

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

CONSEJERO PONENTE: Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE

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

RADICACIÓN No. 250002325000200203884 02

NÚMERO INTERNO: 2205-2008

ACTOR: GLORIA ESPERANZA MELO GARZÓN

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala el recurso de extraordinario de revisión¹ interpuesto contra la sentencia de 11 de mayo de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda formulada por la señora GLORIA

¹ 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.

ESPERANZA MELO GARZÓN contra La Nación, Ministerio de Justicia, Superintendencia de Notariado y Registro.

ANTECEDENTES

La señora Gloria Esperanza Melo Garzón, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, demandó del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la nulidad de las Resoluciones Nos. 0931 de 20 de marzo, 2810 de 31 de agosto y 2935 de 13 de septiembre de 2001, respectivamente, mediante las cuales la Superintendencia de Notariado y Registro le impuso, confirmó y ejecutó las sanciones de destitución e inhabilidad para desempeñar funciones públicas por el término de 3 años.

Argumentó la demandante que, se vinculó a la Superintendencia de Notariado y Registro, a partir del 17 de abril de 1996, en el empleo de Profesional Universitario, código 3020, grado 13.

Se precisó que, mediante auto de 20 de septiembre de 2000 la Superintendencia Delegada para el Registro Público ordenó la apertura de una investigación disciplinaria de carácter formal en contra de la demandante teniendo en cuenta las presuntas “*inconsistencias*” encontradas en el manejo

de los turnos y en la documentación sujeta a registro ante la citada dependencia.

Se manifestó que, el 19 de octubre de 2000 la señora Gloria Esperanza Melo Garzón rindió versión libre y espontánea dentro de la investigación disciplinaria que se venía adelantado en su contra manifestando que fue ella quien, en un primer momento, puso en conocimiento de la Registradora Principal *“la aparición de notas devolutivas supuestamente enviadas por ella sin que se le hubieren asignado para calificación habida cuenta que no se encontraba desempeñando esas funciones.”*

El 7 de noviembre se formuló pliego de cargos en contra de la señora Gloria Esperanza Melo Garzón frente al cual, y dentro de la oportunidad legamente prevista para ello, dio respuesta a cada uno de los señalamientos que supuestamente comprometían su responsabilidad disciplinaria.

Con posterioridad, la Superintendencia Delegada para el Registro Público mediante Resolución No. 0931 de 20 de marzo de 2001 sancionó a la demandante con destitución e inhabilidad para el desempeño de funciones públicas por el término de 3 años.

En este mismo sentido, se dijo que, la decisión contenida en el referido acto administrativo sancionatorio fue confirmada, en todas sus partes, por la Resolución No. 2810 de 31 de agosto de 2001 por la cual el Superintendente

de Notariado y Registro resolvió el recurso de apelación formulado en su contra.

Se adujo que, la demandante laboró hasta el 19 de septiembre de 2001 fecha en la cual, la Superintendencia Delegada para el Registro Público a través de la Resolución No. 2935 ejecutó las sanciones de destitución e inhabilidad impuesta en su contra.

Se indicó que, para la época en que tuvieron lugar los hechos objeto de investigación se encontraba vigente la Resolución No. 1598 de 20 de abril de 1999 mediante la cual *“se otorgaba a la Superintendencia Delegada para el Registro la competencia para investigar algunas faltas disciplinarias”*. Sin embargo, se precisó que, la Ley 200 de 1995 no contemplaba la posibilidad de conferirle a entidades como las Superintendencias la competencia para investigar y mucho menos sancionar disciplinariamente a sus servidores.

Lo anterior, se dijo, implicaba que los actos sancionatorios expedidos por la Superintendencia de Notariado y Registro, en el caso de la señora Gloria Esperanza Melo Garzón, adolecían del vicio de falta de competencia en su expedición lo que hacía necesario declarar su nulidad.

El 7 de diciembre de 2001 la señora Gloria Esperanza Melo Garzón, en ejercicio del derecho de petición, solicitó a la Oficina de Instrumentos Públicos le informara *“si como consecuencia de los trámites surtidos en los*

turnos de radicación Nos. 1999-83722 y 1999-87426 se había recaudado alguna suma por derechos de registro e impuesto de registro.”.

Frente a lo anterior, se manifestó que, la referida Oficina de Instrumentos Públicos en principio se abstuvo de dar respuesta a la petición formulada por la señora Gloria Esperanza Melo Garzón. Empero, con posterioridad, la autoridad de Instrumentos Públicos se vio compelida a suministrar la información en cumplimiento de un fallo de tutela a través del cual se amparó el derecho fundamental de petición de la señora Melo Garzón.

Finalmente se manifestó que, la información aportada por la Oficina de Instrumentos Públicos da cuenta de que *“si se recibió el pago por los derechos de registro y por el impuesto de registro y anotación”* frente a los trámites radicados bajo los números 1999-83722 y 1999-87426 lo cual, desvirtúa los fundamentos de hechos con que la Superintendencia Delegada para el Registro Público sancionó a la señora Esperanza Melo Garzón.

LA SENTENCIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia de 11 de mayo de 2006 negó las pretensiones de la demanda formulada por la señora Gloria Esperanza Melo Garzón contra La Nación, Ministerio de Justicia, Superintendencia de Notariado y Registro, con los siguientes argumentos (fls. 138 a198, cuaderno No. 1):

Sostuvo el Tribunal, en primer lugar, que de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 1598 de 1999, mediante la cual se “*constituyó la oficina de Control Interno Disciplinario de la Superintendencia de Notariado y Registro*” le correspondía investigar a la Superintendencia Delegada para el Registro Público los hechos, presuntamente constitutivos de faltas disciplinarias, en que había incurrido la señora Esperanza Melo Garzón como servidora de dicha.

Se manifestó que, la sentencia hoy recurrida, contrario a lo manifestado por la señora Gloria Esperanza Melo Garzón, verificó la totalidad de la actuación disciplinaria seguida en su contra y, de manera concreta, la valoración probatoria efectuada en el pliego de cargos y en los actos administrativos sancionatorios para concluir que, tal y como lo sostuvo la Superintendencia Delegada para el Registro Público, la demandante si había incurrido con su conducta en la omisión de diversos deberes funcionales lo que hacían necesario imponerle las sanciones de destitución e inhabilidad, respectivamente.

En relación con la conducta en que incurrió la demandante sostuvo el Tribunal que, si está debidamente acreditado que la señora Esperanza Melo Garzón registró dos actos jurídicos bajo radicados que correspondían a otros asuntos, con el fin de que los interesados en los primeros no se vieran obligados a pagar los costos del registro y anotación a que obliga la ley.

Precisó que, los recibos de caja que allegó la parte demandante para justificar que sí se efectuó el pago de los derechos de registro de la inscripción de dos escrituras públicas no corresponden *“al pago que debió realizarse por el registro de la escritura pública No. 6633 del 24-09-98 en el folio 1474255 que fue la inscripción que hizo la actora utilizando el turno de radicación 99-87426; ni por el registro de la escritura pública 771 del 06-08-99 en el folio de matrícula 1469038 que inscribió la demandante utilizando el turno de radicación No. 99-83722.”*

En otras palabras, precisó el Tribunal que la conducta de la demandante trajo consigo un enriquecimiento sin causa a favor de quienes se beneficiaron del registro de dos actos jurídicos sin cancelar los valores de ley y, un correlativo, detrimento patrimonial para el Estado al no percibir las sumas de dinero por concepto de los registros antes aludidos.

Bajo estos supuestos, se concluyó en la sentencia proferida por el Tribunal que la conducta de la demandante no sólo resultaba típica, frente al catálogo de faltas disciplinarias previstas en el ordenamiento jurídico, sino que la misma tenía el carácter de gravísima, en los términos del numeral 4, del artículo 25 de la Ley 200 de 1995.

Bajo las consideraciones que se resumen, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda formulada por la señora Gloria Esperanza Melo Garzón contra La Nación, Ministerio de Justicia, Superintendencia de Notariado y Registro.

EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

La parte demandante mediante escrito presentado el 15 de agosto de 2008, interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de 11 de mayo de 2006, 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. 199 a 218, cuaderno No.1):

Se manifestó que, el 27 de marzo de 2006 la recurrente en ejercicio del derecho de petición solicitó a la Superintendencia de Notariado y Registro la *“reproducción de varios sellos de los turnos relacionados con lo que se estaba debatiendo en el proceso; junto con los soportes de cada una de las correcciones realizadas en los folios de las matriculas inmobiliarias involucradas en el tema”* con el fin de demostrar que, contrario a lo estimado por la referida Superintendencia y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, su conducta no se adecuaba al tipo disciplinario que le había sido imputado y por el cual finalmente fue sancionada con destitución e inhabilidad.

Se manifestó que, en respuesta a la anterior petición el 19 de abril de 2006 la entidad demandada libró varios oficios en los cuales sostuvo, en primer lugar, que las circunstancias que rodearon la supuesta alternación de los turnos en el registro de dos actos jurídicos obedeció a un error en la digitación del

número de las escrituras y no al interés de la recurrente en favorecer a personas determinadas.

Se adujo que, contrario a lo manifestado en los actos administrativos sancionatorios, en el caso concreto la Superintendencia de Notariado y Registro, a través de su oficina de registro, sí recibió los pagos por concepto de inscripción y registro de los actos jurídicos frente a los cuales se produjo el error de digitación por el cual se responsabilizó a la recurrente.

Se manifestó que lo anterior permitía aclarar que la conducta de la señora Gloria Esperanza Melo Garzón, como servidora pública de la Superintendencia de Notariado y Registro, no desconoció los deberes funcionales que la Constitución Política y la ley le asignaban y, mucho menos, que con ella se hubiera generado un detrimento patrimonial para el Estado y un enriquecimiento sin causa en favor de terceros.

Finalmente se adujo, que el material probatorio al que hoy se hace referencia no fue posible allegarlo al expediente por culpa de la parte demandada dado que, como se consignó en el escrito contentivo del recurso extraordinario de revisión, *“la única parte que ostentaba la posesión y tenencia de tales documentos era precisamente esta demandada sin que mi mandante pudiera tener acceso a los mismos dado el hecho de su destitución injusta por la que tuvo que pasar.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, se solicitó en sede de revisión la revocatoria de la sentencia de 11 de mayo de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en consecuencia, que se acceda a las pretensiones de la demanda formulada por la señora Gloria Esperanza Melo Garzón.

OPOSICIÓN AL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

La Superintendencia de Notariado y Registro se abstuvo de dar respuesta, dentro de la oportunidad legal, al recurso extraordinario de revisión formulado por la parte demandante.

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 1998².

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

² Disposiciones vigentes al momento de formularse el presente recurso extraordinario de revisión.

La Corte Constitucional en sentencia C-520 de 2009³ 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.*⁴

³ M.P. Dra. Maria Victoria Calle Correa.

⁴ 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,⁵ mediante demanda que cumpla con los requisitos del artículo 137 del mismo estatuto,⁶ con la indicación precisa y razonada de la causal en que se funda, acompañada de los soportes documentales necesarios,⁷ y del pago de una caución para garantizar los perjuicios que pueda causar a quienes fueron parte del proceso cuestionado,⁸ cuando a ella hubiere lugar.⁹

⁵ 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.

⁶ 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.

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

⁸ 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.

⁹ 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 1984,¹⁰ 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

¹⁰ **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*¹¹

(...).

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

¹¹ 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 justicia¹².

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 fallador¹³.

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

¹² 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.

¹³ 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 recurso¹⁴.

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 1984¹⁵.

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 11 de mayo de 2006, se configura la causal de revisión prevista en el numeral 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984.

¹⁴ 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.

¹⁵ Disposiciones vigentes al momento de formularse el presente recurso extraordinario de revisión.

Precisó la parte demandante que, sólo con posterioridad al momento en que fue proferida la referida sentencia, fue posible obtener los documentos que probaron que los hechos por los cuales se disciplinó a la hoy recurrente, obedecieron a un error de digitación en el sistema de registro de la Superintendencia de Notariado y Registro y no, como lo hizo ver la referida entidad, al supuesto interés particular de ésta en favorecer a terceros mediante el registro de dos actos jurídicos sin exigir el pago de los derechos de inscripción y registros previamente establecidos en la ley.

En efecto se precisó que, con posterioridad a la expedición de la sentencia de 11 de mayo de 2006, y en ejercicio del derecho de petición, la señora Gloria Esperanza Melo Garzón le solicitó a la Superintendencia de Notariado y Registro un informe detallado de las circunstancias que rodearon la supuesta irregularidad en que había incurrido al inscribir en el sistema de registro dos escrituras públicas, sin el pago de los derechos legalmente exigidos.

Dicho informe, a juicio de la recurrente, dió cuenta de dos situaciones que desvirtúan la presunción de legalidad de los actos administrativos, en su momento demandados, a saber, i) que el supuesto proceder irregular de la señora Gloria Esperanza Melo Garzón obedeció a un error de digitación en el sistema y ii) que, en todo caso, los valores por concepto de derechos registrarles y anotación sí fueron pagados por los interesados, lo que hoy en sede de revisión obligaba a infirmar la sentencia recurrida y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda.

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 Gloria Esperanza Melo Garzón, a través del presente recurso extraordinario de revisión, invocan contra las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca 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 los hechos por los cuales fue disciplinada y sancionada la hoy recurrente no constituyen una falta disciplinaria de las descritas en la Ley 200 de 1995¹⁶.

En efecto, se sostiene que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al estudiar la legalidad de los actos demandados, mediante los cuales se sancionó disciplinariamente a la recurrente con destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, dio por probado que la conducta de ésta como servidora de la Superintendencia de Notariado y Registro trajo consigo un detrimento patrimonial al Estado y un enriquecimiento sin causa a favor de terceros, circunstancia que con posterioridad a la sentencia de 11 de mayo de 2006 fue desvirtuada mediante los informes expedidos por la misma entidad demandada, en virtud al derecho de petición formulado el 27 de marzo de 2006.

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,

¹⁶ Vigente al momento en que la Superintendencia de Notariado y Registro adelantó la investigación disciplinaria en contra de la señora Gloria Esperanza Melo Garzón.

Decreto 01 de 1984, esto es, el haber recobrado un documento decisivo con posterioridad al fallo, no está dado en el caso concreto, toda vez que, la parte demandante, en forma ulterior a la sentencia de 11 de mayo de 2006, a través del ejercicio del derecho de petición, pretendió constituir la prueba de que su conducta como servidora pública de la Superintendencia de Notariado y registro no se enmarcaba dentro de las previsiones del numeral 4 del artículo 25 de la Ley 200 de 1995, a saber, que *"El servidor público o el particular que ejerza funciones públicas, que de manera directa o por interpuesta persona obtenga para sí o para otro incremento patrimonial."*

Para mayor ilustración se transcriben apartes del citado recurso extraordinario de revisión, en los cuales la parte recurrente se refiere a las supuestas pruebas recobradas, con posterioridad a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los siguientes términos (fls. 199 a 218, cuaderno No.1):

"Pues bien; frente a tal fallo, por demás muy ponderado, juicioso y muy bien estructurado, no habría, en principio nada más que agregarle, enmendarle, adicionarle y/o decirle, sino fuera por los hechos nuevos y por las pruebas documentales nuevas recuperadas y/o recobradas después de haberse proferido el fallo judicial antes mencionado por encontrarse en poder de la parte demandada; tal como se relata a continuación.

Con el fin de buscar en algo esa absoluta verdad de los hechos que eran materia probatoria del proceso, a efecto de no quedarnos con una verdad a medias y/o con una verdad procesal que riñera con lo verdaderamente acontecido, tenemos que, el 27 de marzo del año 2006, la Doctora Gloria Esperanza Melo Garzón, recurriendo al derecho de petición ampliamente consagrado en el artículo 23 de nuestra carta magna, solicitó de la demandada la reproducción de varios sellos de los

turnos de cada una de las correcciones realizadas en los folios de las matriculas involucradas en el tema; así como la exigencia de las explicaciones inherentes a la consulta SQL PLUS; a la certificación de los dineros cancelados en el proceso de registro de los documentos que eran cuestionados; y demás certificaciones que se solicitaron en dicho derecho de petición.

Como consecuencia de lo anterior, se conoce que, el día 7 de abril del año 2006, la doctora Sandra Rocío Castro Cruz – Administradora Centro de Computo Oficina de Registro IIPP. Zona Centro – comunicó al Doctor Rafael Alvarado Rodríguez – Coordinador Área Administrativa de la entidad demandada, lo relacionado con la información que había arrojado la base de datos para los turnos 1999-83782, 2000-23464, 1999-83722, 1998-87426, 1998-95866, 1999-11753 y 1999-15760 de acuerdo con el trámite certificación por el R.D., con el turno RD-6900 de marzo de 2006. (...)

El día 30 de junio de 2006, la Doctora Sandra Rocío Castro Cruz – Administradora Centro de Computo Oficina de Registro IIPP. Zona Centro – Comunicó al Doctor Rafael Álvaro Rodríguez Alvarado – Coordinador Área Administrativa de la entidad demandada – que informaba nuevamente lo relacionado con los turnos que se mencionan en dicha comunicación en el sentido de que corregía el número de escritura para el turno 1999-83782; por cuanto que había digitado mal el número de escritura y se adicionó para el turno 1999-87426.

Lo anterior significa nada más ni nada menos que podía ser normal la comisión de un error cuando se trataba de digitación de números.

En efecto, teniendo en cuenta lo anterior, advierte la Sala que la señora Gloria Esperanza Melo Garzón, con posterioridad a la expedición de la sentencia del 11 de mayo de 2006, y en ejercicio del derecho fundamental de petición, provocó un pronunciamiento por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro mediante el cual, a su juicio, quedó desvirtuada la

presunción de legalidad de los actos administrativos mediante los cuales se le impuso las sanciones de destitución e inhabilidad, respectivamente.

Empero, la circunstancia antes descrita responde a la actividad que la señora Gloria Esperanza Melo Garzón debió ejercitar dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que se siguió en contra de La Nación, Ministerio de Justicia, Superintendencia de Notariado y Registro, tendiente a obtener la nulidad de los actos administrativos sancionatorios proferidos en su contra.

Al respecto considera la Sala que, bien pudo la demandante en atención a los distintos medios probatorios que el ordenamiento jurídico ponía a su disposición solicitar, dentro de la etapa correspondiente en el proceso ordinario adelantado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, una inspección judicial en la oficina de sistemas de la Superintendencia de Notariado y Registro, concretamente en lo que se refiere al sistema interno de registro, con el fin de clarificar las circunstancias que rodearon la inscripción de las dos escrituras frente a las que concluyó la entidad demandada se había omitido el pago de los derechos de registro y anotación.

En este mismo sentido, la señora Gloria Esperanza Melo Garzón de igual forma pudo haber solicitado, en sede judicial, que se requiriera a la Superintendencia de Notariado y Registro con el fin de que allegara al respectivo proceso el contenido del informe que pretende aducir hoy como prueba documental recobrada.

Empero, como lo sostuvo el Tribunal en la sentencia recurrida dicha actividad probatoria se echó de menos, incluso en sede de la actuación disciplinaria que se siguió en contra de la actora, toda vez que como se manifestó en la referida providencia: *“El Superintendente de Notariado y Registro negó decretar y practicar pruebas de oficio en la segunda instancia, cosa distinta a practicar pruebas de la demandante, porque durante el curso de la investigación nunca las solicitó como refieren los documentos y sus alegaciones efectuadas en el curso del proceso disciplinario (...).”* (fls. 191 a 192, cuaderno No.1).

La anterior circunstancia, a juicio de la Sala, resulta evidente cuando la misma recurrente sostiene, en el texto del recurso de revisión, que el derecho de petición formulado ante la Superintendencia de Notariado y Registro tuvo por finalidad *“**buscar en algo esa absoluta verdad de los hechos que eran materia probatoria del proceso**, a efecto de no quedarnos con una verdad a medias y/o con una verdad procesal que riñera con lo verdaderamente acontecido.”*

Así las cosas, estima la Sala que los documentos que la señora Gloria Esperanza Melo Garzón acompaña con el presente recurso extraordinario de revisión no tienen el carácter de recobrados tal y como lo exige la jurisprudencia de esta Corporación. Por el contrario, como quedó visto en precedencia, los mismos fueron constituidos con ocasión del derecho de petición formulado ante la Superintendencia de Notariado y Registro con el que, además, debe decirse se pretendió corregir la falta de actividad probatoria de la parte demandante dentro de la acción de nulidad y

restablecimiento del derecho formulada en contra de La Nación, Ministerio de Justicia, Superintendencia de Notariado y Registro

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 la parte recurrente en estricto sentido no logró recobrar documento alguno relacionado con el *thema probandum* de la acción contencioso administrativa formulada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Finalmente, estima la Sala conveniente precisar que aun, si en gracia de discusión los informes allegados por la recurrente, a través del presente recurso extraordinario, tuvieran el carácter de documentos recobrados los mismos, debe decirse, tampoco podrían tenerse en cuenta para analizar el fondo de la controversia toda vez que, no hay prueba dentro del proceso que sugiera que los mismos no fueron allegados oportunamente al proceso ordinario tramitado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por circunstancias relacionadas con la fuerza mayor, el caso fortuito o por obra de la parte contraria.

En efecto, el hecho de que el apoderado de la señora Gloria Esperanza Melo Garzón sostenga que los documentos que hoy se estiman recobrados *“no fueron aportados al proceso no por culpa de mi mandante, sino por obra única y exclusivamente de la hoy entidad pública demandada; pues para ellos recuérdese que la única parte que ostentaba la posesión y tenencia de*

tales documentos era precisamente esta demandada sin que mi mandante pudiera tener acceso a los mismo dado el hecho de su destitución injusta por la que tuvo que pasar.”., a juicio de la Sala, no constituye, en ningún caso, una manifestación de fuerza mayor, caso fortuito u obra de la parte contraria, sino de hechos relacionados con la imposición de las sanciones de que fue objeto la recurrente, cuya legalidad ya fue definida en sede judicial (fl. 215, cuaderno No. 1 del expediente).

Teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala resulta evidente que, en el caso concreto, tampoco se da por probado el segundo de los supuestos previstos en el numeral 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, esto es, la imposibilidad de haberse aportado oportunamente los documentos que se estima recobrados por circunstancias relacionadas con la fuerza mayor, el caso fortuito o por obra de la parte contraria.

Así las cosas, advierte la Sala que las razones expuestas en precedencia resultan suficientes para negar la prosperidad del recurso extraordinario de revisión formulado por la señora Gloria Esperanza Melo Garzón contra de la sentencia de 11 de mayo de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

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 Gloria Esperanza Melo Garzón contra de la sentencia de 11 de mayo de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Sin necesidad de desglose, **DEVUÉLVASE** al interesado la caución constituida mediante póliza judicial, visible a folio 242 del cuaderno No.1 del expediente, expedida por Liberty Seguros 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

PÁEZ

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN (E)