



**CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN Nro. 13**

CONSEJERO PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, dos (2) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Referencia Recurso extraordinario especial de revisión
Radicación 11001-03-15-000-2019-04367-00 (5037)
Demandante JOSÉ ALFREDO PÉREZ RAMÍREZ

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala Especial de Decisión Nro. 13 a decidir el recurso extraordinario especial de revisión interpuesto por José Alfredo Pérez Ramírez contra la sentencia del 4 de octubre de 2018, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro del proceso de pérdida de investidura de radicado Nro. 81001-23-39-000-2017-00118-01, promovido por Luis Alberto Araújo García.

ANTECEDENTES

1. Proceso de pérdida de investidura de concejal

1.1. Solicitud de pérdida de investidura

Luis Alberto Araújo García, actuando en nombre propio, solicitó la declaración de pérdida de investidura del señor José Alfredo Pérez Ramírez -elegido como Concejal del municipio de Puerto Rondón (Arauca) para el período constitucional 2016-2019-, por desconocer el régimen de inhabilidades -causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 6¹ del artículo 48 de la Ley 617 de 2000- al incurrir en la inhabilidad descrita en el numeral 3^o del artículo 43² de la Ley 136 de 1994 -modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000-, esto es, por celebrar contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.

Para el efecto señaló que el señor Pérez Ramírez, dentro de los 12 meses anteriores a su elección, celebró los siguientes contratos de compraventa con entidad pública en interés propio, los cuales fueron ejecutados en el municipio de Puerto Rondón:

- Contrato de compraventa de lote de terreno de propiedad del municipio, ubicado en la Calle 6 Nro. 5-04, el cual se suscribió el 11 de junio de 2014 y se protocolizó

¹ “Artículo 48. Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:
(...)

6.- Por las demás causales expresamente previstas en la ley”.

² “Artículo 43. Inhabilidades. <Artículo modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> (...)

3.- Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.”



el 25 de noviembre del mismo año en la Notaría Única del ente territorial, a través de la escritura pública Nro. 280.

- Contrato de compraventa de lote de terreno de propiedad del municipio, ubicado en la Carrera 8 Nro. 3-28, el cual se suscribió el 29 de agosto de 2014 y se protocolizó el 16 de marzo de 2015 en la Notaría Única del ente territorial, a través de la escritura pública Nro. 064.

1.2. Sentencia de primera instancia

El 2 de marzo de 2018, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Arauca negó la solicitud de pérdida de investidura por no encontrar acreditado el elemento subjetivo.

Para arribar a esa conclusión sostuvo que se acreditó el elemento objetivo de la causal invocada, pues se reunieron los elementos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado para ello.

En efecto, la configuración de la causal requería: (i) que el contrato sea estatal; (ii) que el demandado sea quien haya celebrado o al menos intervenido en la celebración del contrato estatal; (iii) que el contrato se celebre o gestione en interés propio o de un tercero; (iv) que el contrato celebrado o gestionado deba ejecutarse o cumplirse donde ejercerá el elegido; y, (v) que la gestión o la celebración del contrato haya sucedido un año antes de la elección.

Y esos aspectos se demostraron plenamente dentro del proceso, ya que:

- El demandado intervino en la celebración de dos contratos estatales con una entidad pública como lo era el municipio de Puerto Rondón (Arauca).
- Dichos contratos se celebraron en interés propio y se ejecutaron en el municipio de Puerto Rondón, pues a través de ellos el señor Pérez Jiménez se hizo propietario de dos predios ubicados en dicho ente territorial.
- Los contratos se celebraron dentro del periodo inhabilitante, que se extendía desde el 25 de octubre de 2014 hasta el 25 de octubre de 2015 -fecha de la elección-, pues los mismos tuvieron lugar los días 25 de noviembre de 2014, y 16 de marzo de 2015, fechas en las que los negocios se elevaron a escritura pública.

Lo anterior, porque al tratarse de compraventa de bienes inmuebles implicaba el trasladado de dominio de los bienes e incluía la formalización de la compraventa mediante escritura pública, de conformidad con lo previsto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 y 1857 del Código Civil.

Con referencia al elemento subjetivo, previo acoger la definición civil de culpabilidad, el tribunal afirmó que el mismo no se demostró debido a la ausencia de dolo y culpa grave en el actuar del convocado por pasiva. Lo primero, porque no se acreditó la *“intención dolosa ... al inscribirse y participar como candidato al Concejo Municipal de Puerto Rondón para el año 2015, luego de haber celebrado como comprador adjudicatario los dos contratos de compraventa con ese Municipio”*.

Lo segundo, porque el accionado *“tenía la creencia plena y sincera de que su actuar estaba ajustado al ordenamiento jurídico, vale decir, tenía la convicción de que le había comprado los*



predios ejidos al Municipio de Puerto Rondón desde el momento mismo en el que suscribió las minutas contractuales de la Administración, y que por tanto no había incurrido en la conducta sancionable; más aún, del análisis probatorio no se advierte que, dadas las condiciones personales del demandado y las circunstancias que rodearon los hechos, su apreciación se haya dirigido a desconocer el ordenamiento jurídico electoral, pues no se demuestra que éste tenga conocimientos especializados o sea un experto en temas de índole estrictamente jurídico como el que aquí se debate (que sea, por ejemplo, abogado)”.

Adicionalmente, porque de la celebración de los contratos no se desprendía el propósito de obtener una ventaja electoral, lo que tampoco se concretó *“pues no hubo erogación pecuniaria del Estado en su favor -por el contrario, los negocios jurídicos celebrados conllevaron a que él realizara pagos en favor del Municipio- y no se trató de la celebración de contratos para la ejecución de obras públicas o proyectos sociales que beneficiaran a la comunidad y le dieran notoriedad frente a los demás candidatos”.*

1.3. Recursos de apelación

Tanto la parte actora como el agente del Ministerio Público presentaron recursos de apelación en contra de la determinación anterior, con el fin de que se revocara y, en su lugar, se decretara la pérdida de investidura del señor José Alfredo Pérez Ramírez.

1.3.1. Parte actora

Contrario a lo sostenido por el juez de primera instancia, consideró que el elemento subjetivo sí se acreditó. De una parte, porque la ignorancia de la ley no puede servir de excusa para el incumplimiento de las normas constitucionales y legales, más cuando el accionado debía conocer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que le resultaba aplicable, ya que fue concejal en el periodo 2008-2011 y se desempeñó en otros cargos de elección popular.

Y, de otra, porque la Registraduría Nacional del Estado Civil efectuó una capacitación a los concejales sobre el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que los cobijaba.

1.3.2. Ministerio Público

Luego de precisar los elementos conceptuales que debían examinarse para analizar el cumplimiento del elemento subjetivo en el juicio de pérdida de investidura, el agente del Ministerio Público sostuvo que dicho elemento se demostró, porque (i) la ignorancia de la ley no sirve de excusa para su incumplimiento; y, (ii) si bien era cierto que no se trataba de un abogado, no lo era menos, que el demandado estaba en condiciones de conocer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que le aplicaba, dado el entorno social en el que se desenvolvía y el hecho de que se encontraba en la obligación de recibir una capacitación gratuita por la ESAP.

1.4. Sentencia de segunda instancia. Decisión objeto de revisión

El 4 de octubre de 2018, la Sección Primera del Consejo de Estado revocó la sentencia apelada y, en su lugar, decretó la pérdida de investidura del señor José Alfredo Pérez Ramírez, pues se acreditaron los elementos objetivo y subjetivo requeridos para el efecto.

Tratándose del elemento objetivo señaló que se demostraron todos los elementos de la causal de pérdida de investidura, a saber: (i) la celebración del contrato con



entidad pública de cualquier nivel; (ii) la celebración del contrato en interés propio o de terceros; (iii) la celebración del contrato dentro del año anterior a la elección del concejal; y, (iv) que el contrato se ejecute en el mismo municipio para el cual resultó elegido como concejal. Esto, por cuanto:

- El señor José Alfredo Pérez Ramírez, concejal del Concejo Municipal de Puerto Rondón (Arauca), celebró dos (2) contratos con dicho municipio, esto es, una entidad pública; acuerdos suscritos el 11 de junio y el 29 de agosto de 2014 por el accionado y el alcalde del ente municipal en comento, y cuyo objeto consistió en la venta de 2 lotes de terreno.
- Esos contratos se celebraron en interés propio, ya que reportaron un beneficio, provecho o utilidad al señor Pérez Ramírez, como lo fue adquisición de dos lotes de terreno para la construcción de su casa de habitación.
- Los contratos se celebraron dentro del periodo inhabilitante, que se extendía desde el 24 de octubre de 2014 al 24 de octubre de 2015, pues tuvieron lugar los días 25 de noviembre de 2014 y 16 de marzo de 2015, mediante las escrituras públicas Nro. 280³ y 064⁴, respectivamente.

Para el *ad-quem*, la fecha de celebración de los contratos de compraventa de inmuebles era la del otorgamiento de las escrituras públicas al tratarse de un contrato solemne que, como tal, estaba sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no producía ningún efecto.

Por lo tanto, además del acuerdo de voluntades -sobre la cosa vendida y el precio- era necesario el otorgamiento de una escritura pública para que el contrato pudiera entenderse perfeccionado, al tenor de lo previsto en el artículo 1857 del Código Civil; instrumento público insustituible, al punto que su carencia generaba la inexistencia del contrato, según lo previsto en el artículo 1760 del Código Civil.

Por eso, *“la escritura pública [era] un elemento esencial del contrato de compraventa de bienes raíces, sin el cual no produciría ningún efecto”*. De modo que el elemento *“referido a la fecha de la celebración del contrato de compraventa de bienes inmuebles, se [debía] interpretar a la luz de la normativa del Código Civil; es decir, la fecha de la celebración del contrato de compraventa de bienes inmuebles [era] la fecha en que se otorga la respectiva escritura pública”*.

³ Escritura en la que se hizo constar que: *“(…) En esta fecha se otorgó la escritura pública que se consigna en los siguientes términos: el señor HENRY ARLEY GALLARDO LOPEZ, quien (es) se identificó (aron) con la (s) cédula (s) [...] quien (es) comparece (n) con minuta escrita, y manifestó: PRIMERO: Que en su condición de Alcalde y Representante Legal del MUNICIPIO DE PUERTO RONDÓN [...] vende real y efectivamente a favor de la señor (a) JOSE ALFREDO PEREZ RAMIREZ, quien se identificó (aron) con la (s) cédula (s) [...], el (os) siguiente (s) inmueble (s) UN LOTE DE TERRENO, ubicado CALLE 6 No. 5-04, del barrio Aeropuerto, del Municipio de Puerto Rondón, Departamento de Arauca, con registro catastral de mayor extensión (...)”*.

⁴ Escritura en la que se hizo constar que: *“(…) En esta fecha se otorgó la escritura pública que se consigna en los siguientes términos: el señor HENRY ARLEY GALLARDO LOPEZ, quien (es) se identificó (aron) con la (s) cédula (s) [...] quien (es) comparece (n) con minuta escrita, y manifestó: PRIMERO: Que en su condición de Alcalde y Representante Legal del MUNICIPIO DE PUERTO RONDÓN [...] vende real y efectivamente a favor de la señor (a) JOSE ALFREDO PEREZ RAMIREZ, quien se identificó (aron) con la (s) cédula (s) [...], el (os) siguiente (s) inmueble (s) UN LOTE DE TERRENO, ubicado CARRERA 8 No. 3-28, del Barrio El Manquito, Municipio de Puerto Rondón, Departamento de Arauca, con registro catastral de mayor extensión”*.



- Finalmente, los contratos debían ejecutarse en el municipio de Puerto Rondón, pues correspondían a la compraventa de unos lotes ubicados en ese ente territorial, mismo para el cual resultó electo como concejal el señor Pérez Ramírez.

Posteriormente, y luego de relacionar el alcance y aspectos de análisis en el elemento subjetivo, el juez de segunda instancia concluyó que sí se probó, porque se demostró que el accionado debía conocer las normas del régimen de inhabilidades e incompatibilidades que le resultaban aplicables, pese a lo cual celebró los contratos dentro del periodo inhabilitante, conociendo que ello constituía una inhabilidad.

Además, mal podía hablarse de una buena fe exenta de culpa, dado que la ignorancia de las leyes no sirve de excusa, al tenor de lo contemplado en el artículo 9 del Código Civil.

Por último, la Sección destacó que no era necesario demostrar que los contratos otorgaran una ventaja o privilegio electoral sobre los demás candidatos: *“... por un lado, el Concejal demandado tenía la obligación de conocer y comprender la existencia de las inhabilidades para ser electo a corporaciones públicas de elección popular y, muy a pesar de conocer dicha situación, decidió inscribirse como candidato; por el otro, el hecho de que la celebración del contrato le haya dado o no una ventaja o privilegio electoral frente a los demás candidatos es una cuestión irrelevante en la configuración de la inhabilidad de que se trata ...”*.

2. Recurso extraordinario especial de revisión

2.1. Demanda

El señor José Alfredo Pérez Ramírez, a través de apoderado judicial, solicitó la infirmación de la sentencia del 4 de octubre de 2018, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro del proceso de pérdida de investidura de radicado Nro. 81001-23-39-000-2017-00118-01, por la configuración de la causal prevista en el numeral 1 del artículo 250 del C.P.A.C.A., esto es, *“[h]aberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria”*.

Para ello identificó como documento recobrado la certificación del 1° de agosto de 2018, expedida por el Notario de la Notaría Única de Puerto Rondón (Arauca), elemento en el que se dio cuenta, de una parte, que las compras de los lotes se iniciaron con anterioridad al periodo inhabilitante; y, de otra, que la realización de las escrituras públicas en fechas posteriores a las de las suscripciones de las minutas de la administración se debió a un retardo en la numeración, al volumen de trabajo, a la falta de personal y de equipos de oficina por la creación reciente de la notaría, y también por la falta de documentación.

En esa medida, tales cuestiones no podían afectarlo por tratarse de causas extrañas que no le resultaban atribuibles al constituir supuestos de caso fortuito o fuerza mayor.

De otro lado, señaló que la sentencia cuestionada *“implica inconveniente porque dejó la sensación de una decisión contradictoria y que no se administró justicia”*, porque *“creó una falsa expectativa, pues un fallo que en principio es favorable para el demandado y posteriormente sobre las mismas pruebas es desfavorable sin el examen de las mismas bajo las reglas de la sana crítica, nos encontraríamos frente a un fallo incongruente”*.



Además, sostuvo que dicha providencia carecía de “*unidad lógica y jurídica*”, pues “*como se [manifestó] en la sentencia del Honorable Tribunal, no se estaba apropiando de ventajas sobre los demás que se encontraban en la contienda electoral, sumada a que no es un contrato en el cual el estado la pueda procurar un beneficio pecuniario a mí representado*”.

Luego de expresar que “*existen diferentes formas de explicar lo acaecido en el presunto contrato por el cual se argumentó la inhabilidad*”, concluyó que “*para la demanda de **PERDIDA DE INVESTITURA**, encontramos que no existe ninguna de estas figuras, pues no hay contratista, pero tampoco contratante, solo existen la figura del vendedor y comprador y además fue un hecho legitimizado (sic) antes del tiempo para inhabilitarse*”. (Resalto del original).

Y, por último, destacó la inexistencia de claridad sobre las normas que rigen la contratación de las entidades estatales, específicamente en lo relacionado con la aplicación de las disposiciones civiles y comerciales a los contratos que celebran dichos entes. En sus palabras:

“Encontramos también que el marco jurídico que se aplica a los contratos estatales varía de acuerdo con la naturaleza de cada uno, pues si bien puede pensarse que los contratos enunciados en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 se regirán por las disposiciones de derecho público, no puede pregonarse lo mismo respecto de los contratos de compra venta y arrendamiento que celebran las entidades públicas, pues éstos, por regla general, se rigen por disposiciones civiles y comerciales; tampoco existe claridad doctrinal, jurisprudencial y legislativa en torno al tema, porque no se ha establecido una línea de interpretación y armonización de las instituciones de derecho público y derecho privado en lo relacionado con la contratación de las entidades del Estado”.

2.2. Intervención del señor Luis Alberto Araújo García

El señor Luis Alberto Araújo García, solicitante dentro del proceso de pérdida de investidura cuya sentencia se cuestiona en esta sede judicial, no concurrió al presente proceso.

2.3. Intervención del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado es competente para tramitar y decidir el presente recurso extraordinario de recisión, en los términos del artículo 249 del C.P.A.C.A. y del artículo 29⁵ del Acuerdo Nro. 080 de 2019, proferido por la Sala Plena de esta Corporación, al tratarse de un recurso dirigido contra una sentencia dictada por una Sección de la Corporación.

2. Oportunidad de la acción

De acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 1881 de 2018, “[s]on susceptibles del recurso extraordinario especial de revisión, interpuesto dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria, las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

⁵ “Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019. Artículo 29.- Las Salas Especiales de Decisión decidirán los siguientes asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: 1. Los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado”.



En el presente asunto, la sentencia del 4 de octubre de 2018 se notificó el 17 del mismo mes y año⁶. Por lo tanto, como la demanda se presentó el 3 de octubre de 2019⁷ se concluye que fue de manera oportuna.

3. Problema jurídico

Le corresponde a esta Sala Especial de Decisión establecer si se configura la causal de revisión alegada por la parte actora, esto es, si se encontraron o recobraron “después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o por caso fortuito o por obra de la parte contraria”.

Para el efecto, se efectuarán algunas anotaciones frente a la causal de revisión invocada en la demanda; y, posteriormente, se examinará el caso concreto a la luz de esas premisas.

4. Causal de revisión invocada. Prueba recobrada

En el presente asunto se invocó la causal de revisión establecida en el numeral 1 del artículo 250 del C.P.A.C.A. según el cual:

“Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

1. *Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o por caso fortuito o por obra de la parte contraria (...).”*

De acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación, la estructuración de esta causal de revisión exige de la confluencia de los siguientes requisitos:

- **La prueba debe ser documental.** La norma es clara al referirse expresamente a “documentos decisivos”, razón por la cual se excluyen otros elementos probatorios como los testimonios, las inspecciones judiciales, los dictámenes periciales, y los informes técnicos, entre otros. Todo, porque al “tratarse de un recurso extraordinario la interpretación debe hacerse con un criterio restrictivo⁸”.
- **La prueba documental debe ser recobrada después de dictada la sentencia objeto de revisión.** En esa medida, el elemento debió existir al tiempo de dictarse la sentencia, pero no pudo conocerse y valorarse por el operador judicial porque estaba refundido o extraviado⁹, y solo con posterioridad a esa decisión de fondo llegó al poder del recurrente.

De ahí, entonces, que no resulten admisibles (i) documentos fechados con posterioridad al fallo correspondiente, ni (ii) aquellos que siendo anteriores a la sentencia pudieron ser solicitados o aportados en las oportunidades procesales fijadas para el efecto, pues el mecanismo extraordinario no es una

⁶ Índice 22 del SAMAI del proceso de radicado Nro. 81001-23-39-000-2017-00118-0.

⁷ Página 3 del documento digital contentivo del cuaderno principal escaneado del proceso de la referencia.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 9 de mayo de 2012, radicación 01820.

⁹ La causal no se configura si la prueba documental correspondiente obraba en el proceso, pero el fallador no la decretó, o no la valoró, o carecía de la entidad necesaria para demostrar el hecho que se pretendía acreditar con ella. En esos eventos no se estaría en presencia de una prueba recobrada, sino de la utilización del mecanismo extraordinario como un medio para reabrir la etapa probatoria a modo de instancia adicional del proceso ordinario; finalidad extraña al recurso de la referencia.



herramienta para subsanar el error, la negligencia, la culpa o la desidia de la parte respecto de la carga probatoria que le asistía.

Y es que, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, *“de aceptarse la posibilidad de revisar una sentencia ejecutoriada cada vez que surgieran nuevos medios probatorios, no habría entonces cosa juzgada, pues bastaría al vencido que, una vez conocida la decisión desfavorable, intentara la producción o el mejoramiento de la prueba para que se reabriera el litigio. Circunstancia que, por sus consecuencias indeseables en términos de seguridad y estabilidad jurídica, es preciso evitar”*¹⁰.

- **La prueba documental no pudo ser aportada al proceso por fuerza mayor, u obra de la parte contraria, circunstancia cuya acreditación corresponde al recurrente.** No es cualquier causa la que habilita la presentación de la prueba documental, de suerte que *“no basta con una dificultad por grave que pueda parecer, por cuanto la ley exige una verdadera ‘imposibilidad’ apreciada objetivamente... ”*¹¹, a más de que, por obvias razones, tampoco resulta válido argumentar el olvido, la incuria o el abandono de la parte que habría sido beneficiaria de la prueba documental.

Por eso, conviene reiterar lo sostenido por la Corporación 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 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”*¹²

Así, será la parte recurrente a quien corresponda demostrar la existencia de alguno de esos supuestos, pues no existe presunción legal de su acaecimiento, ni podría el juez estimarlos como demostrados ante la ausencia de su justificación en la demanda y de elementos de convicción que dieran cuenta de ellos¹³.

- **La prueba documental debe tener un carácter decisivo.** Debe tratarse de elementos de convicción con una entidad tal que, de haber sido valorados por el operador judicial, hubieren dado lugar a la adopción de una decisión diferente a aquella que se adoptó. No es, entonces, cualquier prueba, sino una con capacidad, entidad o envergadura para influir en el sentido de la decisión.

En esa línea, esta Corporación, siguiendo lo establecido por la doctrina sobre el particular, ha sostenido lo siguiente:

“... que un documento sea decisivo ´significa que tiene un valor y eficacia bastante para resolver en sentido contrario o diferente el fallo recurrido; de influencia tan notoria en el pleito que si el juzgador hubiera podido apreciarlo al dictar su fallo lo hubiera pronunciado en sentido

¹⁰ Cita original: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias del 1° de diciembre de 1997, Rad. Rev-117 y 12 de julio de 2005, Rad. 2000-00236 (rev).

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 18 de octubre de 2005, Rad. 1998-00173(REV).

¹² Sentencia de 8 de noviembre de 2005, Rad. 1999-00218.

¹³ 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).



contrario; capaz por sí mismo de contradecir el resultado probatorio a que llegó al fallar el pleito; ha de poderse estimar que se encontraba provisto de eficacia probatoria tal que destruía la posibilidad de que las demás pruebas la contrariasen¹⁴¹⁵.

5. Caso concreto

5.1. No configuración de la causal de revisión invocada en la demanda

Aplicando lo anterior al caso concreto, la Sala Especial de Decisión estima que no se configura la causal de revisión invocada en la demanda, porque no se demostró la fuerza mayor o la obra de la parte contraria que imposibilitó la presentación oportuna de la prueba documental en el proceso de pérdida de investidura.

En efecto, la certificación del Notario de la Notaría Única de Puerto Rondón (Arauca), que se aduce como recobrada, data del 1° de agosto de 2018, esto es, de una fecha anterior a la de expedición de la sentencia cuestionada -que lo fue el 4 de octubre del mismo año-; sin embargo, en el presente proceso nada se dijo respecto de las razones por las cuales dicho elemento no se aportó oportunamente en el proceso de pérdida de investidura con el fin de que fuera evaluado en dicha instancia judicial.

Nada se dijo al respecto ni en la demanda inicialmente presentada, ni en su reforma, ni en aquella presentada para subsanar los defectos advertidos por el magistrado sustanciador en auto del 17 de octubre de 2020, por el que admitió una reforma e inadmitió la demanda. Téngase en cuenta que:

- En la demanda inicialmente presentada, la argumentación relativa a la existencia de una fuerza mayor o caso fortuito solo se relacionó como razón para justificar el tiempo transcurrido entre las diligencias de adquisición de los lotes de terreno y el otorgamiento de las escrituras públicas correspondientes.

Fue por eso que en el hecho 5° se anotó lo siguiente sobre el particular¹⁶:

*“**QUINTO:** Se desconoció igualmente que los presuntos contratos son compras de terrenos ejidos que se inició con fecha anterior al cumplimiento del año de inhabilidades y que dado a un caso fortuito o de fuerza mayor, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del Código Civil, **se llama fuerza mayor o caso fortuito** es el imprevisto a que no es posible resistir como en el caso presente los actos del señor Notario de Puerto Rondón Arauca, en este caso fungiendo con funciones públicas, tal como lo asevera La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia que manifiesta que todos los **notarios** del país son servidores **públicos** y no simple (sic) particulares que prestan un servicio público (depositarios de la fe **pública**) y que en consecuencia, el régimen laboral de los **notarios** se asimila al de los **funcionarios públicos**.*

Traigo a colación la anterior anotación, basado en la constancia que expidió el señor notario Único de Puerto Rondón y que no ha sido tomado en cuenta, a pesar de que en la misma se observa claramente que con fecha del 1 de agosto de 2018, se da la explicación inequívoca de la fecha de elaboración de minutas expedidas por la alcaldía en las fechas 11 de junio de 2014 y 29 de agosto de 2014, las cuales no fueron elaboradas en las fechas por causa de el (sic) retardo en numeración y retraso obedece al volumen de trabajo para las fechas indicadas, la falta de personal y equipos de oficina por la consolidación de reciente creación de la notaria (sic) y también la falta de documentación; que en ningún momento podría ser alegado en

¹⁴ Cita original: DOVAL DE MATEO, Juan de Dios “La revisión civil”, Barcelona, 1979, pág. 156.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, M.P.: María Adriana Marín, sentencia del 8 de noviembre de 2021, radicado Nro.: 76111-33-31-701-2010-00201-01(51617).

¹⁶ Página 5 del documento digital contentivo del cuaderno principal escaneado del proceso de la referencia.



contra de mi representado, pues es un hecho de fuerza mayor o **caso fortuito** como lo dispone el artículo 45 del Código Civil". (Resalto del original).

- Esa línea de pensamiento se mantuvo en la reforma de la demanda presentada por el hoy recurrente -admitida mediante auto del 17 de octubre de 2020-; documento en el que, respecto de este punto, solo se adicionó la identificación del notario por su nombre.

Así, en el hecho 5° se consignó lo siguiente¹⁷:

“QUINTO: Se desconoció igualmente que los presuntos contratos son compras de terrenos ejidos que se inició con fecha anterior al cumplimiento del año de inhabilidades y que dado a un caso fortuito o de fuerza mayor, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del Código Civil, se llama fuerza mayor o **caso fortuito** es el imprevisto a que no es posible resistir como en el caso presente los actos del Doctor EDGAR ALBERTO ALBARRACIN GIL Notario de Puerto Rondón Arauca, en este caso fungiendo con funciones públicas, tal como lo asevera La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia que manifiesta que todos los **NOTARIOS** del país son **servidores públicos** y no simple (sic) particulares que prestan un servicio público (depositarios de la **fe pública**) y que en consecuencia, el régimen laboral de los **notarios** se asimila al de los **funcionarios públicos**.

Traigo a colación la anterior anotación, basado en la constancia que expidió el señor Notario Único de Puerto Rondón, Doctor EDGAR ALBERTO ALBARRACIN GIL y que no ha sido tomado en cuenta, a pesar de que en la misma se observa claramente que con fecha del 1 de agosto de 2018 se da la explicación inequívoca de la fecha de elaboración de las minutas expedidas por la alcaldía en las fechas de junio de 2014 y 29 de agosto de 2014, las cuales no fueron elaboradas en las fechas por causa de el (sic) retardo en numeración y retraso obedece al volumen de trabajo para las fechas indicadas, la falta de personal y equipos de oficina por la consolidación de reciente creación de la notaría y también la falta de documentación; que en ningún momento podría ser alegado en contra de mi representado, pues es un hecho de **fuerza mayor** o **caso fortuito** como lo dispone el artículo 45 del código Civil". (Resalto del original).

- El magistrado sustanciador, por auto del 17 de octubre de 2020, inadmitió la demanda con el fin de que se explicara cuál era la prueba que se aducía como recobrada y se explicaran las razones por las que no pudo aportarse al proceso de pérdida de investidura.

Con el fin de dar cumplimiento a esa orden se afirmó en el memorial de subsanación que el accionante, los días 16 de junio de 2014 y 2 de septiembre de 2014, entregó las minutas correspondientes (expedidas por la alcaldía los días 11 de junio y 29 de agosto de 2014), pese a lo cual las escrituras públicas se expidieron en fechas posteriores sin que ello le fuera imputable, pues se debió al volumen del trabajo, a la falta de personal y equipos de oficina por la creación reciente de la Notaría, razón por la que su actuación estuvo orientada por la buena fe.

En sus palabras¹⁸:

“PRIMERO: el señor **JOSE ALFREDO PEREZ RAMIREZ**, para el día 16 de junio de 2014, realizo (sic) la entrega en la Notaría de la minuta expedida por la Alcaldía con fecha 11 de junio de 2014; con la cual se elaboró la escritura pública N°. 280 del lote ubicado en la calle 6 N°. 5-04.

SEGUNDO: Igualmente **JOSE ALFREDO PEREZ RAMIREZ**, para el día 2 de septiembre de 2014, realizo (sic) entrega en la Notaría de la minuta expedida por la Alcaldía con fecha 29 de

¹⁷ Página 104 del documento digital contentivo del cuaderno principal escaneado del proceso de la referencia.

¹⁸ Página 128 del documento digital contentivo del cuaderno principal escaneado del proceso de la referencia.



agosto de 2014, con la cual se elaboró la escritura pública N°. 064 del lote ubicado en la carrera 8 N°. 3-28.

Como podrá ver el Honorable Magistrado que mi representado actuó de buena fe y en forma legal y nunca pensando que se beneficiaría como candidato al concejo municipal del cual salió electo.

De igual forma en la misma certificación explica que la demora en la realización de las mentadas escrituras públicas, obedece a un caso fortuito a causa del volumen de trabajo que se presentó en la fecha y a la falta de personal y equipos de oficina por la reciente creación de la Notaría, con la consecuente falta de documentación.

Fuerza mayor o caso fortuito, tal como lo dispone el artículo 64 del Código Civil, obedece al imprevisto a que no es posible resistir como un naufragio, un terremoto, los actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos, etc.

De igual forma dicha constancia fue expedida el día 01 de agosto de 2018, donde se expresa en forma claramente que la venta de los lotes ocurrió antes de que el señor JOSE ALFREDO PEREZ GARCÍA (sic), hubiera podido infringir el numeral 3 del artículo 43 de la ley 136 de 2 de junio de 1994, por haber celebrado contratos con entidad pública en interés propio y haberse ejecutado en el respectivo municipio, dentro del año inmediatamente anterior a la elección.” (Resalto del original).

Siendo así las cosas, los argumentos esbozados por el recurrente se orientaron a demostrar la no configuración de la causal de pérdida de investidura (al cuestionar la conclusión acerca de la celebración de los acuerdos negociales dentro del periodo inhabilitante), y no a demostrar, se repite, la razón que impidió la presentación oportuna de la prueba documental en el proceso de pérdida de investidura.

Esa conclusión se refuerza al considerar que la certificación aportada no contiene motivación alguna respecto de las razones constitutivas de fuerza mayor u obra de la parte contraria que impidieron aportar el elemento en el proceso de pérdida de investidura.

En dicho documento solo se habló de motivos que impidieron la protocolización célere de las minutas aportadas a la notaría. Ello explica el que se certificara lo siguiente¹⁹:

“El suscrito Notario Único del Círculo de Puerto Rondón (Arauca) se permite certificar que el Señor JOSÉ ALFREDO PÉREZ RAMÍREZ, quien se identifica con cédula de ciudadanía número 1.119.510.456 expedida en Puerto Rondón (Arauca), allegó a este despacho notarial documentos de minutas de compraventa de lotes adquiridos al municipio de Puerto Rondón (Arauca). La primera minuta expedida por la alcaldía el 11 de junio de 2014 la allegó el cliente el día 16 de junio de 2014, para elaboración el veinticinco (25) de noviembre del 2014 mediante escritura pública 280 lote ubicado en la calle 6# 5-04. La segunda minuta expedida por la alcaldía en la fecha 29 de agosto de 2014 la allegó el cliente el 2 de septiembre de 2014, la escritura fue protocolizada el 16 de marzo de 2015 mediante escritura pública 064 de la Notaría Única de Puerto Rondón protocolizada con el municipio de Puerto Rondón (sic) la compra de un lote ubicado en la carrera 8 N. 3-28.

El retardo en numeración y la entrega de escrituras se debió al volumen de trabajo para las fechas antes indicadas, la falta de personal, y equipos de oficina por cuanto es una Notaría de consolidación de reciente creación, así como también a la falta de documentación”. (Subrayas de la Sala)

De ahí, pues, se repite, no se demostró la fuerza mayor o la obra de la parte contraria que imposibilitó allegar en forma oportuna la certificación del 1° de agosto de 2018, expedida por el Notario de la Notaría Única de Puerto Rondón (Arauca), al proceso de pérdida de investidura; cuestión que, además, hace innecesario

¹⁹ Página 132 del documento digital contentivo del cuaderno principal escaneado del proceso de la referencia.



examinar el carácter decisivo o determinante de dicha prueba, ya que la causal de revisión no se configura si no se presenta la totalidad de los requisitos enunciados en el numeral 4 de la parte considerativa de la presente providencia.

5.2. De los demás argumentos expuestos en la demanda de revisión

Según se anotó, en la demanda de revisión se esgrimieron argumentos relativos a la ausencia de ventaja electoral como consecuencia de la celebración de los contratos de compraventa, y a la ausencia de claridad respecto del régimen aplicable a dichos contratos cuando eran celebrados por entidades estatales.

Esos reparos se orientan a la utilización del mecanismo extraordinario como un espacio adicional para debatir los razonamientos del juez de instancia respecto de los elementos objetivo y subjetivo de proceso de pérdida de investidura; actuación que desconoce el propósito y finalidad del medio de control de la referencia.

Es importante observar que, en atención a su carácter extraordinario, este mecanismo judicial no es una “tercera instancia”²⁰ en la que pueden plantearse, nuevamente, argumentos de fondo en relación con la sentencia que se pretende revisar: no es una oportunidad para reabrir un debate propio de las instancias, ni para suplir la deficiencia probatoria; tampoco es un medio para cuestionar los fundamentos jurídicos de las providencias.

6. Costas

En el asunto de la referencia no intervino el señor Luis Alberto Araújo García, solicitante en el proceso de pérdida de investidura cuya sentencia se pretende infirmar, razón por la que no hay lugar a la imposición de condena en costas a la parte actora.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Nro. 13**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

1. **Declarar infundado** el recurso extraordinario de revisión interpuesto por José Alfredo Pérez Ramírez contra la sentencia del 4 de octubre de 2018, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro del proceso de pérdida de investidura de radicado Nro. 81001-23-39-000-2017-00118-01.
2. **Sin condena** en costas, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.
3. En firme esta providencia, **archívese** el expediente.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

²⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de diciembre 1 de 1997. Radicado: REV-117. M.P. Libardo Rodríguez. En igual sentido, Sentencia marzo 30 de 2004. Radicado: 11001-03-15-000-1997-0145-01(REV). C.P. Darío Quiñones Pinilla.



La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala Especial Decisión Nro. 13 en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado