, con posterioridad a la sentencia de 22 de marzo de 2007 no fueron recobrados documentos cuya incidencia habría modificado el sentido de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la referida providencia. Por el contrario, como quedó visto, la información contenida en los documentos que la parte recurrente aduce como recobrados, y relacionados en el texto del recurso extraordinario, corresponde a lo ya expresado por el Ministerio de la Protección Social en el curso del proceso ordinario que se siguió en su contra, y a través del cual se pretendió la nulidad de las Resoluciones Nos. 00010 de 6 de febrero de 2003<sup>16</sup> y 00011 de 6 de febrero de 2003<sup>17</sup>.

En efecto, en el dicho de la recurrente y lo consignado en la documentación referida en el recurso extraordinario de revisión, no se advierte información distinta a la que tuvo en cuenta el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para proferir la sentencia de 22 de marzo de 2007, a saber: i) la forma en que fueron incorporados los 40 servidores que pasaron a desempeñar en la nueva planta de personal del Ministerio de la Protección Social, el empleo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16 y ii) el hecho de que 4 de los 40 servidores incorporados lo fueron mediante nombramientos provisionales, en atención a sus circunstancias especiales, a saber, prepensionado y madre cabeza de familia.

---

<sup>16</sup> Mediante la cual el Ministro de Trabajo y Seguridad Social incorporó el personal del nuevo Ministerio de la Protección Social, sin tener en cuenta el nombre de la recurrente.

<sup>17</sup> A través de la cual el Ministro de Trabajo y Seguridad Social efectuó una serie de nombramientos provisionales en la planta de personal del citado Ministerio sin incluir a la demandante.

En este punto, vale la pena señalar que tampoco se observa una circunstancia ligada a la fuerza mayor el caso fortuito o la acción de la parte demandada que hubiera impedido allegar al proceso ordinario la información a que hoy se refiere la recurrente como recobrada. Todo lo contrario, considera la Sala que, fue el mismo Ministerio de la Protección Social quien dentro de la oportunidad y en forma diligente allegó la totalidad de la información relacionada con el proceso de fusión de los Ministerios de Trabajo y Salud, con fundamento en la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca adoptó la decisión de 22 de marzo de 2007.

Así las cosas, concluye la Sala que en el caso concreto la parte recurrente no acreditó, en los términos exigidos por la jurisprudencia contencioso administrativa, el haber recobrado documento alguno que, como ya se expresó, hubiera modificado la decisión adoptada en la sentencia de 22 de marzo de 2007.

Finalmente, la Sala no pasa por alto que aún si en gracia de discusión se hubiera considerado que los documentos aportados por la recurrente tenían el carácter de recobrados tal circunstancia, *per se*, tampoco hubiera dado lugar a infirmar la providencia en cita toda vez que, de acuerdo a lo consignado en el certificado de 20 de enero de 2005, expedido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento de la Función Pública, la señora Olga Reyes Jiménez ostentaba derechos de carrera frente al cargo de “*Secretario Ejecutivo, grado 21*” teniendo en cuenta la última actualización en el Registro Público de Carrera de 6 de octubre de 1997 (fls. 162 del cuaderno No. 1 del expediente).

En otras palabras, la recurrente incurre en un yerro al pretender, con fundamento en sus derechos de carrera, la reincorporación al empleo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, dado que si bien es cierto ese era el cargo que venía desempeñando, al momento de la fusión de los Ministerios de Trabajo y Salud tal circunstancia, por si sola, no le permitía solicitar la incorporación a un empleo distinto, Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, dado que sus derechos de carrera se predicaban única y exclusivamente frente al empleo de *“Secretario Ejecutivo, grado 21”*.

Así las cosas, la Sala también echa de menos el carácter decisivo de los documentos que la recurrente aduce como recobrados toda vez que estos se refieren al proceso de reincorporación frente al empleo de Técnico Administrativo, código 4065, grado 16, en relación con el cual, como ya se dijo, la señora Olga Reyes Jiménez no ostentaba los derechos propios del sistema de la carrera administrativa.

Bajo estos supuestos, concluye la Sala que en el caso concreto no se acreditó el primero de los supuestos que permite configurar la causal 2 de revisión prevista en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, toda vez que el contenido de los documentos que la parte recurrente aduce como recobrados no sólo había sido allegado al proceso ordinario que se siguió en contra del Ministerio de la Protección Social sino, que los mismos, fueron valorados en la parte motiva de la decisión adoptada el 22 de marzo de 2007.

Así las cosas, para la Sala las razones expuestas en precedencia resultan suficientes para negar la prosperidad del recurso extraordinario de revisión formulado por la señora Olga Reyes Jiménez contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 22 de marzo de 2007.

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

## **FALLA**

**DECLARAR que no prospera** el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la señora Olga Reyes Jiménez contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, el 22 de marzo de 2007, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**RECONÓCESE** al abogado Juan Guillermo López Celis, como apoderado del Ministerio del Trabajo, en los términos y para los efectos del poder conferido, visible a folio 625 del cuaderno No.1 del expediente.

Sin necesidad de desglose, **DEVUÉLVASE** al interesado la caución constituida mediante póliza judicial, visible a folio 551 del expediente, expedida por Seguros del Estado S.A.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE**

**PÁEZ**

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN (E)**



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre