

### **RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Técnica y competencia del Juez del recurso**

La técnica del recurso exige real correspondencia entre los argumentos del recurso y la causal invocada, de forma tal que prescinda de elucubraciones dirigidas a atacar las motivaciones jurídicas o los juicios de valor que soportaron la decisión adoptada en la sentencia recurrida ni mucho menos a corregir errores u omisiones de la propia parte, cual 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. Antes bien, es riguroso en cuanto a su procedencia, pues se restringe a las causales enlistadas en el mencionado artículo 188 del Código Contencioso Administrativo. Por ello, la labor del juez del recurso 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.

### **RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Se declara infundado porque la causal primera sólo se refiere a documentos falsos o adulterados, no a otros medios de prueba.**

Ahora, aunque a la larga los testimonios consten por escrito y se aporten al expediente como tales, la forma de materializarlos no los convierte en una prueba documental, pues lo relevante es la información declarada por el testigo con relación a los hechos sobre los que se le indaga. Entonces, al restringir expresamente el numeral 1 del artículo 188 del Código de Procedimiento Civil la causal de revisión a "*documentos falsos o adulterados*," queda descartada su configuración por posible falsedad o adulteración de pruebas de naturaleza distinta, como los testimonios o declaraciones de terceros, en el caso concreto.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 188 NUMERAL 1

### **RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - La causal de prueba recobrada se refiere a prueba documental no a otros medios.**

Propuesto así el cargo, nuevamente advierte la Sala que no se ajusta del todo a los requerimientos de la norma que consagra la causal pues, según se precisó antes en este capítulo de consideraciones, se estructura sobre "*documentos*" recobrados "*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.*" (C.C.A., artículo 188, numeral 2). Es decir, el medio de prueba que debe aducirse en sede de revisión extraordinaria como recobrado es documental, así que ningún otro podría configurar esta causal. Por consiguiente, las declaraciones y la inspección judicial que ahora trae el actor resultan irrelevantes para decidir el asunto.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 188 NUMERAL 2

### **RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - La decisión del juez penal no determina la del juez contencioso administrativo. Improcedencia de la causal segunda por falta de incidencia de la sentencia absolutoria penal como prueba recobrada.**

Pues bien, es cierto que el Juzgado Promiscuo del Circuito de Saravena, mediante fallo de 11 de septiembre de 2002 (fls. 60-67 cdno. 1), absolvió a Juan Bautista Ramírez Barrientos del delito de homicidio culposo, que se le imputaba por la muerte de Gabriel Monterrey Boada, pues consideró que éste último fue imprudente al conducir su motocicleta y provocó el accidente que causó su propia muerte. Pero es igualmente cierto que la decisión del juez penal no determina la del juez contencioso administrativo, al que le corresponde establecer la responsabilidad del Estado frente al daño que se le atribuye. Los elementos de la responsabilidad penal y de la responsabilidad administrativa son distintos y tienen también consecuencias bien diferentes frente al sujeto responsable. La exposición de la jurisprudencia que precede sirve a la Sala para concluir que la afirmación del actor, en el sentido de que la sentencia penal absolutoria de 11 de septiembre de 2002 necesariamente habría conducido a la exoneración de responsabilidad administrativa en el proceso de reparación directa, es incorrecta. Antes bien, quedó claro que los análisis del juez penal y del administrativo frente a los mismos hechos son independientes y pueden conducir a decisiones opuestas.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2008-00638-00**

**Actor: Municipio de Tame**

#### **Recurso extraordinario de revisión**

Decide la Sala el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la entidad actora contra la sentencia de 8 de junio de 2006, proferida por la Sección Tercera de esta Corporación en la segunda instancia del proceso de reparación directa radicado interno No. 16040, promovido por José Alfredo Monterrey Boada y otros.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La sentencia recurrida**

Corresponde a la proferida el 8 de junio de 2006 por la Sección Tercera de esta Corporación (fls. 214-229 cdno. 3), que revocó la de 8 de octubre de 1998, dictada por el Tribunal Administrativo de Arauca y, en lugar de esta, declaró responsable al municipio de Tame, Arauca, por la muerte de Gabriel Monterrey Boada y condenó a dicha entidad a indemnizar a los demandantes por los daños morales y materiales demostrados.

Luego de analizar en abstracto la imputabilidad según el artículo 90 de la Constitución Política, algunos conceptos de tránsito del artículo 2º del Decreto Ley 1344 de 1970 y las pruebas aportadas al proceso, la Sección Tercera concluyó con la falla del servicio del municipio de Tame, pues un empleado suyo causó la muerte del pariente de los demandantes al conducir una volqueta sin atender a una señal de pare ubicada en el lugar del hecho.

Consideró que la causa única material y jurídica del accidente había sido la imprudencia y falta de diligencia del empleado del municipio y que éste no probó la culpa de la víctima que alegó en la contestación de la demanda.

## **2. El recurso**

El municipio de Tame, a través de apoderado judicial, interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia antes reseñada (fls. 1-20 cdno. 1). Invoca las causales de revisión de los numerales 1 y 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, es decir, haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos y prueba recobrada, respectivamente.

Sobre la primera asegura que el único testimonio que acogió la Sección Tercera - el de "Carrascal Arciniegas"- carece de veracidad, de una parte, porque no presencié el hecho, ya que vive en el municipio de Saravena y, de otra, porque es familiar del apoderado de los demandantes, lo que lo convierte en un testigo sospechoso, de conformidad con el artículo 217 del Código de Procedimiento Civil.

En cuanto a la segunda, dice:

*"Pero además y como prueba de la segunda causal que admite el numeral 2 del artículo 188 del CCA para la procedencia del presente recurso, se allegan en debida forma las declaraciones de RAUL ANTONIO VELASQUEZ ROMERO, Agente de Tránsito de*

*Tame; LAUREANO ENRIQUE RINCON MANCIPE; INSPECCION JUDICIAL realizada el 15 Enero de 1997; CROQUIS realizado por Tránsito y Transporte; INFORME DEL DAS, que certifica que el croquis lo hizo Tránsito y Transporte; Acta de audiencia de juzgamiento y Sentencia penal, en donde se demuestra que la causa de la muerte de Monterrey fue de su exclusiva culpa, al tiempo que también se pide obtenerlas por solicitud del Despacho ante otros despachos judiciales y ante otras autoridades, tal como se expresa en el acápite de pruebas, ya que como sucedió con anterioridad, el Municipio no las pudo recaudar en la forma como lo pidió la sentencia impugnada.*

*“No hay duda que estas pruebas de la causal 2 del artículo 188 del CCA se ajustan a las exigencias legales, no solo porque estaban en despachos judiciales que no las entregaban por la reserva del sumario (el proceso penal) o porque el Municipio de Tame no era parte del proceso (el del Tribunal Administrativo de Boyacá); y otras pruebas, como los de la relación familiar y de cliente entre el único supuesto testigo y el abogado, que no fue dada a conocer por dicho ‘testigo’ y abogado.” (fl. 11 cdno. 1).*

### **3. Trámite del recurso**

Mediante auto de 4 de agosto de 2008 se fijó caución a la parte actora (fl. 120 cdno. 1). Prestada oportunamente, el recurso fue admitido por auto de 22 de septiembre de 2008 (fls. 128-129 cdno. 1).

En respuesta a la admisión, uno de los demandantes del proceso original, señor Alexander Monterrey Boada, intervino a través de apoderado judicial, quien reconoció ser primo del testigo del accidente que cobró la vida del hermano de su representando y que fue precisamente por recomendación de su pariente que obtuvo el caso. Agregó que no hubo tacha de falsedad de la prueba testimonial y que las afirmaciones del recurrente eran *“meras suposiciones e inferencias.”*

De otra parte, sostuvo que el fallo penal no contradecía al administrativo *“no solo por la subjetividad que entraña la apreciación probatoria en la primera que contradice la objetividad que se recaba en la segunda, si no (sic) que si no se analizan minuciosamente las razones esgrimidas por el cognoscente en lo criminal, éste se devana en hilaciones que conectan a simples suposiciones en lo que posiblemente pudo haber ocurrido, sin que ello lleve inexorablemente a un resultado cierto, pero que en virtud de principios rectores llevan generalmente a desembocar en el favorecimiento del victimario en razón al in dubio pro reo que cobija al procesado...”* (fls. 139-140 cdno. 1).

Más adelante, el actual Consejero Ponente del proceso abrió al proceso a pruebas, con auto de 6 de octubre de 2011 (fls. 151-153 cdno. 1).

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación es competente para decidir el presente recurso extraordinario de revisión, de conformidad con el numeral 4 del artículo 97 del Código Contencioso Administrativo.

### 2. Generalidades del recurso extraordinario de revisión<sup>1</sup>

Este recurso, regulado en los artículos 185 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, es un medio de impugnación excepcional que permite revisar determinadas sentencias de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo amparadas por la intangibilidad de la cosa juzgada e infirmarlas ante la demostración inequívoca de ser decisiones injustas, por incurrir en alguna de las causales que taxativamente consagra la ley.

Las sentencias susceptibles del recurso son *“(i) las dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; (ii) las dictadas en única, primera o segunda instancia por los Tribunales Administrativos y (iii) las dictadas en primera o segunda instancia por los Jueces Administrativos, cuya naturaleza permita la interposición de tal recurso.”*<sup>2</sup>

Para su formulación deben atenderse los requisitos de las demandas ordinarias indicados en el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo. Especialmente, el recurrente deberá señalar con precisión y justificar la causal o

---

<sup>1</sup> Sobre las generalidades del recurso extraordinario de revisión pueden consultarse, entre muchas otras: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 2 de marzo de 2010, Rad. REV-2001-00091, 6 de abril de 2010, Rad. REV-2003-00678, 20 de octubre de 2009, Rad. REV-2003-00133, 12 de julio de 2005, Rad. REV-1997-00143-02, 14 de marzo de 1995, Rad. REV-078, 16 de febrero de 1995, Rad. REV-070, 20 de abril de 1993, Rad. REV-045 y 11 de febrero de 1993, Rad. REV-037; Sección Tercera, sentencia de 22 de abril de 2009, Rad. 35995 y Sección Quinta, sentencia de 15 de julio de 2010, Rad. 2007-00267.

las causales del artículo 188 ibídem en que se funda el recurso y aportar las pruebas necesarias.

La técnica del recurso exige real correspondencia entre los argumentos del recurso y la causal invocada, de forma tal que prescinda de elucubraciones dirigidas a atacar las motivaciones jurídicas o los juicios de valor que soportaron la decisión adoptada en la sentencia recurrida ni mucho menos a corregir errores u omisiones de la propia parte, cual 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. Antes bien, es riguroso en cuanto a su procedencia, pues se restringe a las causales enlistadas en el mencionado artículo 188 del Código Contencioso Administrativo.

Por ello, la labor del juez del recurso 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.

### **3. La causal de revisión por haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados**

Esta causal la establece el numeral primero del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

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

Prevista así, es esencial para esta causal la exhibición de uno o más documentos y se configura si concurren dos elementos: uno, su falsedad o adulteración y, dos, que haya sido fundamental para proferir el fallo recurrido.

Sobre el último aspecto, la jurisprudencia ha sido constante en subrayar la necesidad de que el documento que el recurrente aduzca como falso o adulterado

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2009.

haya sido decisivo para proferir la sentencia recurrida, tanto que *“sin su consenso, sin su incidencia, el fallo se hubiera tomado en otro sentido.”*<sup>3</sup>

En cuanto al elemento de la falsedad o adulteración del documento, la jurisprudencia de los años noventa de esta Corporación exigía su demostración, bien con sentencia penal que la declarara<sup>4</sup> o bien con la tacha de falsedad en un proceso judicial.<sup>5</sup>

Sin embargo, más recientemente la posición al respecto ha sido 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 que no se requiere declaración del juez penal en ese sentido, porque este recurso extraordinario no es asimilable al recurso de revisión del artículo 379 del Código de Procedimiento Civil.<sup>6</sup>

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

*“(...) 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 correspondiente investigación respecto de la responsabilidad personal del autor del ilícito.”*<sup>7</sup>

Así mismo, existe consenso en que 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

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 21 de octubre de 1993, Rad. REV-040.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 11 de febrero de 1993, Rad. REV-037.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 19 de diciembre de 1995, Rad. REV-076.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 25 de septiembre de 2001, Rad. REVPI-003 y de 12 de julio de 2005, Rad. REV-1998-00161.

ideológica, siendo la primera la mutación física del documento y correspondiendo la segunda a la alteración intelectual de su contenido.

#### **4. La causal de prueba recobrada**

Está prevista en el numeral 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998:

*“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.”*

De esa disposición se han extraído tradicionalmente los siguientes presupuestos de la causal:

##### *a) La prueba debe ser documental*

Actualmente la norma es clara al referirse expresamente a “documentos decisivos”; pero incluso en vigencia del Decreto 2304 de 1989 -que hablaba en general de “pruebas decisivas”- la jurisprudencia de esta Corporación igualmente interpretaba que se trataba de documentos.<sup>8</sup>

De este modo, queda excluida la posibilidad de estructurar la causal con fundamento en otros medios probatorios, como, por ejemplo, testimonios.<sup>9</sup>

##### *b) La prueba documental se recobra después de la sentencia objeto de revisión*

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 19 de mayo de 2009, Rad. REV-039.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 26 de febrero de 1986, Rad. 004, de 18 de junio de 1991, Rad. REV-016 y de 12 de julio de 2005, Rad. 1997-00143-02.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 20 de septiembre de 2007, Rad. 1987-02 y Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 2 de octubre de 2008, Rad. 1716-06.



Al emplear el verbo “recobrar” la norma quiere decir que la prueba documental existía, no se tuvo oportunamente por las razones que dice la ley, pero se logró conseguir ya terminado el proceso; *“De ahí que, inequívocamente, la ley emplee el verbo recobrar y no presentar, aducir o allegar.”*<sup>10</sup>

La existencia previa del documento exhibido como requisito de la revisión, fue destacada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación:

*“la prueba recobrada es un elemento probatorio nuevo, presentado por el recurrente, que pudiendo ser decisivo para el sentido de la decisión, no fue tenido en cuenta por el fallador, porque el interesado no pudo presentarla oportunamente dentro del proceso, pues sólo fue recuperado luego de proferida la sentencia. Esto implica, que el elemento probatorio existía al tiempo de dictarse la sentencia, pero no fue conocido por el fallador, porque sólo llegó a poder del recurrente con posterioridad a ello.”*<sup>11</sup> (Se subraya).

Por ello, son inadmisibles en este recurso extraordinario documentos fechados con posterioridad al fallo<sup>12</sup>, como tampoco es válido edificar la causal con documentos que, aún siendo anteriores a esa providencia, claramente pudieron haber sido aportados o solicitados en las oportunidades procesales correspondientes, pues el recurso extraordinario de revisión no puede aprovecharse para subsanar errores o actitudes negligentes de las partes respecto a la carga probatoria.<sup>13</sup>

*c) Las razones para no aportar la prueba documental durante el proceso son expresamente las que dice la ley (fuerza mayor, caso fortuito u obra de la parte contraria) y deben acreditarse en el recurso.*

Conviene reiterar lo dicho por esta Sala con relación a la fuerza mayor, el caso fortuito y la obra de la parte contraria:

*“En cuanto a la primera circunstancia, esto es, la fuerza mayor o el*

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 18 de diciembre de 1986, Rad. 2724.

<sup>11</sup> Sentencia de 12 de julio de 2005, Rad. 1997-00143-02.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 1º de diciembre de 1997, Rad. REV-117 y 12 de julio de 2005, Rad. 2000-00236(REV).

<sup>13</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 4 de mayo de 1994, Rad. REV-054, 1º de diciembre de 1997, Rad. REV-117, 26 de julio de 2005, Rad. 1998-00177. Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 7 de abril de 2011, Rad. 0242-09.

*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.*"<sup>14</sup>

Al haber calificado expresamente la ley los motivos de la falta de la prueba documental en el proceso, "el simple olvido, incuria o abandono de la parte"<sup>15</sup> que habría sido beneficiada con la prueba no constituyen razones válidas para promover la revisión de una sentencia.

También se ha dicho que "no basta con una dificultad por grave que pueda parecer, por cuanto la ley exige una verdadera 'imposibilidad' apreciada objetivamente..."<sup>16</sup>

De otra parte, la jurisprudencia advierte que la fuerza mayor, el caso fortuito o la obra de la parte contraria, según el caso, deben probarse<sup>17</sup> y, además, que la prueba debe establecer que verdaderamente fueron esas circunstancias las que hicieron imposible el aporte oportuno de los documentos.<sup>18</sup>

*d) La prueba documental debe ser de tal entidad que pueda sustentar una decisión distinta a la impugnada.*

La norma antes transcrita es clara en señalar que, con la prueba recobrada, el juez hubiera podido proferir una decisión diferente. A partir de ahí, la

---

<sup>14</sup> Sentencia de 8 de noviembre de 2005, Rad. 1999-00218.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 18 de febrero de 2010, Rad. 2597-07.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 18 de octubre de 2005, Rad. 1998-00173(REV).

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 20 de abril de 1998, Rad. REV-110 y 18 de octubre de 2005, Rad. 1998-00173(REV).

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 26 de julio de 2005, Rad. 1998-00177(REV). En este caso hubo un incendio que destruyó unos registros civiles que luego se trajeron al recurso extraordinario de revisión, pero el infortunio ocurrió mucho después de presentada la demanda. La Sala consideró que el incendio (caso fortuito) no fue en realidad la razón que impidió aportarlos en su momento.

jurisprudencia ha resaltado la trascendencia que debe tener para el proceso original el documento que no se conoció.<sup>19</sup>

## 5. El caso concreto

El municipio de Tame, vencido en el proceso de reparación directa radicado interno No. 16040, interpuso recurso extraordinario de súplica contra la sentencia de 8 de junio de 2006, proferida por la Sección Tercera de esta Corporación.

En el fallo recurrido, el municipio fue declarado responsable de la muerte de Gabriel Monterrey Boada, un motociclista atropellado por un empleado suyo que conducía una volqueta y que no respetó un pare. La entidad fue condenada, en consecuencia, al pago de la indemnización por daños morales y materiales a los hermanos y los padres de la víctima.

En el recurso, el municipio propone la revisión de la aludida sentencia por las causales previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, previamente desarrolladas.

Con relación a la primera causal, el actor acusa de falsedad el testimonio de Jesús Daniel Carrascal Arciniegas, que constituyó una prueba fundamental para la decisión, pues la Sección Tercera lo destacó como *“el único presencial y coetáneo en relación con los hechos...”* (fl. 221 vuelto, cdno. 3 – negrillas del original). Dice el actor que el testigo es sospechoso por ser pariente del apoderado de los demandantes y porque no vive en Tame, sino en el municipio de Saravena.

El apoderado de los demandantes, por su parte, no niega el parentesco con el testigo, pues son primos; pero defiende su objetividad en que aquel sí presenció el accidente y porque fue precisamente por eso que recomendó a los familiares de la víctima la asistencia legal que luego se concretó.

Pues bien, independiente de las consideraciones que cabrían con relación a la veracidad del testimonio del que desconfía el actor, la Sala advierte que ese medio de prueba no se ajusta a la causal invocada.

---

<sup>19</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 12 de julio de 2005, Rad. 1997-00143-02(REV), 12 de julio de 2005, Rad. 2000-00236 y 26 de febrero de

Aunque antes se ha hecho, vale la pena volver a transcribir el numeral 1 del artículo 188 del C.C.A.:

*“Son causales de revisión:*

*1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en **documentos falsos o adulterados.**” (Se destaca).*

La norma claramente se refiere únicamente a documentos, sin extenderse a los demás medios de prueba enunciados en el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil, a saber, la declaración de parte, el juramento, **el testimonio de terceros**, el dictamen pericial, la inspección judicial, los indicios *“y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.”*

De la comparación de las dos normas referidas, es decir, del numeral 1 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo y del 175 del Código de Procedimiento Civil, puede concluirse válidamente que la primera disposición escogió a la prueba documental para estructurar la causal de revisión y deliberadamente excluyó a otros medios probatorios.

Los documentos (C.P.C., artículos 251 y ss.) y las declaraciones de parte o los testimonios (C.P.C., artículos 213 y ss.) son medios de prueba distintos e independientes.

Resulta ilustrativo el artículo 251 del Código de Procedimiento Civil, que relaciona las clases de documentos:

*“Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.*

*Los documentos son públicos o privados.*

*Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es otorgado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública.*

---

1986, Rad. 004. Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 7 de abril de 2011, Rad. 0242-09.

*Documento privado es el que no reúne los requisitos para ser documento público.”*

Por otra parte, la doctrina define al testimonio como *“un medio de prueba que consiste en la declaración representativa que una persona, que no es parte en el proceso en que se aduce, hace a un juez, con fines procesales, sobre lo que sabe respecto a un hecho de cualquier naturaleza.”*<sup>20</sup>

Ahora, aunque a la larga los testimonios consten por escrito y se aporten al expediente como tales, la forma de materializarlos no los convierte en una prueba documental, pues lo relevante es la información declarada por el testigo con relación a los hechos sobre los que se le indaga.

Entonces, al restringir expresamente el numeral 1 del artículo 188 del Código de Procedimiento Civil la causal de revisión a *“documentos falsos o adulterados,”* queda descartada su configuración por posible falsedad o adulteración de pruebas de naturaleza distinta, como los testimonios o declaraciones de terceros, en el caso concreto.

Por esta sencilla razón, el primer cargo no prospera.

El segundo cargo informa sobre un listado de pruebas que la parte actora asegura no haber podido aportar al proceso de reparación directa por diversas causas. Tales pruebas son:

*“las declaraciones de RAUL ANTONIO VELASQUEZ ROMERO, Agente de Tránsito de Tame; LAUREANO ENRIQUE RINCON MANCIPE; INSPECCION JUDICIAL realizada el 15 Enero de 1997; CROQUIS realizado por Tránsito y Transporte; INFORME DEL DAS, que certifica que el croquis lo hizo Tránsito y Transporte; Acta de audiencia de juzgamiento y Sentencia penal, en donde se demuestra que la causa de la muerte de Monterrey fue de su exclusiva culpa...*

*(...) y otras pruebas como la relación familiar y de cliente entre el único supuesto testigo y el abogado...”* (fl. 11 cdno. 1).

---

<sup>20</sup> Devis Echandía, Hernando. Teoría General de la Prueba Jurídica, Tomo II, Quinta Edición. Editorial Temis, Bogotá, 2002, pág. 27.

Propuesto así el cargo, nuevamente advierte la Sala que no se ajusta del todo a los requerimientos de la norma que consagra la causal pues, según se precisó antes en este capítulo de consideraciones, se estructura sobre **“documentos”** recobrados *“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.”* (C.C.A., artículo 188, numeral 2).

Es decir, el medio de prueba que debe aducirse en sede de revisión extraordinaria como recobrado es documental, así que ningún otro podría configurar esta causal. Por consiguiente, las declaraciones y la inspección judicial que ahora trae el actor resultan irrelevantes para decidir el asunto.

Quedan, no obstante, el croquis, el informe del DAS sobre el croquis, el acta de juzgamiento, la sentencia penal y los registros civiles, que sí son pruebas documentales, según se desprende del artículo 251 del Código de Procedimiento Civil. A estos documentos se reducirá el análisis del cargo.

De todas estas pruebas asegura el actor que *“son decisivas y determinantes para el fallo que se adopte”* y que *“Son de tal magnitud, que con ellas se hubiera proferido una decisión diferente a la que se impugna.”* (fl. 12).

a) Sobre los registros civiles

El actor asegura que el abogado Jorge Arciniegas Arciniegas, apoderado de los demandantes del proceso de reparación directa, y Jesús Daniel Carrascal Arciniegas, testigo dentro del mismo proceso, están emparentados y que, por lo tanto, este último es un testigo sospechoso, en los términos del artículo 217 del Código de Procedimiento Civil. Para demostrar su afirmación, aporta en esta oportunidad en copia auténtica los registros civiles de nacimiento necesarios (fls. 21-26 cdno. 1).

Ahora, si bien el actor allega en forma válida una prueba documental, no por ese solo hecho prospera el cargo. De una parte, el actor no explica ni demuestra porqué no pudo aportar esos registros civiles al proceso de reparación directa; simplemente dice que *“no fue dada a conocer por dicho ‘testigo’ y abogado.”* (fl. 11 cdno. 1).

Esa sola afirmación no ofrece ningún convencimiento a la Sala sobre la “obra de la parte contraria” (C.C.A., artículo 188, numeral 2) que habría actuado como impedimento para anexar esas pruebas, que para el actor resultan tan relevantes. A esta altura, debe recordarse que la fuerza mayor, el caso fortuito o la obra de la parte contraria, tienen que probarse;<sup>21</sup> de no ser así, bastaría a la parte interesada simplemente invocar alguna de las situaciones que enumera la norma para lograr que el juez del recurso extraordinario la valorara, en detrimento de la cosa juzgada de la sentencia recurrida, cuyo rompimiento es estrictamente excepcional.

De otra parte, aunque indudablemente los registros civiles son documentos que tipifican la causal que sustenta el cargo, es igualmente incuestionable que estas pruebas apuntan nuevamente a invalidar el testimonio de Jesús Daniel Carrascal Arciniegas y, visto así, necesariamente el propio actor remite a la Sala al primer cargo, es decir, el de haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos, el cual ya ha sido desvirtuado.

b) Sobre el croquis, el informe del DAS sobre el croquis, el acta de juzgamiento y la sentencia penal

De las pruebas relacionadas, el actor únicamente justifica el carácter decisivo de la sentencia penal frente al proceso de reparación directa, cuando manifiesta que “*demuestra que la causa de la muerte de Monterrey fue de su exclusiva culpa.*” (fl. 11 cdno. 1). Sobre las otras no dice nada. En todo caso, como tales documentos hicieron parte del proceso penal No. 1998-343, es válido deducir que a todas ellas el actor les da relevancia porque demostrarían que hubo culpa de la víctima en el daño que se atribuyó al municipio de Tame.

Pues bien, es cierto que el Juzgado Promiscuo del Circuito de Saravena, mediante fallo de 11 de septiembre de 2002 (fls. 60-67 cdno. 1), absolvió a Juan Bautista Ramírez Barrientos del delito de homicidio culposo, que se le imputaba por la muerte de Gabriel Monterrey Boada, pues consideró que éste último fue imprudente al conducir su motocicleta y provocó el accidente que causó su propia muerte.

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 20 de abril de 1998, Rad. REV-110 y 18 de octubre de 2005, Rad. 1998-00173(REV).

Pero es igualmente cierto que la decisión del juez penal no determina la del juez contencioso administrativo, al que le corresponde establecer la responsabilidad del Estado frente al daño que se le atribuye. Los elementos de la responsabilidad penal y de la responsabilidad administrativa son distintos y tienen también consecuencias bien diferentes frente al sujeto responsable.

Lo ha dicho reiteradamente la Sección Tercera de esta Corporación:

*“...la sentencia penal que se profiera en el proceso penal que se adelante contra el servidor estatal, sea ésta condenatoria o absolutoria, no tiene efectos de cosa juzgada en la acción de reparación que se adelante contra el Estado por esos mismos hechos, porque, conforme se ha sostenido en las providencias en las que se ha acogido dicho criterio: (i) las partes, el objeto y la causa en ambos procesos son diferentes: a través del ejercicio de la acción penal, el Estado pretende la protección de la sociedad, con la represión del delito y para ello investiga quién es el autor del mismo y cuál su responsabilidad; a través del ejercicio de la acción de reparación, la víctima del daño antijurídico pretende la indemnización de los perjuicios que le ha causado el Estado con una acción que le sea imputable; (ii) los principios y normas que rigen ambos procesos son, en consecuencia, diferentes, lo cual incide, entre otros eventos en los efectos de las cargas probatorias, así: en el proceso penal la carga de la prueba de la responsabilidad del sindicado la tiene el Estado, quien deberá desvirtuar la presunción de inocencia que por mandato constitucional ampara a todas las personas; en tanto que en la acción de reparación directa, quien finalmente soporta los efectos adversos de la carencia de prueba de los elementos de la responsabilidad estatal es el demandante, y (iii) el fundamento de la responsabilidad del Estado no es la culpa personal del agente, sino el daño antijurídico imputable a la entidad; de tal manera que aunque se absuelva al servidor por considerar que no obró de manera dolosa o culposa, en los delitos que admiten dicha modalidad, el Estado puede ser condenado a indemnizar el daño causado, bajo cualquiera de los regímenes de responsabilidad y, en cambio, el agente puede ser condenado penalmente, pero el hecho que dio lugar a esa condena no haber tenido nexo con el servicio. Adicionalmente, se observa que la responsabilidad patrimonial del Estado no constituye el efecto civil de un ilícito penal, por eso, no son aplicables las normas relacionadas con los efectos de la sentencia penal absolutoria sobre la pretensión indemnizatoria que se formule en proceso separado del penal. Ello por cuanto la responsabilidad del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 90 de la Constitución, se genera en los eventos en los cuales se causa un daño antijurídico imputable a la entidad demandada, al margen de que ese daño hubiera sido causado con una conducta regular o irregular”<sup>22</sup>.*

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 13 de agosto de 2008, exp. 16.533.



En el mismo sentido, ha precisado esa Sección en otras oportunidades:

*“el funcionario puede ser absuelto por no haberse demostrado la antijuridicidad de su conducta, de tal manera que no resulte comprometida su responsabilidad penal y, en cambio, el juez administrativo puede encontrar comprometida la responsabilidad patrimonial del Estado, con la demostración de la antijuridicidad del daño, elemento fundante de la responsabilidad estatal consagrada en el artículo 90 de la Carta Política.”<sup>23</sup>*

*“las decisiones que se profieran en el curso de un proceso penal no obligan al juez contencioso administrativo, en razón de las diferencias sustanciales que caracterizan ambas acciones.”<sup>24</sup>*

*“la sentencia penal puede ser el fundamento de la decisión de reparación, cuando constituya la única prueba de las circunstancias del ilícito que ha sido juzgado, de la cual se infieran los demás elementos de la responsabilidad estatal, como lo son el hecho, la autoría del agente estatal y el nexo con el servicio; pero, se insiste, ese valor de la sentencia penal no surge del hecho de que la misma produzca efectos de cosa juzgada sobre la acción de reparación sino porque esa sentencia constituye una prueba documental para el proceso, que bien puede brindar al juez contencioso certeza sobre los elementos de responsabilidad.”<sup>25</sup>*

*“una es la responsabilidad que le puede tocar al funcionario oficial, como infractor de una norma penal y otra muy diferente la responsabilidad estatal que se puede inferir de esa conducta, cuando ella pueda así mismo configurar una falla del servicio. Son dos conductas subsumidas en normas diferentes, hasta el punto que puede darse la responsabilidad administrativa sin que el funcionario sea condenado penalmente. Basta recordar que una es la culpa penal y otra la civil o administrativa.”<sup>26</sup>*

*“No obstante que la decisión de carácter penal no puede ser modificada por la jurisdicción contenciosa y a que la misma hace tránsito a cosa juzgada, dicho efecto se predica de la situación jurídico penal del procesado, y en algunos eventos, en relación con la responsabilidad civil del funcionario sometido a juicio, pero no con respecto a la decisión que deba tomarse cuando lo que se cuestiona es la responsabilidad del Estado.”<sup>27</sup>*

La exposición de la jurisprudencia que precede sirve a la Sala para concluir que la afirmación del actor, en el sentido de que la sentencia penal absolutoria de 11 de septiembre de 2002 necesariamente habría conducido a la exoneración de responsabilidad administrativa en el proceso de reparación directa, es incorrecta.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 27 de abril de 2011, Rad. 19451.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de enero de 2009, Rad. 16319.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de enero de 2009, Rad. 30340.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 15 de agosto de 2007, Rad. AG-00004.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de agosto de 2007, Rad. 15494.

Antes bien, quedó claro que los análisis del juez penal y del administrativo frente a los mismos hechos son independientes y pueden conducir a decisiones opuestas.

En esa medida, no se entrará a revisar si verdaderamente la mencionada sentencia penal es una prueba recobrada que no pudo ser allegada al proceso de reparación directa por causas ajenas al municipio de Tame.

En cualquier caso, el otro elemento de la causal de revisión invocada, es decir, que el documento hubiera sido determinante para tomar una decisión diferente a la recurrida, no se estructura en el caso concreto.

En consecuencia, el segundo cargo tampoco prospera.

De este modo concluye la Sala que el recurso *sub judice* debe declararse infundado.

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

**FALLA:**

Declárase infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el actor contra la sentencia de 8 de junio de 2006, proferida por la Sección Tercera, dentro del proceso de reparación directa radicado interno No. 16040.

Notifíquese y cúmplase.

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**Presidente**

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA  
MONSALVE

GERARDO ARENAS

HUGO BASTIDAS BÁRCENAS  
VALENCIA

MARTHA TERESA BRICEÑO DE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA  
GONZÁLEZ

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ A.  
RODRÍGUEZ

CARMEN TERESA ORTIZ DE

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ  
LASSO

MARÍA CLAUDIA ROJAS

MAURICIO TORRES CUERVO  
AYALA

GUILLERMO VARGAS

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO  
QUINTERO

LUIS RAFAEL VERGARA

ALBERTO YEPES BARREIRO