

**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – En proceso ejecutivo /
RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Procedencia / RECURSO
EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Naturaleza taxativa**

El artículo 248 de la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que este recurso procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas i) por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ii) por los Tribunales Administrativos y iii) por los jueces administrativos (...) las causales que pueden proponerse como fundamento del recurso extraordinario de revisión, están enlistadas de manera taxativa en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 y dan cuenta de la naturaleza eminentemente procedimental de los vicios o errores que de conformidad con la ley procesal son los únicos que permiten la revisión de la sentencia por esta vía. En efecto, se trata de la revisión de aspectos objetivos que puedan dar lugar a la estructuración de las causales de revisión consagradas en la norma en cita, no de errores de interpretación

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 248 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la finalidad del recurso extraordinario de revisión ver Corte Constitucional C- 520 de 2009

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la técnica del recurso extraordinario de revisión ver Consejo de Estado, Sala Veintisiete Especial de Decisión. Sentencia del 3 de noviembre de 2017. Radicación: 11001-03-15-000-2017-00859-00(REV). Magistrada ponente: Rocío Araújo Oñate.

**CAUSAL SEGUNDA DE REVISIÓN / HABERSE DICTADO LA SENTENCIA
CON FUNDAMENTO EN DOCUMENTOS FALSOS O ADULTERADOS – Como
causal de revisión / CAUSAL SEGUNDA DE REVISIÓN – Configuración /
PRUEBA FALSA – Incidencia en el fallo objeto de revisión**

La posición actual permite al juez de la revisión valorar los documentos cuya ausencia de veracidad se invoca, y definir si los mismos adolecen de falsedad o adulteración, sin que tal determinación requiera de pronunciamiento del juez penal, o de la exigencia de haberse propuesto y prosperado un incidente de tacha de falsedad. Sin embargo, para el efecto, debe tenerse en cuenta que para que prospere la causal, el recurrente debe haber obtenido la prueba o certeza de la falsedad de los documentos con posterioridad a la sentencia atacada y no durante el trámite del proceso ordinario, toda vez que en dicho evento, pues deberá poner en conocimiento del juez natural de la causa dicha situación antes de que se profiera sentencia. Es decir, el recurso extraordinario de revisión, no puede ser utilizado para subsanar la falta de actividad probatoria o gestión procesal de las partes, sino para cuando aparezcan situaciones o evidencias posteriores a la decisión definitiva que no pudieron ser puestas en conocimiento del juez antes de que fallara. (...) el juez tiene el deber de considerar cualquier hecho relevante para el sentido del fallo, así este haya acontecido con posterioridad a la presentación de la demanda, siempre que se advierta por la parte interesada a más tardar en sus alegatos de conclusión, o bien, si tal alegato no procede, antes que el expediente ingrese al Despacho para dictar sentencia. De este modo, se puede concluir que el ordenamiento procesal trae consigo la posibilidad de incorporar

pruebas al expediente, aun si estas no se solicitaron o aportaron en las oportunidades legalmente previstas para ello, con el único fin de esclarecer la verdad sobre la que versa el objeto del litigio. Lo anterior, tiene por objeto poner de presente que el Departamento de Bolívar, quien ahora pretende la revisión de la sentencia que confirmó el proveído que ordenó seguir adelante la ejecución en su contra, se abstuvo de poner en conocimiento de la colegiatura de la segunda instancia la existencia de una decisión judicial en la que se determinó la falsedad ideológica de algunos de los medios probatorios con los que se demostró el cumplimiento de la obligación contractual de cuya ejecución se trata

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – No constituye oportunidad para reparar yerros / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Se declara infundado porque parte no expuso argumentos de revisión en oportunidades existentes ante juez ordinario / PARTE INTERESADA – Contribuyó con su omisión a que juez incurriera en error

[P]ese a que la decisión de la justicia penal se dictó con bastante anticipación al ingreso del expediente ejecutivo para fallo, el Departamento de Bolívar guardó silencio frente a esta circunstancia, muy a pesar del peso que la referida sentencia pudiera tener en el sentido de la decisión materia de esta revisión. (...) [L]a Sala advierte que el ente territorial ejecutado, mediante la revisión que nos ocupa, pretende en realidad subsanar la falencia en materia de contradicción que, por desidia, no ejerció en el transcurso del proceso ejecutivo, propósito para el cual no se instituyó este mecanismo extraordinario. (...) [E]s pertinente tener presente que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia se dictó con posterioridad a la fecha en que venció el término para alegar de conclusión, toda vez que el traslado correspondiente se dispuso a través de auto del 7 de febrero de 2011. Por ello, no era procedente que la parte ejecutada se refiriera a esta circunstancia en sus alegaciones finales, ya que ello no resultaba materialmente posible. Con todo, no hay que perder de vista que el texto del artículo 305 del Código de Procedimiento Civil permitía a las partes manifestar cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial en debate, inclusive antes de que el expediente ingresara al Despacho para sentencia, cuando no procedía alegar de conclusión, supuesto que se acompasa con la situación del Departamento de Bolívar por cuanto, pese a que no le era posible exponer tal hecho en sus alegaciones finales dado el contexto temporal, bien pudo hacerlo antes del ingreso del proceso para fallo, máxime cuando el mismo registró varias salidas y entradas, según se explicó en los párrafos anteriores. Finalmente, se debe advertir que el recurrente, salvo la sentencia de casación del 10 de mayo de 2017, no puso de presente otros aspectos o medios de prueba que permitan a esta colegiatura realizar el análisis objetivo correspondiente, en torno a la presunta falsedad de los documentos con base en los cuales se dictó la sentencia materia de esta revisión, por lo tanto, es claro que tuvo la oportunidad de poner en conocimiento del juez de la ejecución dicha providencia judicial antes de que se produjera la sentencia ahora censurada y no lo hizo. Es decir, contribuyó con su omisión a que el juez de la ejecución incurriera en error por lo que dicha falencia no puede ser corregida ahora vía, recurso extraordinario de revisión. Un escenario diferente se hubiera presentado si el ahora recurrente hubiese puesto en conocimiento del juez de la ejecución la

sentencia penal que ahora aduce y éste se hubiera negado a tenerla en cuenta. No obstante, como no lo hizo, lo que está demostrado es que, existiendo una providencia de naturaleza penal relevante para la decisión de un proceso ejecutivo, para ese momento en curso, no se le informó al juez de su existencia. Sobre la base de las consideraciones anteriores, y en atención a que la parte aquí demandante busca subsanar su descuido frente a las actuaciones que le correspondían en el trámite ejecutivo, se declarará infundado el recurso extraordinario de revisión

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 305 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250 NUMERAL 2

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA SEXTA ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá D.C., seis (6) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00085-00(REV)

Actor: DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

Demandado: SENTENCIA DEL 10 DE ABRIL DE 2019 PROFERIDA POR EL CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

SENTENCIA

Procede la Sala a resolver el recurso extraordinario de revisión presentado por el Departamento de Bolívar contra la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 10 de abril de 2019, que confirmó la sentencia del 16 de julio de 2009, dictada por el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual se ordenó seguir adelante la ejecución en contra del ente territorial, dentro del proceso ejecutivo con radicado 13001-23-31-000-2008-00120-02; con fundamento en la causal prevista en el numeral 2° del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011¹.

I. ANTECEDENTES

¹ “2. *Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.*”

1. La demanda ejecutiva

1.1. Pretensiones

El señor Carlos Alberto Muñoz Aguirre, en su condición de cesionario de los derechos litigiosos de la Cooperativa Multiactiva de Gestores de Cartagena (en adelante Gestocoop), en nombre propio, presentó demanda ejecutiva contra el Departamento de Bolívar, dentro de la cual solicitó:

“1. Se pretende que se libere mandamiento ejecutivo contra la demandada y a favor de la demandante:

a. Por setecientos catorce millones setecientos noventa y ocho mil novecientos veintisiete pesos. (\$714.798.927.000) (sic).., (sic) valor a la cantidad de dinero que debe la demandada y que consta en el título relacionado.

b. Los intereses moratorios desde que la obligación se hizo exigible.

c. Las costas del proceso.”

1.2. Fundamentos fácticos

En la demandada, la parte ejecutante expuso los siguientes hechos:

Señaló que, con ocasión de la urgencia manifiesta desatada como consecuencia de la ola invernal que afectó al Departamento de Bolívar en el año 2007, Gestocoop celebró un contrato con dicho ente territorial, cuyo objeto consistió en la adquisición de mercados y kits de aseo, para apoyar en actividades de salubridad y alimentación de la población afectada.

Afirmó que, por virtud de dicho contrato, el Departamento de Bolívar se comprometió a pagar la suma de setecientos catorce millones setecientos noventa y ocho mil novecientos veintisiete pesos (\$714.798.927.00), a contra entrega de los elementos contratados, lo que en su criterio se demostró con el acta de recibo a satisfacción suscrita por el supervisor del contrato, junto con la cuenta de cobro y la factura.

Sostuvo Gestocoop cumplió con el objeto del contrato, y que a la fecha de presentación de la demanda el Departamento de Bolívar no había cancelado la obligación.

Destacó que Gestocoop le cedió su derecho de crédito.

1.3. Fundamentos jurídicos

Sostuvo que fundó la demanda ejecutiva en el texto de los artículos 488 del

Código de Procedimiento Civil² , vigente para esa época, y 75 de la Ley 80 de 1993³.

1.4. Mandamiento de pago

Mediante proveído del 15 de julio de 2008, el Tribunal Administrativo de Bolívar libró mandamiento de pago en contra del departamento de Bolívar y a favor del señor Carlos Alberto Muñoz Aguirre, por concepto de capital en la suma de \$714'798.927.00, más los intereses moratorios a que haya lugar.

1.5. Excepciones de la parte ejecutada

El Departamento de Bolívar propuso las siguientes excepciones:

Improcedencia de adelantar la ejecución estando vigente un acuerdo de reestructuración de pasivos: Sostuvo que el Departamento de Bolívar se acogió a lo dispuesto en la Ley 550 de 1999, de modo que no era posible librar el mandamiento de pago, por estar en curso el acuerdo de reestructuración de pasivos.

Nulidad del contrato: Mencionó que el gobernador del Departamento de Bolívar y Gestocoop suscribieron el Contrato 384 de 2007 (sin fecha), con el objeto de contratar la adquisición de mercados y kits de aseo para apoyar las actividades de salubridad y alimentación en los municipios de Cicuco, Talaigua Nuevo, San Jacinto, el Peñón y Margarita.

Agregó que el 27 de diciembre de 2007, la coordinadora del Programa de Urgencias certificó el cumplimiento a satisfacción del objeto contractual por parte de Gestocoop, sin verificar el ingreso al almacén de la Secretaría de Salud de los bienes contratados, y que si bien se expidieron otros certificados de ingreso y egreso el 31 de diciembre de 2007, las mercancías nunca fueron repartidas a la población.

Sostuvo que las situaciones anotadas daban cuenta de la nulidad del contrato por violación del principio de transparencia y selección objetiva, toda vez que: i) se solicitó una única propuesta para contratar; ii) el contratista no acreditó experiencia en el tipo de contrato a celebrar, máxime por la cantidad de dinero que se

² “ARTÍCULO 488. TÍTULOS EJECUTIVOS. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 294.”

³ “ARTÍCULO 75. DEL JUEZ COMPETENTE. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa.”

contrató; iii) no acreditó la infraestructura y logística suficiente; iv) no se consultaron los registros públicos de personas autorizadas para ejercer tales funciones y v) la falta de fecha de suscripción del contrato, que por ser requisito esencial, generaba su nulidad.

Contrato no cumplido: Indicó que si bien la coordinadora del Programa de Urgencias dio cuenta de la entrega de los mercados y kits de aseo, la misma no fue verificada en el almacén, de modo que se echa de menos el cumplimiento de la obligación.

Falta de legitimación por activa: Adujo que la cesión de crédito hecha por Gestocoop al señor Carlos Alberto Muñoz Aguirre es inexistente como quiera que se encontraba prohibida salvo autorización expresa de la entidad contratante.

2. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia de 16 de julio de 2009, el Tribunal Administrativo de Bolívar dispuso:

“PRIMERO: Seguir adelante con la ejecución del presente asunto, tal como se dispuso en el auto del quince (15) de julio de dos mil ocho (2008)

SEGUNDO: Practíquese la liquidación del crédito de conformidad con lo dispuesto en el artículo 521 del Código de Procedimiento Civil”.

Las consideraciones del Tribunal demandado, para proceder en el sentido indicado se sintetizan a continuación.

Explicó que según el artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, vigente para la época, el demandado debe proponer excepciones al mandamiento de pago dentro de los diez días siguientes a su notificación.

Expuso que, en este caso, el mandamiento de pago se profirió el 15 de julio de 2008, y se notificó el 15 de septiembre siguiente, por lo que el ejecutado tenía hasta el 29 de septiembre de 2008 para proponer excepciones, sin embargo, lo hizo hasta el 11 de junio de 2009.

Concluyó que, por lo anterior, procede dictar la sentencia que ordena seguir adelante la ejecución, de acuerdo con el artículo 507 del Código de Procedimiento Civil⁴.

⁴ *“ARTÍCULO 507. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN, ORDEN DE EJECUCIÓN Y CONDENA EN COSTAS. Cumplida la obligación dentro del término señalado en el mandamiento ejecutivo, se condenará en costas al ejecutado, quien sin embargo, podrá pedir dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto que las imponga, que se le exonere de ellas si prueba que estuvo dispuesto a pagar antes de ser demandado y que el acreedor no se allanó a recibirle. Esta petición se tramitará como incidente, que no impedirá la entrega al demandante del valor del crédito.*

2.1. Solicitud de aclaración

El apoderado de la parte ejecutada solicitó aclaración de la sentencia, por cuanto en los argumentos del fallo no se expuso con claridad las razones por las que el Tribunal consideró que las excepciones al mandamiento de pago fueron extemporáneas.

Precisó que el mandamiento de pago cobró ejecutoria hasta el día 28 de mayo de 2008, una vez resuelto el recurso de reposición que presentó contra dicho proveído, de manera que, en los términos del artículo 120 del Código de Procedimiento Civil, cuando se pide reposición de un auto a partir del cual inicia un término, este comienza a correr desde el día siguiente a la notificación del auto que resuelve el recurso.

2.2. Providencia que resolvió la solicitud de aclaración

Por auto del 19 de noviembre de 2009, el Tribunal Administrativo de Bolívar negó la solicitud de aclaración, bajo el argumento según el cual el artículo 509 del Código de Procedimiento Civil es claro en señalar que las excepciones al mandamiento de pago deben presentarse dentro de los diez días siguientes a su notificación, norma especial que debe aplicarse de manera preferente sobre la regla general prevista en el artículo 120 *Ibidem*.

Con fundamento en lo anterior, consideró que la providencia materia de aclaración no contenía conceptos o frases que ofrecieran verdadero motivo de duda.

3. Recurso de apelación⁵

Inconforme con el fallo, la parte ejecutada interpuso recurso de apelación, con base en los siguientes argumentos:

Si no se propusieren excepciones oportunamente, el juez ordenará, por medio de auto, el remate y el avalúo de los bienes embargados y de los que posteriormente se embarguen, si fuere el caso, o seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo, practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al ejecutado.

El auto se notificará por estado y contra él no procederá recurso de apelación." (Destacado por la Sala)

⁵ Por auto del 1° de octubre de 2009, el Tribunal Administrativo de Bolívar rechazó por improcedente el recurso de apelación, al considerar que la sentencia de que trata el artículo 507 del C.P.C., no es apelable.

La parte ejecutada interpuso recurso de reposición y en subsidio el de queja.

Mediante auto del 19 de noviembre de 2009 el Tribuna dispuso, entre otras cuestiones, no reponer el auto recurrido y ordenó la expedición de copias para que el superior conociera del recurso de queja.

A través de proveído del 19 de julio de 2010, la Sección Tercera del Consejo de Estado estimó mal denegado el recurso de apelación formulado por la parte ejecutada, contra la sentencia del 16 de julio de 2009.

Explicó que presentó recurso de reposición contra el auto que libró mandamiento de pago a favor del ejecutante, por lo que el término para presentar las excepciones al mismo comenzaba a correr una vez resuelto tal recurso.

Expuso que el referido recurso fue resuelto a través de auto del 20 de mayo de 2009, en la que se confirmó el mandamiento de pago.

Afirmó que de conformidad con el artículo 120 del Código de Procedimiento Civil, al día siguiente de la notificación del auto que resolvió el recurso de reposición, comenzaba a correr el término de diez días para presentar las excepciones al mandamiento de pago, plazo que venció el día 11 de junio de 2009, fecha en la que presentó tales excepciones.

Insistió en que el Tribunal no tuvo en cuenta esta circunstancia, y que las excepciones de mérito fueron presentadas de manera oportuna.

4. Sentencia objeto de revisión

La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a través de sentencia del 10 de abril de 2019, confirmó el proveído de primera instancia en los siguientes términos:

“PRIMERO: NIÉGANSE las excepciones propuestas por la entidad demandada por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar el 16 de julio de 2009, en cuanto ordenó seguir adelante la ejecución, por el valor del crédito el cual asciende a la suma de SETECIENTOS CATORCE MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS VEINTISIETE PESOS M/C (\$714.798.927,00 m/cte), más los intereses previstos en la ley 80 de 1993 causados a partir del momento en que se hizo exigible la obligación y hasta la fecha de la presente providencia, suma que asciende a MIL CIENTO SESENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS NUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y CUATRO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.165.509.154 m/cte)

Sin embargo, la entidad demandada podrá ejercer el DERECHO DE RETRACTO referido en la parte motiva de esta providencia, dentro de los nueve días siguientes a la notificación de la sentencia, con lo cual podrá optar por cancelar el valor por el cual se adquirió el derecho litigioso SETECIENTOS CATORCE MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS VEINTISIETE PESOS M/C (\$714.798.927,00 m/cte), más los intereses legales causados desde la fecha de dicho contrato y hasta la sentencia, suma que asciende a CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS

MONEDA CORRIENTE (\$ 477.589.835,00 m/cte).

Para tal fin el expediente se mantendrá en la secretaría del despacho durante el término de nueve días hábiles contados desde su ejecutoria durante el cual la entidad DEMANDADA podrá ejercer el correspondiente derecho.

En cualquier caso, la suma a pagar por la entidad demandada (correspondiente a la condena o al retracto), causará los intereses moratorios previstos en el artículo 177 del C.C.A a partir de la ejecutoria de la sentencia.

TERCERO: CONTINÚESE con el trámite del proceso, practíquese la liquidación del crédito en los términos del artículo 521 del C. de P.C., una vez el expediente regrese al tribunal de origen.

CUARTO: CONDÉNASE a la parte demandada al pago de las costas procesales y fíjese como agencias en derecho a cargo de la misma el cinco por ciento (5%) de la orden contenida en el mandamiento de pago, equivalente a la suma de TREINTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 35.739.946,00 m/cte). Liquidense por la Secretaría.”

Entre sus fundamentos, se destacan los siguientes:

Se pronunció acerca de las excepciones denominadas i) improcedencia de adelantar la ejecución estando vigente un acuerdo de reestructuración de pasivos; ii) contrato no cumplido; iii) falta de legitimación por activa invocada por la parte ejecutada y iv) la nulidad del contrato.

Frente a la primera, sostuvo que si bien el acuerdo de reestructuración de pasivos suscrito entre el Departamento de Bolívar y sus acreedores vincula a dichas partes, el mismo “no es obligatorio frente a ACREEDORES que adquieran tal condición con posterioridad a su suscripción.”, como es el caso de la parte ejecutante, por lo que la excepción no prosperó.

Respecto de la falta de legitimación por indebida cesión de derechos, sostuvo que para cuando se produjo tal cesión, 11 de enero de 2008, ya se había cumplido el objeto contractual, además que el contratista, conforme con lo estipulado textualmente en el contrato, no cedió un crédito sino un derecho litigioso, conforme a las reglas del Código Civil.

En cuanto a la excepción de nulidad del contrato, explicó que el proceso ejecutivo no es el escenario idóneo para cuestionar la legalidad del título.

En lo que concierne a la excepción de incumplimiento contractual, explicó que mediante el Contrato 384 de diciembre de 2007, suscrito entre el Departamento de

Bolívar y Gestocoop, esta última se obligó a la entrega de mercados y kits de aseo para afrontar la ola invernal en el sur del departamento de Bolívar.

Explicó que la obligación de entrega de los productos debía acreditarse con el acta de recibo a satisfacción de los elementos, suscrita por el almacenista y el supervisor del contrato, labor a cargo del Coordinador del programa de emergencia y desastres de la Secretaría de Salud departamental.

Mencionó que la Coordinadora del Programa de Emergencia y Desastres de la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar, el 27 de diciembre de 2007, dio cuenta de recibir a satisfacción los mercados y kits de aseo, y aunque no hizo una descripción detallada de la entrega de los elementos, el comprobante de ingreso 230 de 31 de diciembre de 2007, suscrito por la Almacenista de la Secretaría de Salud del Departamento de Bolívar especificó la descripción, cantidad, valor unitario y el total de cada uno de los ítems contratados, los cuales ingresaron a las dependencias de la entidad territorial .

Concluyó que, con base en los referidos documentos, que no fueron tachados de falsos, se acreditó el cumplimiento del contrato y, por ende, había lugar a exigir el cumplimiento de las obligaciones allí pactadas.

Agregó que por virtud de la prueba decretada de oficio, se despejaron las dudas existentes respecto de la entrega de los mercados y kits de aseo, puesto que el 22 de octubre de 2018, el fiscal tercero Delegado ante la Corte Suprema de Justicia remitió copia de la decisión de 4 de abril de 2017, mediante la cual precluyó la investigación adelantada en contra del gobernador Libardo Simancas Torres.

5. El recurso extraordinario de revisión

Mediante escrito radicado el 19 de diciembre de 2019 en la Oficina de Correspondencia de esta Corporación, el Departamento de Bolívar interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del 10 de abril de 2019, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con fundamento en la causal consagrada en el numeral 2° del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011⁶.

Luego de exponer los antecedentes del contrato en cuestión y el trámite del proceso ejecutivo, expuso que en el año 2008, al asumir funciones el nuevo gobernador de Bolívar, este se percató de que no se cumplió la entrega de los elementos contratados al amparo de la urgencia manifiesta, y por lo tanto no se repartieron tales insumos, al punto que fue necesaria su incineración debido a su descomposición.

Sostuvo que entre las varias investigaciones disciplinarias, fiscales y penales frente a la irregularidad en mención, una de ellas se adelantó respecto de las certificaciones expedidas por las funcionarias Betty del Carmen Mercado Barrios,

⁶ “2. *Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.*”

coordinadora del Programa de Urgencia, Emergencia y Desastres de la Gobernación de Bolívar, y Lunela Palis Viana, jefe de Almacén, en las que hicieron constar la entrega y recepción de la mercancía contratada, lo que resultó falso según lo determinó la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Adujo que la Fiscalía General de la Nación adelantó la investigación penal correspondiente, en la que se dictó medida de aseguramiento de detención preventiva en contra de las referidas funcionarias, como presuntas responsables del delito de falsedad ideológica en documento público.

Precisó que el ilícito endilgado se refirió a las certificaciones que dieron cuenta de la entrega de los insumos contratados.

Indico que el 19 de marzo de 2013, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena dictó sentencia condenatoria en contra de Betty del Carmen Mercado Barrios y Lunela Palis Viana, por ser autoras del delito de falsedad ideológica en documento público.

Expuso que la defensa de las implicadas apeló dicha sentencia, y que el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena, mediante providencia del 21 de mayo de 2014, revocó la decisión de primera instancia y absolvió a las procesadas.

Mencionó que, inconformes con tal decisión, el Departamento de Bolívar, parte civil en el proceso penal, así como el Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación, presentaron recurso extraordinario de casación.

Indicó que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia el 10 de mayo de 2017, en la que dispuso casar la providencia objeto de alzada y, en consecuencia, confirmó la sentencia de primera instancia que condenó a las procesadas. Lo anterior en los siguientes términos:

“1. CASAR la sentencia de 21 de mayo de 2014 emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena que absolvió a BETTY DEL CARMEN MERCADO BARRIOS y LUNELA PALIS VIANA del delito de falsedad ideológica en documento público.

2. CONFIRMAR, como consecuencia de lo anterior, la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena que las condenó como autoras del citado delito al imponerles las penas de cincuenta (50) meses de prisión y de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, concediéndoles la prisión domiciliaria.

(...)”

Explicó que esta decisión corroboró que el contrato no se cumplió, y que las certificaciones de ingreso de los elementos contratados eran falsas.

Precisó que tales certificaciones eran requisito obligatorio para el pago del valor

pactado en el contrato.

Expuso que, en criterio de la Corte Suprema de Justicia, las procesadas incurrieron en el delito de falsedad ideológica en documento público, con fundamento en que, en ejercicio de sus funciones como interventora del contrato y jefe de almacén, expidieron certificados de recibo e ingreso de los elementos contratados, sin que efectivamente los mismos hayan sido entregados por el contratista.

Indicó que el alto Tribunal, al referirse a las manifestaciones de las acusadas en cuanto a que la mercancía fue almacenada en otras bodegas ubicadas en el sector de Manzanillo entre el 30 y 31 de diciembre de 2007, señaló que de acuerdo con el testimonio de un empleado de la propietaria de esas bodegas, las mismas se arrendaron hasta febrero del año 2008, lo que demostró que para diciembre de 2007 no se podía certificar la entrega los productos contratados.

Afirmó que, en ese orden, no se cumplió con el lugar de almacenamiento de la mercancía, que según el contrato era el almacén de la Secretaría de Salud, lo que evidenció que los elementos no fueron recibidos.

Afirmó que las circunstancias descritas permiten concluir la imposibilidad fáctica y jurídica en que se encuentra el contratista cesionario para ejecutar obligaciones derivadas del contrato en cuestión, pues su omisión no solo implica incumplimiento porque los elementos fueron llevados a otro lugar, sino que no se entregaron, y su “aparición” extemporánea no permitió el cumplimiento del objeto contractual, que consistía en amparar las necesidades de la población afectada con la ola invernal.

Concluyó que la decisión adoptada mediante sentencia del 10 de abril de 2019, se soportó en documentos falsos.

5.1.1. El trámite del recurso

Mediante auto del 20 de enero de 2020 se admitió el recurso extraordinario de revisión presentado por el Departamento de Bolívar.

Por auto del 11 de agosto de 2020 se dispuso el decreto de las pruebas aportadas por las partes.

6. Contestación

El señor Carlos Alberto Muñoz Aguirre, por conducto de apoderado, intervino en los siguientes términos:

Explicó que, de acuerdo con la tesis del Consejo de Estado⁷, las situaciones de

⁷ Citó la sentencia del 1° de agosto de 2018, dictada por la Sección Segunda, Subsección B, en el trámite con radicación 11001-03-25-000-2013-00153-00.

hecho relacionadas con la causal invocada deben ser posteriores a la firmeza de la sentencia.

Indicó que, en tal sentido, el pronunciamiento de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 10 de mayo de 2017, data de una anterioridad de 25 meses respecto de la providencia materia de esta revisión, lo que permite presumir la falta de diligencia de la parte ejecutada en sus actos procesales, puesto que debió poner tal circunstancia en conocimiento de la autoridad judicial, para que esta la valorara junto con las demás pruebas del expediente, sin embargo, no existió actuación tendiente a determinar que existió fuerza mayor o caso fortuito que impidiera aportar la prueba de que se trata.

Sostuvo que las partes tienen la carga de conseguir los documentos que pretendan hacer valer como pruebas, en tanto puedan adquirirlos directamente o mediante petición, por lo que debe abstenerse de requerir al juez para obtenerlos, tal como lo prevé el Código General del Proceso; a no ser que el esfuerzo del interesado resulte infructuoso.

Indicó que la omisión de la ejecutada, de allegar en la segunda instancia la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, como prueba sobreviniente, de jurisdicción distinta y a través de la prueba trasladada, no permite su práctica en esta etapa excepcional, de manera que el fallo recurrido no resulta erróneo ni injusto, ya que se dictó con base en las pruebas debidamente allegadas al proceso.

Afirmó que el Departamento de Bolívar debió solicitar la prueba de que se trata en la segunda instancia conforme al artículo 281 del Código General del Proceso, que establece que en la sentencia se debe tener en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en sus alegatos de conclusión.

Precisó que la autoridad judicial que dictó la sentencia objeto de revisión, valoró el cumplimiento del contrato, no solo con las certificaciones que expidieron las funcionarias de la Gobernación de Bolívar, cuya falsedad se alega en la causal invocada, sino con base en las demás pruebas del expediente, así mismo, conforme a la prueba de oficio decretada mediante auto del 24 de mayo de 2018, que despejó las dudas respecto de la entrega de los mercados y kits de aseo, esto es, la copia de la decisión del 4 de abril de 2017, proferida por el fiscal tercero delegado ante la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual precluyó la investigación adelantada en contra de Libardo Simancas Torres, gobernador de Bolívar para la época de los hechos.

Adujo que, por lo tanto, las pruebas documentales cuya falsedad se alega no constituyeron el único sustento de la decisión aquí controvertida, ya que esta tuvo fundamento en la valoración de los demás medios de prueba aportados, que la parte ejecutada no tachó de falsos.

Advirtió que el recurrente puso de presente que los elementos contratados no se entregaron en el lugar pactado en el contrato, lo que equivale a su no entrega, pero omitió señalar que tales insumos se entregaron en otro lugar debido a la insuficiencia del espacio de almacenamiento de la mercancía dispuesto por la contratante, tal como lo indicó el secretario de Salud del Departamento de Bolívar mediante oficio del 24 de diciembre de 2007, dirigido al gobernador de dicho ente territorial, y como aparece en la respuesta correspondiente, en donde se ordenó coordinar con los proveedores la custodia temporal de los elementos contratados, debido a su volumen.

Agregó que, por lo tanto, la modificación del lugar de almacenamiento quedó consignada por escrito en los referidos documentos, que no se tacharon de falsos, y que se emitieron por el gobernador de Bolívar, quien es el único que tenía la competencia para modificar cualquier previsión del contrato.

Aseveró que la mercancía contratada sí fue entregada y recibida por el Departamento de Bolívar, lo que reconoce el propio revisionista cuando refiere que se entregó en un lugar distinto del contratado, y que “*apareció*” de forma extemporánea.

Señaló que el señor Joaco Berrío Villareal, gobernador para los años 2007, 2008 y 2009, fue destituido e inhabilitado por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública⁸ mediante fallo del 30 de noviembre de 2012, por el incumplimiento en el pago y la entrega de los mercados contratados, decisión que fue confirmada por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación mediante proveído del 15 de diciembre de 2015.

Agregó que, por su parte, el juez Décimo Administrativo de Cartagena, mediante providencia del 20 de noviembre de 2008⁹, ordenó al señor Berrío Villareal, que en un plazo de diez días realizara la entrega de los bienes adquiridos a la población afectada por la ola invernal.

Sostuvo que, con base en los hechos anteriores, si al otrora gobernador de Bolívar se le sancionó por no haber entregado los mercados, ello significa que estos fueron recibidos y que el departamento los tuvo bajo su custodia.

Añadió que lo anterior es tan cierto, que el gobernador de turno Alberto Bernal, contrató los servicios de una empresa para la incineración de los mercados en cuestión, ante su descomposición por el paso del tiempo, todo lo cual reposa de manera informativa en medios de comunicación y redes sociales.

Posteriormente se refirió a la causal de revisión invocada, y frente a ello explicó que, a diferencia de la revisión en materia civil que exige que el documento base de la sentencia haya sido declarado falso por la justicia penal, en materia de lo contencioso administrativo no es exigible tal declaración, por lo que el juez

⁸ Proceso disciplinario 2010-227522.

⁹ No indicó en qué clase de proceso ni su número de radicación.

administrativo debe realizar la valoración de los documentos cuya falsedad se invoca, bajo las reglas de la lógica y la sana crítica, tal como lo señaló el Consejo de Estado¹⁰.

Reiteró que la presunción de autenticidad de un documento “*presupone la carga de atribución y signo de individualidad*”, por lo que la parte a la que se le atribuye tiene la carga de impugnarlo por vía de la tacha, y de no ser así, se consolida la presunción de reconocimiento tácito.

Precisó que el Departamento de Bolívar ejerció su derecho de retracto en los términos del artículo 1971 de Código Civil¹¹, lo que permite presumir la aceptación tácita de la obligación insoluta por parte del Departamento de Bolívar¹².

7. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 248 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 10 de abril de 2019, que confirmó la sentencia del 16 de julio de 2009, dictada por el Tribunal Administrativo de Bolívar, es susceptible del recurso extraordinario de revisión presentado dentro del término¹³ establecido en el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011, y esta Sala es competente para decidirlo en virtud de lo dispuesto en el artículo 249 del mismo código y lo dispuesto en el Acuerdo 321 de 2014, proferido por la Sala Plena de esta Corporación.

Para el estudio del presente recurso se abordarán los siguientes temas: (i) naturaleza del recurso extraordinario de revisión, (ii) causal invocada y su configuración o no en el caso concreto.

1. Del recurso extraordinario de revisión

¹⁰ Citó la sentencia del 1° de agosto de 2018, dictada por la Sección Segunda, Subsección B, en el trámite con radicación 11001-03-25-000-2013-00153-00. M.P: Rafael Francisco Suárez Vargas.

¹¹ “*ARTICULO 1971. <DERECHO DE RETRACTO>. El deudor no será obligado a pagar al cesionario sino el valor de lo que éste haya dado por el derecho cedido, con los intereses desde la fecha en que se haya notificado la cesión al deudor. (...)*”

¹² Tesis que sustentó en la providencia del 28 de julio de 2012, de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, dictada en el proceso 11001-02-03-000-2012-01162-00, en la que se dijo que “*Hay reconocimiento expreso cuando el deudor, en términos formales y explícitos, manifiesta reconocer la obligación, y hay un reconocimiento tácito cuando el deudor ejecuta cualquier acto que revele en él la intención de reconocer al acreedor su derecho.*”

¹³ La Sentencia materia de revisión se dictó el 10 de abril de 2019, mientras que el recurso extraordinario de revisión que ocupa a la Sala se presentó el día 19 de diciembre de la misma anualidad, por lo que, sin que sea necesario verificar la ejecutoria de aquella, se colige el ejercicio oportuno dentro del año de que trata el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011.

El artículo 248 de la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que este recurso procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas i) por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ii) por los Tribunales Administrativos y iii) por los jueces administrativos.

En cuanto a su finalidad, la Corte Constitucional, en la sentencia C-520 del 4 de agosto de 2009¹⁴, recordó que constituye una excepción al principio de cosa juzgada que ampara a todas las sentencias ejecutoriadas, para que puedan enmendarse los errores o ilicitudes cometidas en su expedición, y se restituya el derecho al afectado a través de una nueva providencia fundada en razones de justicia material, que resulte acorde con el ordenamiento jurídico.

En esa ocasión, la Sala aclaró que las causales que pueden proponerse como fundamento del recurso extraordinario de revisión, están enlistadas de manera taxativa en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011¹⁵ y dan cuenta de la naturaleza eminentemente procedimental de los vicios o errores que de conformidad con la ley procesal son los únicos que permiten la revisión de la sentencia por esta vía.

En efecto, se trata de la revisión de aspectos objetivos que puedan dar lugar a la estructuración de las causales de revisión consagradas en la norma en cita, no de errores de interpretación.

Valga señalar que no todas las causales de revisión tienen el mismo alcance temporal, pues mientras algunas cuestionan la validez o suficiencia de las pruebas al momento del pronunciamiento de la sentencia (numerales 2, 3, 5 y 8 ibídem), otras se refieren a la validez o suficiencia sobreviniente, es decir, luego de ocurrido un hecho posterior al pronunciamiento del fallo. (numerales 1, 4, 6, 7).

La Corte Constitucional en la referida sentencia C- 520 de 2009 destacó frente a este recurso lo siguiente:

*“(...) La Corporación ha precisado la naturaleza del recurso extraordinario de revisión señalando que **“la revisión no pretende corregir errores “in judicando” ni puede fundamentarse en las mismas pruebas que sirvieron de soporte a la decisión que puso término al proceso, pues para estos yerros están previstos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del propio proceso. La revisión, que no es un recurso sino una acción, pretende, como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, un examen detallado de ciertos hechos nuevos que afectan la decisión adoptada y el sentido de justicia que de ella emana. La acción de revisión, en la medida en que afecta la certeza brindada por la cosa***

¹⁴ M.P. Dra. María Victoria Calle.

¹⁵ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

juzgada, es no sólo extraordinaria sino que además procede por las causales taxativamente señaladas por la ley, y no es posible aducir otras distintas. Y esta taxatividad es razonable, pues se trata de “una figura que modifica providencias amparadas en el principio de cosa juzgada”, y por ello “las causales previstas para la revisión deben ser aplicadas e interpretadas en sentido restringido”. (Destacado por la Sala)

Conforme con lo anterior, por esta vía no es posible reabrir el debate legal y probatorio de las instancias, sino revisar la sentencia que puso fin a la controversia, con el fin de determinar la justicia del pronunciamiento a la luz de las taxativas causales consagradas en la ley.

Merece especial consideración la precisión anterior, toda vez que el recurso extraordinario de revisión no está concebido para que la parte interesada pueda plantear inconformidades en torno a la interpretación legal hecha en las instancias ordinarias.

Esta Corporación, al respecto, se pronunció en el siguiente sentido¹⁶:

*“En este orden, la técnica del recurso exige correspondencia entre los argumentos en que se fundamenta y la causal invocada, de forma tal que **no le es dable al recurrente realizar elucubraciones dirigidas a atacar las motivaciones jurídicas o los juicios de valor que soportaron la decisión adoptada en la sentencia recurrida ni pretender subsanar o corregir errores u omisiones de la propia parte en el ejercicio del derecho de contradicción y el agotamiento de los mecanismos ordinarios de defensa, como si se tratara de una nueva instancia.***

*En otras palabras, el recurso extraordinario de revisión **no da cabida a cuestionamientos sobre el criterio con que el juez interpretó o aplicó la ley en la sentencia**, siendo riguroso en cuanto a su procedencia, pues se restringe a las causales enlistadas. Por ello, en este escenario, la labor del juez no puede exceder la demarcación impuesta por el recurrente al explicar la causal de revisión de la sentencia, que deberá ser examinada dentro de un estricto y delimitado ámbito interpretativo.” (Destacado por la Sala)*

Bajo los parámetros expuestos, resulta importante resaltar que el escenario procesal ordinario es el único posible para plantear las presuntas inconsistencias de orden legal o probatorio propias de la controversia, pues tales aspectos escapan del marco analítico que corresponde a la revisión extraordinaria.

2. Causal de revisión invocada y su configuración en el caso concreto

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Veintisiete Especial de Decisión. Sentencia del 3 de noviembre de 2017. Radicación: 11001-03-15-000-2017-00859-00(REV). Magistrada ponente: Rocío Araújo Oñate.

El apoderado del Departamento de Bolívar invocó la prevista en el numeral 2° del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, consistente en “2. *Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.*”

Sobre esta causal, la Corporación se ha pronunciado en el siguiente sentido¹⁷:

*“Con fundamento en lo anterior, para la configuración de esta causal concurren dos elementos: (i) **la falsedad o adulteración de uno o más documentos** y (ii) **que haya o hayan sido fundamental(es) para proferir el fallo recurrido, al punto que, sin su consenso o su incidencia, el fallo se hubiera tomado en otro sentido**”¹⁸.*

*En cuanto al elemento de la falsedad o adulteración del documento, la jurisprudencia originada **en los años noventa de esta Corporación exigía su demostración, bien con sentencia penal que la declarara**¹⁹ o bien con la **tacha de falsedad en un proceso judicial**²⁰.*

*Hoy, la posición al respecto es que el juez del recurso extraordinario de revisión determina la falsedad o adulteración documental mediante un análisis riguroso de los documentos anunciados por el recurrente y, por ello, **no se requiere declaración del juez penal en ese sentido**”²¹.*

Con relación al alcance del análisis que corresponde al juez de este recurso extraordinario frente a los documentos falsos o adulterados, señaló la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, lo siguiente:

El examen que efectúa en estos casos el Juez de lo Contencioso Administrativo, en torno a los documentos que se aducen como falsos o adulterados, es de carácter puramente objetivo, sin que en manera alguna se detenga a discurrir sobre la responsabilidad del actor, aspecto que le corresponderá determinar al Juez Penal competente.

Así las cosas, una vez establecida la falsedad o adulteración de los documentos citados como tales, deberá el Consejo de Estado dar traslado a la justicia ordinaria para que sea esta la que adelante la

¹⁷ Consejo de Estado. Sala Veintiuno Especial de Decisión. Sentencia del 3 de diciembre de 2019. Expediente: 11001-03-15-000-2014-01303-00(REV). Magistrado ponente: Rafael Francisco Suarez Vargas.

¹⁸ Cita de cita: “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de octubre de 1993, radicación núm.: REV-040.”

¹⁹ Cita de cita: “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de febrero de 1993, radicación núm.: REV-037.”

²⁰ Cita de cita: “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 19 de diciembre de 1995, radicación núm.: REV-076.”

²¹ Cita de cita: “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias del 25 de septiembre de 2001, Radicación núm.: REVPI-003 y del 12 de julio de 2005, radicación núm.: REV-1998-00161.”

correspondiente investigación respecto de la responsabilidad personal del autor del ilícito²².

*Igualmente, para determinar si un documento aportado como prueba a un proceso es falso o ha sido adulterado, **ha de tenerse en cuenta que la falsedad documental siempre será dolosa y que puede ser material o ideológica, siendo la primera la mutación física del documento y correspondiendo la segunda a la alteración intelectual de su contenido.*** (Destacado por la Sala)

De acuerdo con la postura transcrita, la configuración de esta causal se concreta en el evento en que la sentencia objeto de revisión tuvo fundamento en pruebas documentales que adolecen de falsedad, sea ésta material o ideológica.

Un presupuesto de la revisión bajo esta circunstancia, consiste en la relevancia de la prueba como fundamento de la decisión, toda vez que si el documento falso o adulterado no tuvo incidencia en aquella, no habría lugar a su infirmación.

Por el contrario, si el documento falso o adulterado incidió de manera trascendental en el sentido del fallo, al punto que si el juez no lo hubiera contemplado en su valoración la decisión se hubiera adoptado en otro sentido, se configurará la causal bajo análisis.

Otro aspecto a tener en cuenta se refiere al análisis que corresponde al juez extraordinario respecto de la falsedad del documento, en atención a que la posición jurisprudencial de antaño exigía que tal falsedad fuera declarada bien fuera por las resultas de un incidente de tacha del documento, en un proceso judicial, o bien mediante sentencia penal ejecutoriada.

La posición actual permite al juez de la revisión valorar los documentos cuya ausencia de veracidad se invoca, y definir si los mismos adolecen de falsedad o adulteración, sin que tal determinación requiera de pronunciamiento del juez penal, o de la exigencia de haberse propuesto y prosperado un incidente de tacha de falsedad.

Sin embargo, para el efecto, debe tenerse en cuenta que para que prospere la causal, el recurrente debe haber obtenido la prueba o certeza de la falsedad de los documentos con posterioridad a la sentencia atacada y no durante el trámite del proceso ordinario, toda vez que en dicho evento, pues deberá poner en conocimiento del juez natural de la causa dicha situación antes de que se profiera sentencia.

Es decir, el recurso extraordinario de revisión, no puede ser utilizado para subsanar la falta de actividad probatoria o gestión procesal de las partes, sino para cuando aparezcan situaciones o evidencias posteriores a la decisión definitiva que no pudieron ser puestas en conocimiento del juez antes de que fallara.

²² Cita de cita: "Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 19 de mayo de 2009, radicación núm.: REV-039."

Con todo, se debe analizar en cada caso las circunstancias particulares para encontrar o no configurada la causal.

3. Caso concreto

En este evento, la parte actora sostiene que la providencia objeto de recurso se basó en documentos falsos, no obstante, la demandada, advierte que la providencia judicial en que la actora basa su demanda, es anterior a la sentencia ahora controvertida, por lo que debió poner en conocimiento del juez de la ejecución de dicha decisión de naturaleza penal.

Como bien se podrá advertir de los pronunciamientos judiciales destacados anteriormente, mediante el recurso extraordinario de revisión no es posible *“pretender subsanar o corregir errores u omisiones de la propia parte en el ejercicio del derecho de contradicción (...)”*, por cuanto su propósito consiste en *“un examen detallado de ciertos hechos nuevos que afectan la decisión adoptada y el sentido de justicia que de ella emana.”*

Por lo tanto, como se dejó dicho, es preciso poner de presente que la revisión en sede extraordinaria no se instituyó para que el sujeto afectado con la decisión desfavorable corrija la desidia en que incurrió por no advertir al juez acerca de circunstancias sobrevinientes de interés para el proceso.

Si bien es cierto que el régimen de las pruebas en el proceso judicial debe sujetarse a las etapas legalmente previstas para aportarlas y/o solicitarlas, no lo es menos que los sujetos procesales pueden poner en conocimiento de la autoridad judicial cualquier hecho cuya relevancia pueda afectar el sentido de la decisión.

Por ello, la actividad de contradicción que corresponde a las partes no se agota en las oportunidades legalmente previstas para solicitar o aportar pruebas, por cuanto el acaecimiento de ciertos hechos extraordinarios que puedan influir en la sentencia necesariamente debe ponerse en conocimiento del juez para que éste, en procura del esclarecimiento de la verdad, adopte las medidas pertinentes.

Este razonamiento proviene, entre otros, del texto del artículo 180 del Código de Procedimiento Civil²³, normativa bajo la cual se tramitó el proceso ejecutivo en el que se dictó la providencia objeto de esta revisión, el cual establece que *“Podrán decretarse pruebas de oficio, en los términos probatorios de las instancias y de los incidentes y posteriormente, antes de fallar.”* (Destacado por la Sala)

Como bien se podrá colegir del precepto transcrito, el juez puede decretar pruebas de oficio, no solo en los términos probatorios de las instancias e incidentes, donde

²³ Aplicable a los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por remisión expresa del artículo 168 del Decreto 01 de 1984, que establecía que *“En los procesos ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo se aplicarán en cuanto resulten compatibles con las normas de este Código, las del Procedimiento Civil en lo relacionado con la admisibilidad de los medios de prueba, forma de practicarlas y criterios de valoración.”*

los sujetos procesales deben aportarlas o solicitarlas, sino en oportunidades posteriores antes de proferir sentencia.

La norma bajo análisis concuerda con la regla del artículo 169 del Decreto 01 de 1984, que dispone que *“además, en la oportunidad procesal de decidir, la Sala, Sección o Subsección también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o dudosos de la contienda. (...)”*, lo que implica que el togado sustanciador, aun si el expediente se encuentra en el Despacho para proferir sentencia, puede decretar de manera oficiosa la práctica de otros medios de convicción.

De ello es posible concluir que el juez tiene la potestad discrecional de decretar la práctica de medios de convicción diferentes a los del proceso, para esclarecer puntos oscuros o dudosos de la contienda, cuando las pruebas allegadas en las oportunidades legalmente previstas no son suficientes para tal propósito.

Bajo esa lógica, también incumbe a las partes poner de presente al juez las circunstancias por las cuales podría hacer uso de dicha potestad, máxime cuando se trata de acontecimientos de particular relevancia para la decisión del proceso.

Tan cierto es lo anterior que el artículo 214 del Decreto 01 de 1984, normativa especial que regía los procesos ante esta jurisdicción, preveía que las partes podían solicitar pruebas en la segunda instancia, entre otros casos, *“Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.”*

Del mismo modo, no debe perderse de vista que el inciso cuarto del artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, establecía que en la sentencia ***“se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión, y cuando éste no proceda, antes de que entre el expediente al despacho para sentencia, o que la ley permita considerarlo de oficio.”*** (Destacado por la Sala)

Según el contenido y alcance del precepto transcrito, el juez tiene el deber de considerar cualquier hecho relevante para el sentido del fallo, así este haya acontecido con posterioridad a la presentación de la demanda, siempre que se advierta por la parte interesada a más tardar en sus alegatos de conclusión, o bien, si tal alegato no procede, antes que el expediente ingrese al Despacho para dictar sentencia.

De este modo, se puede concluir que el ordenamiento procesal trae consigo la posibilidad de incorporar pruebas al expediente, aun si estas no se solicitaron o aportaron en las oportunidades legalmente previstas para ello, con el único fin de esclarecer la verdad sobre la que versa el objeto del litigio.

Lo anterior, tiene por objeto poner de presente que el Departamento de Bolívar, quien ahora pretende la revisión de la sentencia que confirmó el proveído que ordenó seguir adelante la ejecución en su contra, se abstuvo de poner en conocimiento de la colegiatura de la segunda instancia la existencia de una decisión judicial en la que se determinó la falsedad ideológica de algunos de los medios probatorios con los que se demostró el cumplimiento de la obligación contractual de cuya ejecución se trata.

En efecto, se tiene que el proceso ejecutivo ingresó al Despacho para fallo de segunda instancia, por primera vez, el día 16 de marzo de 2011, aunque tuvo salidas y entradas posteriores con ocasión de varias solicitudes.

Así, luego de que en auto del 29 de enero de 2013 se ordenara la expedición de copias auténticas del proceso ejecutivo, a solicitud de la Fiscalía General de la Nación, el asunto ingresó nuevamente el día 21 de febrero de 2013, con salida del 5 de febrero de 2018, cuando fue resuelta una solicitud de nulidad planteada por el Ministerio Público.

El expediente tuvo un ingreso posterior, el 15 de febrero de 2018, sin embargo, mediante decisión del 24 de mayo de 2018 se dictó auto para mejor proveer, en el que se ordenó oficiar a la Fiscalía General de la Nación para que aportara copia del expediente contentivo de la investigación por el presunto delito de falsedad ideológica en documento público, según denuncia formulada por el entonces gobernador de Bolívar Joaco Berrío Villarreal.

Practicada la prueba, y previo ingreso al Despacho, por auto del 23 de noviembre de 2018 se ordenó correr traslado de la misma a los sujetos procesales para, finalmente, ingresar el proceso para fallo el 5 de diciembre de 2018.

Es preciso advertir que la sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que dio cuenta de la falsedad documental que sustenta la causal de revisión que atañe a la Sala, data del 10 de mayo de 2017.

Lo anterior significa que la decisión en mención se profirió con anterioridad a que el expediente del proceso ejecutivo ingresara para fallo el 15 de febrero de 2018, esto es, diez meses antes, e incluso transcurrió un lapso aproximado de un año y seis meses previo al ingreso final que tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018.

De este modo se tiene que, pese a que la decisión de la justicia penal se dictó con bastante anticipación al ingreso del expediente ejecutivo para fallo, el Departamento de Bolívar guardó silencio frente a esta circunstancia, muy a pesar del peso que la referida sentencia pudiera tener en el sentido de la decisión materia de esta revisión.

Adicionalmente, en atención a las características del proceso penal en cuestión, resulta natural que el Departamento de Bolívar estuviera al tanto del mismo y en este punto, resulta del caso precisar que en ningún momento el recurrente invoca la imposibilidad de haber conocido oportunamente de dicha decisión judicial.

Por lo tanto, la Sala advierte que el ente territorial ejecutado, mediante la revisión que nos ocupa, pretende en realidad subsanar la falencia en materia de contradicción que, por desidia, no ejerció en el transcurso del proceso ejecutivo, propósito para el cual no se instituyó este mecanismo extraordinario.

Se aclara que, si bien es cierto que la prueba oficiosa corresponde al ejercicio de una potestad meramente discrecional del juez, ello no es óbice para que los sujetos procesales informen al juez acerca de hechos de interés para el proceso, para que la autoridad jurisdiccional decida si es del caso adoptar las providencias necesarias en aras del esclarecimiento de la verdad, o bien considere que el acervo obrante es suficiente para proferir decisión de mérito.

Ello en la medida que, con la eventual decisión negativa de decretar la prueba, se entendería agotada toda posibilidad de debatir el asunto en el trámite jurisdiccional correspondiente y, por lo tanto, daría lugar al estudio de fondo en sede de revisión extraordinaria.

También es pertinente tener presente que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia se dictó con posterioridad a la fecha en que venció el término para alegar de conclusión, toda vez que el traslado correspondiente se dispuso a través de auto del 7 de febrero de 2011.

Por ello, no era procedente que la parte ejecutada se refiriera a esta circunstancia en sus alegaciones finales, ya que ello no resultaba materialmente posible.

Con todo, no hay que perder de vista que el texto del artículo 305 del Código de Procedimiento Civil permitía a las partes manifestar cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial en debate, inclusive antes de que el expediente ingresara al Despacho para sentencia, cuando no procedía alegar de conclusión, supuesto que se acompasa con la situación del Departamento de Bolívar por cuanto, pese a que no le era posible exponer tal hecho en sus alegaciones finales dado el contexto temporal, bien pudo hacerlo antes del ingreso del proceso para fallo, máxime cuando el mismo registró varias salidas y entradas, según se explicó en los párrafos anteriores.

Finalmente, se debe advertir que el recurrente, salvo la sentencia de casación del 10 de mayo de 2017, no puso de presente otros aspectos o medios de prueba que permitan a esta colegiatura realizar el análisis objetivo correspondiente, en torno a la presunta falsedad de los documentos con base en los cuales se dictó la sentencia materia de esta revisión, por lo tanto, es claro que tuvo la oportunidad de poner en conocimiento del juez de la ejecución dicha providencia judicial antes de que se produjera la sentencia ahora censurada y no lo hizo.

Es decir, contribuyó con su omisión a que el juez de la ejecución incurriera en error por lo que dicha falencia no puede ser corregida ahora vía, recurso extraordinario de revisión.

Un escenario diferente se hubiera presentado si el ahora recurrente hubiese puesto en conocimiento del juez de la ejecución la sentencia penal que ahora aduce y éste se hubiera negado a tenerla en cuenta. No obstante, como no lo hizo, lo que está demostrado es que, existiendo una providencia de naturaleza penal relevante para la decisión de un proceso ejecutivo, para ese momento en curso, no se le informó al juez de su existencia.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, y en atención a que la parte aquí demandante busca subsanar su descuido frente a las actuaciones que le correspondían en el trámite ejecutivo, se declarará infundado el recurso extraordinario de revisión.

3. Conclusiones

Se declarará infundado el recurso extraordinario de revisión que presentó el Departamento de Bolívar, por cuanto la causal que invocó no se configuró en el caso concreto, toda vez que el único documento que aduce como sustento del recurso fue proferido por una autoridad judicial penal, más de un año antes, de que se profiriera la decisión objeto de controversia, sin que la parte recurrente hubiese aducido imposibilidad de conocerlo o acceder a él.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Sexta Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

FALLA

PRIMERO. Declárase infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Departamento de Bolívar contra la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 10 de abril de 2019, que confirmó la sentencia del 16 de julio de 2009, dictada por el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual se ordenó seguir adelante la ejecución en contra del ente territorial, dentro del proceso ejecutivo con radicado 13001-23-31-000-2008-00120-02.

SEGUNDO. En firme este proveído, devuélvase el expediente del proceso ejecutivo, remitido en préstamo, al despacho judicial de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Presidente

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ (E)
Magistrado

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Magistrado

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”