

Sentencia C-520-09

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-  
Alcance/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-  
Límites

LEGISLADOR-Competencia para consagrar recursos/LEGISLADOR-  
Proporcionalidad y razonabilidad en la definición de las formas

El alcance de la potestad legislativa ha sido precisado por esta Corporación, en diversas ocasiones, habiendo resaltado la corte que el legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad para regular los procesos judiciales, esto es para determinar el procedimiento, las actuaciones, acciones y demás aspectos que se originen en el derecho sustancial, al igual que goza de un amplio margen de libertad para determinar los recursos que proceden en cada instancia contra las decisiones judiciales, las circunstancias en las que éstos proceden y la oportunidad procesal para incoarlos y decidirlos. No obstante, dicha potestad no es absoluta, pues ella encuentra sus límites en los principios y valores constitucionales, y ha considerado, la doctrina constitucional que la competencia normativa del legislador resulta acorde con el estatuto superior, siempre y cuando tenga en cuenta los siguientes aspectos: i) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; ii) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos que en el caso procesal civil puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia; iii) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas y iv) que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Finalidad

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Excepción al principio de cosa juzgada

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Causales taxativas

RECURSO DE REVISION EN LA JURISDICCION CIVIL-Procedencia contra sentencias incluidas las proferidas por jueces municipales en única instancia

En un asunto similar al que es objeto de estudio en el presente proceso, en la sentencia C-269 de 1998, la Corte declaró inexecutable una norma del Código de Procedimiento Civil que excluía de la posibilidad de acudir al recurso extraordinario de revisión las sentencias dictadas por los jueces municipales en única instancia, al no encontrar la Corte que existiera 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. La Corte recordó, en primer lugar, que “el recurso de revisión fue estatuido como un mecanismo excepcional contra la inmutabilidad de la cosa juzgada, por la ocurrencia de hechos y conductas contrarios a derecho que, una vez configurados, desvirtúan la oponibilidad de la sentencia, y por ende, la seguridad jurídica que le sirve de fundamento, al carecer de un elemento esencial: la justicia que debe

inspirar toda decisión judicial. Su finalidad es, (...) restablecer la buena fe, el debido proceso, el derecho de contradicción y la cosa juzgada, entre otros. Por esta razón, se ha dicho que más que un recurso, es un verdadero proceso." En segundo lugar, la Corte examinó las distintas causales que hacían viable el recurso extraordinario de revisión en los procesos civiles, y encontró que no existía justificación para excluir a las sentencias de única instancia dictadas por los jueces municipales.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Finalidad/RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Excepción al principio de la cosa juzgada

También la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el recurso extraordinario de revisión, no obstante la autoridad de la cosa juzgada que ampara las sentencias ejecutoriadas, y previa la constatación de la ocurrencia de alguna de las expresas causales que autorizan su utilización, permite enmendar errores o ilicitudes cometidos en la expedición de la sentencia, con el fin de restituir el derecho al afectado a través de una nueva sentencia.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Término para interponerlo/RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Término establecido por el legislador

El Código Contencioso Administrativo regula el recurso extraordinario de revisión y prevé para su procedencia causales similares a las estatuidas para los recursos extraordinarios de revisión en materia civil, penal y laboral, que 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.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA O DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Alcance

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Desarrollo del derecho a acceder a la administración de justicia

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Restricciones para su procedencia desconoce los derechos a la igualdad y al acceso a la justicia/RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Exclusiones de procedencia carecen de justificación constitucional/RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-No exigencia de la interposición del recurso de apelación

En todos los eventos previstos en el artículo 188 CCA, que precisa las causales de revisión,

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, pudiendo, cualquiera de las causales que dan lugar al recurso extraordinario de revisión en lo contencioso administrativo, configurarse en cualquier clase de proceso cuya naturaleza permita su ocurrencia, al igual que dada la naturaleza de las causales del recurso extraordinario, la mayoría referidas a hechos no conocidos al momento en que se dicta la sentencia, no resulta jurídicamente viable sujetar el ejercicio de recursos extraordinarios al uso de los recursos de naturaleza ordinaria. Una exigencia de este tipo forzaría a que siempre fuera necesario apelar la sentencia, con el fin de dejar abierta la puerta para la eventual ocurrencia de alguna de las causales que da lugar al recurso extraordinario de revisión. Por ello, la disposición cuestionada que Restringe el recurso extraordinario de revisión en la jurisdicción contencioso administrativa a 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, excluyendo del precitado recurso 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, niega la posibilidad a quien se ha visto perjudicado con una sentencia fundada en pruebas o hechos fraudulentos o erróneos, de obtener la tutela judicial efectiva, como tampoco resulta compatible con el derecho a la igualdad y al acceso a la justicia, que se exija la interposición de un recurso de apelación como condición procesal para acceder al recurso extraordinario de revisión. 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.

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Configuración por no permitir el recurso extraordinario de revisión contra sentencias de juzgados y tribunales administrativos

Encuentra la Corte que 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 pasibles del recurso extraordinario de revisión, por lo que detectada esta inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, es necesario definir cuál es la mejor manera de subsanarla, siendo la que mayor seguridad jurídica genera, la que conduce a declarar la inexecutable de 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”, con el fin de que bajo la expresión “sentencias ejecutoriadas” empleada en el artículo cuestionado, queden

cobijadas todas las hipótesis de sentencias que admitirían el recurso extraordinario de revisión: (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.

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Procesos en los que no resulta procedente el recurso extraordinario de revisión

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Remisión al código de procedimiento civil para determinar competencia funcional

Dada la ausencia de una norma específica en el Código Contencioso Administrativo que establezca la competencia funcional del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos para conocer de los recursos extraordinarios de revisión promovidos contra las sentencias ejecutoriadas de primera o segunda instancia de los Juzgados Administrativos y de primera instancia de los Tribunales Administrativos, es necesario acudir a las normas del Código de Procedimiento Civil, a las cuales remite expresamente el artículo 267 del CCA. Es así como de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil que regulan la competencia funcional de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial frente al recurso extraordinario de revisión, éste debe ser conocido siempre por el superior jerárquico, y al aplicar esta regla al asunto bajo estudio, resulta que los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de primera y segunda instancia de los juzgados administrativos deberán ser conocidos por los Tribunales Administrativos y los promovidos contra las sentencias de los Tribunales y las de las Secciones y Subsecciones del Consejo de Estado, deberán ser conocidos por la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, conforme a las normas de competencia aplicables al caso.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Procedencia contra sentencias ejecutoriadas

Referencia: expediente D-7485

Actor: Javier Domínguez Betancur

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 57 (parcial) de la Ley 446 de 1998.

Magistrada Ponente:

Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991,

ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6 y 241 No. 45 de la Constitución Política, el ciudadano Javier Domínguez Betancur demandó el artículo 57 (parcial), de la Ley 446 de 1998, considerando que la norma acusada viola los artículos 2, 13, 228 y 229 de la Constitución Política de 1991.

Mediante Auto del treinta y uno (31) de octubre de dos mil ocho (2008), el Magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 2001, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, con arreglo a lo prescrito por el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991. Asimismo, ordenó correr traslado al señor Procurador General de la Nación, dando cumplimiento a lo prescrito por el artículo 7° del referido Decreto. Finalmente, ordenó fijar en lista las normas acusadas para efectos de la intervención ciudadana, cumpliendo lo establecido en el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales, propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

### I. NORMA DEMANDADA

Se transcribe el texto de la norma, tal como aparece publicado en el Diario Oficial No. 43.335, de 8 de julio de 1998, y se subraya el aparte demandado:

“LEY 446 DE 1998

(julio 7)

Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“Artículo 57. Recursos ordinarios, consulta y recursos extraordinarios. El Título XXIII del Libro 4o. del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

TITULO XXIII.

RECURSOS ORDINARIOS, CONSULTA Y RECURSOS EXTRAORDINARIOS

(...)

CAPITULO 3

RECURSOS EXTRAORDINARIOS

SECCION 1a.

EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION

ARTICULO 185. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión 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”.

A juicio del actor, mediante la disposición acusada se delimita el ámbito de ejercicio del recurso de revisión a las sentencias 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. De ese modo, queda excluida la revisión de las providencias “que profieren los diferentes jueces que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo”, como pueden ser las dictadas en primera instancia por parte de los juzgados o tribunales administrativos cuando no hayan sido apeladas. El legislador –dice el demandante- introduce así implícitamente, como requisito de procedibilidad del recurso de revisión, la interposición de la alzada.

El demandante expone tres cargos de inconstitucionalidad contra la norma demandada que pueden sintetizarse así:

En primer lugar, el actor aduce que la norma demandada vulnera el principio de justicia consagrado en el preámbulo y en el artículo 2º de la Constitución Política. Señala: “caracteriza al recurso extraordinario de revisión el hecho de que su procedencia se presenta contra fallos ejecutoriados que han hecho tránsito a cosa juzgada material, sin que se requiera el agotamiento previo de los recursos ordinarios que frente a las sentencias proceden toda vez que no es un requisito connatural de la revisión (...). En este sentido, se tiene que el legislador al hacer depender la revisión de sentencias de primera instancia del oportuno ejercicio del recurso de apelación, desconoce flagrantemente el principio de la justicia que impera en nuestro ordenamiento jurídico, pues no se ve motivo justificable para ello”.

Ahora bien, según el demandante, se aduce como razón de la norma acusada, el hecho

de que contra una sentencia dictada en primera instancia no es posible interponer el recurso de revisión porque ésta tiene otros medios de impugnación. Pero, en su sentir, tal razonamiento es equivocado, porque las razones y finalidades de la apelación y la revisión son diferentes. En consecuencia, puede darse el caso que una persona no haya apelado la providencia de primera instancia, por no encontrar motivos para hacerlo, y que sin embargo encuentre motivos para solicitar su revisión posteriormente. Todo lo cual conduce a pensar que la restricción introducida por la norma demandada, implica convalidar decisiones de primera instancia injustas o producto del fraude.

En segundo lugar, el actor indica que se vulnera la prevalencia del derecho sustancial y el acceso a la administración de justicia, consagrados en los artículos 228 y 229 de la Constitución Política. Asegura que la exigencia de interponer el recurso de apelación para que proceda el recurso de extraordinario de revisión “resulta ser un medio inadecuado e inconducente para garantizar el acceso a la justicia, pues las causales de revisión previstas por la ley, como se expuso, no pueden esgrimirse en la apelación debido a que, como el lógico ellas surgen cuando la sentencia ya ha hecho tránsito a cosa juzgada material. Entonces frente a las sentencias referidas, el Legislador ha consagrado unas causales de revisión que de ninguna forma pueden utilizarse, es decir, establece causales pero no es ‘recurso judicial efectivo’ del que habla la H. Corte Constitucional para materializarlas”.

Finalmente, el actor expresa que la norma viola el derecho a la igualdad, tanto al interior de la jurisdicción contencioso administrativa, como en consideración a la jurisdicción ordinaria. Frente a lo primero, indica que no existe ninguna razón válida que justifique que las sentencias proferidas por juzgados o Tribunales Administrativos en primera instancia, no sean susceptibles de revisión cuando las mismas no hayan sido apeladas. Agrega que también se presenta una discriminación frente a los casos que son susceptibles del grado jurisdiccional de consulta, pues pese a que dichas sentencia no sean apeladas, sí es procedente el recurso de revisión, toda vez que “el fallo que se profiere dentro de tal proceso [consulta] adquiere el carácter de segunda instancia”.

Frente a la posible vulneración que se presenta del derecho a la igualdad en relación con la jurisdicción ordinaria, precisa el libelista que tanto en materia civil, desde la Sentencia C-269 de 1998, como en laboral y penal, el recurso de revisión puede hacerse valer contra todas las decisiones judiciales ejecutoriadas, sin la exigencia de haber utilizado los recursos ordinarios. Y, de ese modo, “se tiene que existe una discriminación entre quienes acceden a la administración de justicia en la jurisdicción ordinaria con los que lo hacen en lo contencioso administrativo”, sin que existan razones justificables para tal diferencia.

El actor solicita a la Corte “como petición principal que declare la inconstitucionalidad del artículo 57 (parcial) de la ley 446 de 1998 que modifica el artículo 185 del Código Contencioso Administrativo, y como petición subsidiaria la declaratoria de exequibilidad condicionada de la menciona norma para que en todo caso las sentencias proferidas en primera instancia por los jueces o tribunales administrativos no apeladas, puedan ser objeto del recurso extraordinario de revisión”.

## I. INTERVENCIONES

### 1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal interviene en el presente proceso para solicitar que se declare la inexecutable de la norma acusada.

Para empezar, el Instituto considera que el precepto demandado “carece de justificación y resulta incoherente con el propósito mismo de este recurso extraordinario”, razón por la cual viola el derecho de acceso a la administración de justicia.

En su concepto, la norma acusada excluye del recurso de revisión tres clases de sentencias: (i) las dictadas por los Tribunales Administrativos en primera instancia y que no son apeladas, (ii) las proferidas por los jueces administrativos en única instancia, (iii) las expedidas por estos últimos en primera instancia, que no son apeladas.

Advierte que la finalidad del recurso de revisión es “otorgarle al justiciable un medio de defensa cuando, luego de proferida una decisión judicial que ha hecho tránsito a cosa juzgada, aparecen circunstancias que no fueron conocidas en el curso del proceso, o aparecen pruebas que no fueron incorporadas al mismo, o se evidencian graves irregularidades procesales que resulta imperativo concluir que la decisión recurrida fue adoptada sobre bases probatorias o procesales afectadas de una grave irregularidad”. El recurso de revisión es idóneo para obtener una nueva decisión, “teniendo en cuenta los elementos que debieron ingresar al proceso o corrigiendo las graves irregularidades que lo afectan”.

Si eso es así, asegura el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, cuando el justiciable no tiene conocimiento de las citadas circunstancias o no tiene la oportunidad de defenderse de ellas mediante un recurso de apelación, es injustificado que se lo prive del recurso de revisión. Para ilustrarlo, formula el siguiente ejemplo: si un Tribunal Administrativo emite un fallo con base en determinado documento y el perjudicado no apela porque considera que fue ajustado a derecho, pero luego advierte que mediante decisión judicial se declaró la falsedad del citado documento, en realidad no estaban sentadas las bases para interponer el recurso de apelación pues la decisión no fue incorrecta, sino que se adoptó sobre bases equivocadas desde el punto de vista procesal.

Por otra parte, el Instituto cuestiona que de modo previo a la interposición del recurso de revisión, se exija la apelación, ya que una de las causales de la revisión reside justamente en que exista “nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso alguno”. Dado que se exige que contra la sentencia no proceda recurso alguno, es absurdo exigir al mismo tiempo que se agote de manera previa el recurso de apelación.

Pero, a juicio del Instituto, la norma viola también el derecho a la igualdad. Según sus

palabras, al limitar la procedencia del recurso a las hipótesis contempladas por la disposición que se demanda, en un sistema de competencias establecido en razón de la cuantía, lleva a que sólo sean pasibles del mencionado recurso las sentencias que ponen fin a los pleitos más cuantiosos, y sin consideración a los pleitos de menor cuantía que, sin embargo, pueden comprometer la totalidad del patrimonio de una persona con pocos recursos.

Para el efecto, trae a colación el precedente que se fija en la Sentencia C-269 de 1998, mediante la cual la Corte Constitucional consideró que era inexecutable una norma del Código de Procedimiento Civil, que excluía del catálogo de providencias pasibles de recurso, las proferidas por los jueces municipales. En especial, el Instituto destaca el siguiente apartado de la referida sentencia:

Por último, el interviniente hace referencia al salvamento de voto del Magistrado Enrique Gil Botero en la providencia del 15 de agosto de 2007, CP: Ramiro Saavedra Becerra, Radicación 30514, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado. El Instituto destaca de dicho salvamento, entre otros, el siguiente apartado:

“No resulta jurídicamente viable hacer depender el ejercicio de los recursos extraordinarios, del uso de los de naturaleza ordinaria; lo contrario, supone crear una exigencia que no está consagrada en el ordenamiento jurídico y, adicionalmente, desfigura el propósito para el cual fueron establecidos los primeros -los extraordinarios-, esto es, la búsqueda de la verdad material, aunque la misma, en ocasiones, necesite levantar los efectos de cosa juzgada de que goza la sentencia”.

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal concluye solicitando la declaratoria de inexecutable de la norma demandada, “por establecer una restricción en la procedencia del recurso extraordinario de revisión violatoria de los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia”.

## 1. Intervención de la ciudadana Gloria Domínguez Betancur

La ciudadana Domínguez Betancur interviene en el presente proceso para coadyuvar con la demanda de la referencia, y en consecuencia, solicita la inexecutable de la norma en cuestión.

Para empezar, señala que no existe ningún motivo constitucional que justifique la exigencia de la interposición de los recursos ordinarios para que proceda el recurso extraordinario de revisión, y en los informes de ponencia al proyecto de ley que contempló esta norma, no se dice nada sobre las razones que llevaron a imponer esta restricción.

La interviniente reseña la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la procedencia del recurso de revisión, supeditado a la interposición de los recursos ordinarios. Así mismo, hace referencia a la posición contraria adoptada por el Magistrado Enrique Gil Botero, según la cual no es posible subordinar la procedencia del recurso de revisión a la

interposición del recurso de apelación.

También hace referencia a la doctrina nacional e internacional sobre la naturaleza del recurso extraordinario de revisión. Indicó: “ha dicho la Corte Suprema, con mejor lógica, que ‘a través del recurso de revisión se ejercita una impugnación de carácter extraordinario, en la medida en que mediante ella se ataca una sentencia provista del sello de inmutabilidad de la cosa juzgada’, sello de certeza que surge cuando la sentencia hace tránsito a cosa juzgada material, la cual puede provenir de sentencias de única instancia -cuando la apelación no ha sido prevista-, de sentencias de primera instancia -cuando la apelación siendo procedente, no se presentó- o de segunda instancia -cuando de ella se hizo uso-, pues recuérdese que de todas esas formas se puede llegar a una sentencia ejecutoriada y definitiva”.

Seguidamente, la interviniente explica las diferencias que existen entre el recurso ordinario de apelación y el recurso extraordinario de revisión, para concluir que si bien ambos tiene la finalidad de controvertir una sentencia, “cada uno de ellos lo hace de forma distinta, bajo motivos diversos y en oportunidades opuestas, lo cual, a las claras, evidencia sus profundas diferencias y de contera la plena autonomía e independencia de la revisión”.

Finalmente, aduce que con la disposición acusada se vulnera el derecho a la igualdad, toda vez que “en la jurisdicción ordinaria la revisión si procede contra las sentencias ejecutoriadas de primera instancia, sin que sea válido argumentar que es razonable aquella diferencia de trato en consideración a que la jurisdicción de lo contencioso administrativo sea una jurisdicción especial, debido a que el recurso extraordinario de revisión no es precisamente una materia que deba regularse de forma distinta es esta última puesto que la revisión se presenta en circunstancias similares a como acontece en la jurisdicción ordinaria, lo cual se explica, naturalmente, debido a que la revisión en la jurisdicción de lo contencioso administrativo tuvo origen inmediato en el recurso extraordinario de revisión existente en la jurisdicción civil”.

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, en el concepto N° 4738 de 2009, solicita a esta Corte que declare exequible el artículo 57 (parcial) de la Ley 446 de 1998.

Según la Vista Fiscal, el excluir del recurso de revisión de las providencias de primera instancia, dictadas por los jueces o tribunales administrativos es constitucional y no viola los derechos invocados por el libelista. Considera que “la exclusión de la procedencia del recurso de revisión para las sentencias ejecutoriadas, proferidas en primera instancia por la justicia contencioso administrativa, no vulnera la justicia como valor y, por consecuencia, como derecho fundamental en cuanto a la igualdad de acceso a la misma y en el ejercicio del derecho de defensa, puesto que mediante el recurso de apelación también se pueden discutir sentencias viciadas de injusticia, de acuerdo con las causales de revisión. El agotamiento del proceso, ordinariamente antes que

de manera extraordinaria, mediante apelación constituye un deber procesal, a cargo de la parte inconforme, que materializa su obligación constitucional de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia”.

Ahora bien -continúa el Procurador-, una vez agotado el proceso ordinario, es procedente acudir al recurso de revisión. Justamente por eso se habla de aquél como un recurso extraordinario, que debe usarse para anular sentencias debidamente ejecutoriadas en los casos en los cuales se presenten “circunstancias extraprocesales (anormales al debido proceso en forma ordinaria) que inciden en la justicia del proceso en el caso concreto”. Y añade que, en último término, “[l]o que se pretende con la norma legal cuestionada es evitar que la revisión pierda su carácter de recurso extraordinario judicial (lo cual implica un uso y procedencia muy excepcional del mismo), y se convierta en una instancia más para resolver casos concretos cuando, por negligencia procesal de las partes, no se hizo uso debido del recurso de apelación en el momento procesal que correspondía (descongestión y eficiencia judicial como política pública para garantizar el acceso a la justicia a todos los integrantes de la Nación colombiana”.

## I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

### 1. Problema jurídico

En el presente caso, la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿Resulta contrario a los derechos de acceso a la administración de justicia y a la igualdad, que en la jurisdicción contencioso administrativa una norma procesal restrinja el recurso de revisión a 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, y excluya tal posibilidad frente a otras sentencias, a pesar de que existan las mismas razones de justicia material que justifican el recurso extraordinario de revisión?

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado la Corporación, en primer lugar, recordará la jurisprudencia sobre el ejercicio de la potestad de configuración en materia procesal y los límites constitucionales para su ejercicio. En segundo lugar, hará una breve referencia a las finalidades que cumple el recurso extraordinario de revisión en general y a la jurisprudencia constitucional sobre el mismo. En tercer lugar, examinará la constitucionalidad de la disposición cuestionada.

## 1. Libertad de configuración del Legislador en materia procedimental

En reiteradas oportunidades, la Corte Constitucional ha señalado que fue voluntad del Constituyente asignar al Legislador un amplio margen de configuración para regular los procesos judiciales, como manifestación de la cláusula general de competencia que le faculta para “interpretar, reformar y derogar las leyes” (art. 150-1, CP.) y para “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones” (art. 150-2, CP.).

No obstante esta discrecionalidad, el ejercicio de esta potestad debe hacerse dentro de los límites que fije la Constitución (art. 4º). Estos límites están representados por la prevalencia y el respeto de los valores y fundamentos de la organización político institucional, tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo (Preámbulo art. 1º de la Constitución); en la primacía de derechos fundamentales de la persona, entre ellos la igualdad, el debido proceso, la defensa y el acceso a la administración de justicia (CP arts. 5, 13, 29 y 229) o el postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares (CP art. 83).<sup>1</sup>

En atención a los referentes constitucionales señalados, la Corte ha resaltado que la legitimidad de las normas procesales y el desarrollo del derecho al debido proceso están dados por su proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas. Por ende, “la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización”.<sup>2</sup>

El alcance propio de esta potestad legislativa ha sido precisado por esta Corporación, en diversas ocasiones.<sup>3</sup> Así, en la sentencia C-798 de 2003, la Corte resaltó que “el legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad para regular los procesos judiciales, esto es para determinar el procedimiento, las actuaciones, acciones y demás aspectos que se originen en el derecho sustancial”.<sup>4</sup>

En el mismo orden de ideas, en la sentencia C-1091 de 2003 la Corte reiteró que “el margen de configuración legislativa de los procedimientos judiciales es amplio. ... la Constitución Política concede al legislador un amplio margen a su potestad de configuración en el diseño de los procedimientos judiciales, que sólo se excede cuando se afectan claramente derechos fundamentales”.

En este contexto, la Corte ha señalado que el legislador goza de un amplio margen de libertad para determinar los recursos que proceden en cada instancia contra las decisiones judiciales, las circunstancias en las que éstos proceden y la oportunidad procesal para incoarlos y decidirlos. Al respecto, ha dicho la Corte: “Así, pues, si el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no rompa o desconozca principios constitucionales de obligatoria observancia. Más todavía,

puede, con la misma limitación, suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el sólo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política".<sup>6</sup>

No obstante, dicha potestad no es absoluta, pues ella encuentra sus límites en los principios y valores constitucionales. "En este sentido, la doctrina constitucional ha considerado que la competencia normativa del legislador resulta acorde con el estatuto superior, siempre y cuando tenga en cuenta los siguientes aspectos: i) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; ii) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos<sup>7</sup> que en el caso procesal civil puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (artículos 13, 29 y 229 C.P.);<sup>8</sup> iii) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas<sup>9</sup> y iv) que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.).<sup>10</sup> De allí que no se estimen válidas, las disposiciones procesales "que anulan u obstaculizan irrazonablemente el ejercicio del derecho de acción",<sup>11</sup> precisamente porque un objetivo constitucional legítimo es el de "realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial"<sup>12</sup>".<sup>13</sup>

## 1. El recurso extraordinario de revisión en la jurisprudencia colombiana

4.1. La Corte Constitucional ha señalado en numerosas ocasiones,<sup>14</sup> la finalidad que cumple el recurso extraordinario de revisión, como excepción al principio de la cosa juzgada que ampara a todas las sentencias ejecutoriadas, para que puedan enmendarse los errores o ilicitudes cometidas en su expedición, y se restituya el derecho al afectado a través de una nueva providencia fundada en razones de justicia material, que resulte acorde con el ordenamiento jurídico.

El recurso extraordinario de revisión, previsto por la ley para la mayoría de las áreas del derecho, ha sido diseñado para proceder contra las sentencias ejecutoriadas,<sup>15</sup> por las causales taxativas que en cada caso haya definido el legislador, las cuales, por regla general, giran en torno a hechos o circunstancias posteriores a la decisión y que revelan que ésta es injusta. En la Sentencia C-871 de 2003, la Corte puntualizó lo siguiente sobre la acción de revisión:

"Con todo, el principio de la cosa juzgada no tiene carácter absoluto pues puede llegar a colisionar con la justicia material del caso concreto. Para enfrentar tal situación se ha consagrado la acción de revisión, la cual permite en casos excepcionales dejar sin valor una sentencia ejecutoriada en aquellos casos en que hechos o circunstancias posteriores a la decisión judicial revelan que ésta es injusta. En este sentido puede afirmarse que la revisión se opone al principio "res iudicata pro veritate habetur" para evitar que prevalezca una injusticia, pues busca aniquilar los efectos de la cosa juzgada de una sentencia injusta y reabrir un proceso ya fenecido. Su fin último es, entonces, buscar el imperio de la justicia y verdad material, como fines esenciales del Estado".

La Corporación ha precisado la naturaleza del recurso extraordinario de revisión

señalando que “la revisión no pretende corregir errores “in judicando” ni puede fundamentarse en las mismas pruebas que sirvieron de soporte a la decisión que puso término al proceso, pues para estos yerros están previstos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del propio proceso. La revisión, que no es un recurso sino una acción, pretende, como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, un examen detallado de ciertos hechos nuevos que afectan la decisión adoptada y el sentido de justicia que de ella emana. La acción de revisión, en la medida en que afecta la certeza brindada por la cosa juzgada, es no sólo extraordinaria sino que además procede por las causales taxativamente señaladas por la ley, y no es posible aducir otras distintas. Y esta taxatividad es razonable, pues se trata de “una figura que modifica providencias amparadas en el principio de cosa juzgada”, y por ello “las causales previstas para la revisión deben ser aplicadas e interpretadas en sentido restringido”<sup>16</sup>. 17

La Corte Constitucional en diversas oportunidades también ha destacado la relevancia del recurso como garantía del derecho de defensa dentro de los procesos de pérdida de investidura.<sup>18</sup> “Ha puesto de presente la Corporación que, tal como fue previsto por el legislador, el recurso no se limita a los eventos propios de la acción de revisión, que son, generalmente, externos al proceso y sobrevinientes al mismo, sino que además procede para corregir el eventual error judicial,<sup>19</sup> aspecto sobre el cual el Consejo de Estado ha manifestado que “[e]n este orden de ideas, el recurso extraordinario especial de revisión participa de la naturaleza del recurso de casación en cuanto puede implicar un análisis de los vicios in judicando o in procedendo en que pueda haberse incurrido en la sentencia de pérdida de investidura, a través de la invocación del debido proceso; pero, además, conserva las características propias de la acción de revisión en cuanto permite revivir la controversia inicial, al allegar otros medios de prueba que no fueron conocidos al tiempo de dictarse el fallo. ‘Así, el recurso de revisión se convierte en vía apta para resolver, no sólo asuntos externos y generalmente sobrevinientes al proceso, sino también aquellos que se deriven del error judicial en el curso mismo del proceso’<sup>20</sup>.”<sup>21</sup><sup>22</sup>

En un asunto similar al que es objeto de estudio en el presente proceso, en la sentencia C-269 de 1998, la Corte declaró inexecutable una norma del Código de Procedimiento Civil que excluía de la posibilidad de acudir al recurso extraordinario de revisión las sentencias dictadas por los jueces municipales en única instancia. La Corte recordó, en primer lugar, que “el recurso de revisión fue estatuido como un mecanismo excepcional contra la inmutabilidad de la cosa juzgada, por la ocurrencia de hechos y conductas contrarios a derecho que, una vez configurados, desvirtúan la oponibilidad de la sentencia, y por ende, la seguridad jurídica que le sirve de fundamento, al carecer de un elemento esencial: la justicia que debe inspirar toda decisión judicial. Su finalidad es, (...) restablecer la buena fe, el debido proceso, el derecho de contradicción y la cosa juzgada, entre otros. Por esta razón, se ha dicho que más que un recurso, es un verdadero proceso.”<sup>23</sup> En segundo lugar, la Corte examinó las distintas causales que hacían viable el recurso extraordinario de revisión en los procesos civiles, y encontró que no existía justificación para excluir a las sentencias de única instancia dictadas por los jueces municipales. Dijo entonces lo siguiente:

Como puede observarse, las causales 2, 3, 4, 5 y 6, tienen como fundamento la

ocurrencia de hechos delictivos o fraudulentos, que fueron decisivos en la adopción de la sentencia que se busca dejar sin efectos. En otros términos, de no haberse configurado los hechos delictivos o las conductas fraudulentas, la decisión habría sido, en un alto grado, distinta a la adoptada. Es por esta razón, que se afirma que el recurso de revisión busca ajustar a la realidad, la decisión inicialmente adoptada, realidad que no pudo ser conocida por el fallador, en razón a los hechos y conductas fraudulentas.

Las causales 7 y 8, por su parte, buscan restablecer el debido proceso, más aún, cuando contra la decisión proferida no procedía ninguno de los recursos ordinarios (tal como acontece con las decisiones que dictan los jueces municipales en única instancia, por disposición expresa del legislador). Mientras la causal 1, se convierte en una extensión del derecho de contradicción, al permitir demostrar la existencia de pruebas que, por no haberse podido aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito, dejan sin sustento la decisión inicialmente adoptada.

La última causal, por su parte, no sólo busca la protección del debido proceso, sino mantener la intangibilidad de la cosa juzgada, desconocida con la sentencia que es objeto de revisión.

La naturaleza misma de estas causales, hace que ellas puedan configurarse en cualquier clase de proceso, independientemente de su cuantía o trámite. 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.

Nada más contrario a derecho que admitir que, a pesar de que una decisión fue adoptada con fundamento en pruebas falsas (testimonios, documentos, pruebas periciales, etc.), o en contradicción del debido proceso, por mencionar alguna de las causales de revisión, no pueda ser objeto de este mecanismo excepcional, creado precisamente para hacer justicia, sólo porque la sentencia correspondiente fue adoptada en un proceso tramitado en única instancia, carente, por ese hecho, de todo recurso ordinario.<sup>24</sup>

4.2. En la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, también se ha perfilado la fisonomía propia del recurso extraordinario de revisión, como excepción a la cosa juzgada, a través del cual es posible volver sobre asuntos respecto de los cuales existe sentencia ejecutoriada, cuando ésta ha sido proferida con violación del derecho de defensa, o con respaldo en medios probatorios luego descalificados por la justicia penal. “Base fundamental del orden jurídico y garantía de los derechos ciudadanos es la inmutabilidad de la sentencia ejecutoriada, que los legisladores han reconocido y aceptado mediante la consagración positiva del principio de cosa juzgada. Fundado en la presunción de legalidad y acierto que ampara al fallo definitivo, el anterior postulado no es sin embargo, absoluto: razones de equidad impulsan a exceptuar de él las sentencias proferidas en procesos en los cuales faltaron los elementos esenciales para la garantía de la justicia. Con este fundamento aparece, consagrado por el derecho positivo como remedio que se endereza a quebrantar la fuerza de la cosa juzgada, el recurso de revisión, cuya finalidad es pues invalidar por injusta una sentencia firme, para que por consiguiente la jurisdicción pueda considerar nuevamente el litigio planteado

en proceso anterior y fallarlo con arreglo a derecho”.<sup>25</sup>

Más recientemente, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, al examinar la procedencia del recurso de revisión fundado en la causal octava del artículo 380 del Código de Procedimiento Civil, señaló la necesidad de acompañar la comprensión de las causales del recurso extraordinario de revisión en el proceso civil, a la luz de las exigencias constitucionales, señaló lo siguiente:

2. Sobre el carácter restringido del recurso de revisión suelen citarse, entre otros, el fallo 6 de diciembre de 1991, en él la Corte expuso que “La revisión es entonces un recurso eminentemente extraordinario y, por lo tanto, sometido a específicas causales señaladas con criterio limitativo, al punto de no resultar procedente la vía impugnativa si oportuna y cabalmente no se prueba la existencia de una de ellas” (GJ. Tomo CCXII, No. 2451, pág. 311). En el mismo sentido las sentencias de 12 de noviembre de 1974, 25 de noviembre de 1986, 27 de marzo de 1987, 16, 19 y 30 de septiembre de 1996, 14 de enero de 1998, 22 de septiembre de 1999, 4 de diciembre de 2000 y 16 de febrero de 2004; criterio reiterado además en los autos de 19 de enero de 1994, 22 de junio y 15 de marzo de 1994.

Igualmente, la naturaleza extraordinaria del recurso de revisión se muestra en que, a juicio de la Corte, tal medio de impugnación “Fue instrumentado con la única finalidad de aniquilar los efectos de la cosa juzgada material que se predique de una sentencia, cuando ella ha sido proferida con violación del derecho de defensa, o con respaldo en medios probatorios luego descalificados por la justicia penal” (Sent. Rev. de ene. 13/2004, Exp. 0211-01).

Se ha dicho entonces que el recurso de revisión no puede ser usado como intento de revivir el debate probatorio, ni para volver sobre aspectos de pura interpretación legal. De ello da muestra la sentencia de 13 de enero de 2004, Expediente 0211-01, en la que la Corte doctrinó acerca de que el recurso extraordinario no autoriza un análisis panorámico del debate procesal, sino de establecer, por las precisas y taxativas causales que estableció el legislador en el artículo 380 Código de Procedimiento Civil, si el fallo, desde esa perspectiva, arremete contra las garantías procesales que dichas causales protegen. De allí, entonces, que ‘los errores de apreciación probatoria en que haya podido incurrir el juez al proferirlo, son aspectos ajenos al recurso de revisión’, pues este ‘no constituye una tercera instancia en la que pueda replantearse el litigio’, ni es ‘medio conducente para reparar cualquier irregularidad de la sentencia, o su indebida fundamentación’.

(...)

10. Volviendo la mirada sobre la necesidad de acompañar las causales del recurso de revisión a las exigencias de hoy, y atendiendo especialmente que las reglas legales que gobiernan dicha impugnación extraordinaria son anteriores a la Constitución de 1991, es menester registrar que el deber de motivar las decisiones no se satisface con la expresión objetiva de las razones que acompañan la resolución, sino que, desde una perspectiva constitucional, se impone hurgar con mirada penetrante si esa motivación satisface o no las actuales exigencias constitucionales.

Esta Sala, al conocer de acciones de tutela contra providencias judiciales, ha protegido el derecho fundamental al debido proceso, cuando quiera que este sufre mengua por obra de sentencias en las que, a pesar de la existencia objetiva de argumentos y razones, la motivación resulta ser inaceptable frente a los requerimientos constitucionales. (...)

La muestra recogida, evidencia de manera ostensible la imposibilidad de ocultar que los defectos de argumentación son y han sido causa de aniquilación de los fallos judiciales. Además, la recensión hecha demuestra abrumadoramente el efecto deletéreo que tiene sobre una sentencia el déficit absoluto de argumentación y cómo a pesar de que en todos los casos examinados en sede constitucional las providencias mostraban objetivamente unas razones, ellas fueron obviamente, inaceptables por insuficientes, precarias o contradictorias como ya se vio. Por supuesto que en tales casos la presencia objetiva de argumentos no fue bastante para dar por cumplida la exigencia de motivar, pues en cada caso se determinó que los argumentos eran intolerables, y apenas cumplían como la apariencia.<sup>26</sup>

4.3. También la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el recurso extraordinario de revisión, no obstante la autoridad de la cosa juzgada que ampara las sentencias ejecutoriadas, y previa la constatación de la ocurrencia de alguna de las expresas causales que autorizan su utilización, permite enmendar errores o ilicitudes cometidos en la expedición de la sentencia, con el fin de restituir el derecho al afectado a través de una nueva sentencia. Así lo señaló en una sentencia del año 2005:

Este medio de impugnación ha sido erigido por el Legislador como una excepción al principio de la inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada materia; y con él se abre paso a la posibilidad de controvertir un fallo ejecutoriados, en relación con los hechos y sus pruebas, siempre que el mismo resulte contrario a la Justicia y al Derecho, y de acuerdo con las causales establecidas y con único fin de que se produzca una decisión ajustada a la ley. Es presupuesto del citado medio extraordinario, que constituye una verdadera acción impugnatoria con efectos rescisorios, que exista una relación procesal cerrada y por lo mismo no se pueden discutir los asuntos de fondo (fuente de la mencionada relación), ni se pueden fiscalizar las razones fácticas y jurídicas debatidos en el proceso que dio lugar al aparecimiento del fallo que se impugna. Dicho recurso se dirige contra un fallo en firma cuando después de su firmeza aparecen situaciones de hecho, con su prueba, que pueden hacer evidente que el fallo fue erróneo o injusto.

(...)

Desde otro punto de vista el recurso extraordinario de revisión no puede confundirse con una nueva instancia, pues presupone que exista una sentencia ejecutoriada, de única o de segunda instancia, creadora de la cosa juzgada material, la cual sólo podría ser desconocida con la comprobación de una de las causales legales taxativas indicadas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo y con la necesaria y concurrente conclusión de que el fallo atacado es erróneo o injusto por esa causa, es decir que la prosperidad de la causal conduciría en la realidad, a otra decisión

distinta.”<sup>27</sup>

Con base en la anterior doctrina, pasa la Corte a examinar si la regulación cuestionada resulta conforme a la Carta Política.

1. Restringir el recurso extraordinario de revisión en la jurisdicción contencioso administrativa a 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, desconoce los derechos a la igualdad y al acceso a la justicia

5.1. El recurso extraordinario de revisión se encuentra regulado en el Título XXIII, capítulo III, Sección Primera del Código Contencioso Administrativo. De conformidad con lo que establece el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, tal como fue modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998.<sup>28</sup>

Estas causales son similares a las estatuidas para los recursos extraordinarios de revisión en materia civil,<sup>29</sup> penal<sup>30</sup> y laboral.<sup>31</sup> Cuando se presentan, autorizan al afectado a cuestionar la firmeza de la sentencia ejecutoriada, con el fin de corregir los errores o ilicitudes que llevaron a una sentencia contraria a derecho. En estos eventos se considera que existen razones de justicia material que justifican desconocer la cosa juzgada, porque la sentencia cuestionada está basada en hechos falsos, o erróneos, cuya falsedad o incorrección no pudo ser conocida en el momento en que se profirió la sentencia recurrida.

Según lo establece el artículo 189 del Código Contencioso Administrativo, el recurso extraordinario de revisión debe interponerse, dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la sentencia,<sup>32</sup> mediante demanda que cumpla con los requisitos del artículo 137 del mismo estatuto,<sup>33</sup> con la indicación precisa y razonada de la causal en que se funda, acompañada de los soportes documentales necesarios,<sup>34</sup> y del pago de una caución para garantizar los perjuicios que pueda causar a quienes fueron parte del proceso cuestionado,<sup>35</sup> cuando a ella hubiere lugar.<sup>36</sup>

A diferencia de lo que establecía el Decreto Ley 01 de 1984,<sup>37</sup> la Ley 446 de 1998 restringió tal posibilidad de interponer este recurso a cierto tipo de procesos. En efecto, el artículo 185 cuestionado en el presente proceso establece que este recurso extraordinario de revisión sólo procede “contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia.”

En esta medida, de acuerdo con esta regla, quedarían excluidas del recurso extraordinario de revisión, las sentencias proferidas en procesos de única instancia de competencia de los jueces administrativos,<sup>38</sup> las sentencias no apeladas proferidas en los procesos conocidos por los jueces administrativos en primera instancia;<sup>39</sup> las sentencias proferidas en segunda instancia por los jueces administrativos;<sup>40</sup> y las

sentencias proferidas en primera instancia<sup>41</sup> por los Tribunales Administrativos.<sup>42</sup>

5.2. Como puede observarse, las causales consagradas en los numerales 1, 2 (parcial), 5, y 7 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo se fundan en la necesidad de obtener una sentencia conforme a derecho frente a la ocurrencia de hechos delictivos o fraudulentos: la detección de documentos falsos o adulterados o de peritajes fraudulentos, que fueron decisivos en la adopción de la sentencia que se busca dejar sin efectos, la aparición de documentos que no pudieron ser conocidos porque la contraparte los ocultó, o el señalamiento penal de que la sentencia fue producto de cohecho o violencia.

Por su parte, las causales consagradas en los numerales 2 (parcial), 3, y 4, permiten corregir errores por circunstancias no conocidas al momento de proferir la sentencia cuestionada, que de haber sido conocidas, hubieran dado lugar a una sentencia distinta: la aparición de documentos esenciales que no pudieron ser conocidos por fuerza mayor o caso fortuito, la existencia de un tercero con mejor derecho que el beneficiado con la sentencia cuestionada, o la desaparición, al momento del reconocimiento, de las circunstancias que justificaban que se hubiera decretado una prestación periódica.

La causal del numeral 6, busca restablecer el debido proceso, al permitir corregir una nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso que no era susceptible del recurso de apelación. Finalmente, la causal del numeral 8, protege tanto el debido proceso como la intangibilidad de la cosa juzgada, desconocida con la sentencia que es objeto de revisión.

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 observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. 43

En estos eventos ha señalado la Corte que si bien el legislador goza de un amplio margen de configuración al regular el derecho de acceso a la justicia, la garantía efectiva de tal derecho impone “la necesidad de que el ordenamiento jurídico consagre las acciones y los recursos necesarios para garantizar a las personas la posibilidad de resolver ante los jueces las situaciones que las afecten, a la luz del ordenamiento jurídico. Este componente del derecho de acceso se refiere no solo a la necesidad de que se

establezcan los mecanismos judiciales adecuados para la solución de las distintas controversias, sino que comprende la garantía de que tales mecanismos habrán de estar al alcance de todos aquellos que en un momento dado requieran acudir a los mismos, sin que se presenten exclusiones injustificadas”.<sup>44</sup>

La disposición cuestionada niega la posibilidad a quien se ha visto perjudicado con una sentencia fundada en pruebas o hechos fraudulentos o erróneos, de obtener la tutela judicial efectiva. Las causales que dan lugar al recurso extraordinario de revisión en lo contencioso administrativo, pueden configurarse en cualquier clase de proceso cuya naturaleza permita su ocurrencia. No obstante, la norma cuestionada excluye del recurso de revisión ciertas sentencias, sin que tal exclusión tenga justificación constitucional.

Igualmente, tampoco resulta compatible con el derecho a la igualdad y al acceso a la justicia, que se exija la interposición de un recurso de apelación como condición procesal para acceder al recurso extraordinario de revisión. Dada la naturaleza de las causales del recurso extraordinario, la mayoría referidas a hechos no conocidos al momento en que se dicta la sentencia, no resulta jurídicamente viable sujetar el ejercicio de recursos extraordinarios al uso de los de naturaleza ordinaria. Una exigencia de este tipo forzaría a que siempre fuera necesario apelar la sentencia, con el fin de dejar abierta la puerta para la eventual ocurrencia de alguna de las causales que da lugar al recurso extraordinario de revisión. Tal exigencia procesal, crea un requisito no establecido en el ordenamiento, que no solo aumenta la carga de trabajo de la jurisdicción contenciosa, encarece de manera innecesaria el acceso a la justicia, sino que desconoce la finalidad por la cual fueron establecidos los recursos extraordinarios, que no es otra que la búsqueda de la verdad material.

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.

Detectada esta inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, es necesario definir cuál es la mejor manera de subsanarla. Frente a este tipo de problemas, la Corte ha escogido entre varias alternativas: (i) declarar inexecutable una parte del texto cuestionado para cobijar la hipótesis no incluida por el legislador; (ii) declarar la exequibilidad condicionada del texto cuestionado y modular sus efectos para incluir la hipótesis omitida; (iii) declarar la exequibilidad de la norma cuestionada y exhortar al

Legislador para que emita la regulación correspondiente que supere el vacío inconstitucional.

De estas tres alternativas, la que mayor seguridad jurídica genera en el presente caso, es la que conduce a declarar la inexequibilidad de 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, con el fin de que bajo la expresión “sentencias ejecutoriadas” empleada en el artículo cuestionado, queden cobijadas todas las hipótesis de sentencias que admitirían el recurso extraordinario de revisión:45 (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.

En esa medida, no serían susceptibles del recurso extraordinario de revisión los siguientes procesos cuya naturaleza no permite la ocurrencia de ninguna de las causales que dan lugar al recurso extraordinario de revisión: (i) Los procesos de única instancia ante los jueces administrativos que de conformidad con lo que establece el artículo 134 del CCA (Adicionado por la Ley 446 de 1998, artículo 42), se refieren al recurso de insistencia contra la providencia motivada proferida por el funcionario o autoridad del orden municipal o Distrital que niegue la posibilidad de consultar, copiar o fotocopiar ciertos documentos (artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985). (ii) En los procesos de jurisdicción coactiva regulados por el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006,46 las apelaciones contra el mandamiento de pago, el auto aprobatorio de liquidación de crédito, y el auto que decreta nulidades procesales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, que según el numeral 1 del artículo 134 del Código Contencioso Administrativo son de competencia de los jueces administrativos en segunda instancia.47

Dada la ausencia de una norma específica en el Código Contencioso Administrativo que establezca la competencia funcional del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos para conocer de los recursos extraordinarios de revisión promovidos contra las sentencias ejecutoriadas de primera o segunda instancia de los Juzgados Administrativos y de primera instancia de los Tribunales Administrativos, es necesario acudir a las normas del Código de Procedimiento Civil, a las cuales remite expresamente el artículo 267 del CCA.48 En este caso, no resulta aplicable el artículo 128, numeral 13 del Código Contencioso Administrativo, pues esta cláusula residual de competencia se refiere expresamente a los asuntos de competencia material del Consejo de Estado, vale decir, de los procesos y las acciones contencioso administrativas.49

En efecto, el artículo 128 del CCA., emplea el término “procesos” y bajo este encabezado, se enumeran los distintos procesos y acciones que pueden ser conocidos por la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. A su turno, el numeral 13, emplea la expresión “De todas las demás”, con lo cual, sólo puede referirse a otras acciones contenciosas. En esa medida, dado que el recurso extraordinario

de revisión tiene una naturaleza distinta a la de un proceso administrativo o de una acción contenciosa, la norma que permite llenar el vacío se encuentra en el artículo 267 del CCA, que remite al Código de Procedimiento Civil “en los aspectos no contemplados (...) en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo.”

De conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil que regulan la competencia funcional de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial frente al recurso extraordinario de revisión, éste debe ser conocido siempre por el superior jerárquico.<sup>50</sup> Al aplicar esta regla al asunto bajo estudio, resulta que los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de primera y segunda instancia de los juzgados administrativos deberán ser conocidos por los Tribunales Administrativos y los recursos extraordinarios promovidos contra las sentencias de los Tribunales y las de las Secciones y Subsecciones del Consejo de Estado, deberán ser conocidos por la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, conforme a las normas de competencia aplicables al caso.

Por lo anterior, esta Corporación declarará inexecutable 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.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Primero.- Declarar **INEXECUIBLE** 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.

Segundo.- **COMUNIQUESE** el presente fallo a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para lo de su competencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

**NILSON PINILLA PINILLA**

Presidente

**MARIA VICTORIA CALLE CORREA**

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

Ausente en comisión.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Salvamento de voto.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Salvamento de voto.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 C-798 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño

2 Corte Constitucional. Sentencia C-1512-00, MP. Álvaro Tafur Gálvis. En el mismo sentido ver la sentencia C-925-99, MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Ver, entre muchas otras, las sentencias: C-005 de 1996, MP, José Gregorio Hernández Galindo, C-346 de 1997, MP. Antonio Barrera Carbonell, C-680-98, MP. Carlos Gaviria Díaz, C-1512-00, MP. Álvaro Tafur Galvis, C-1104 de 2001. MP. Clara Inés Vargas C-426 de 2002, MP: Rodrigo Escobar Gil, C.316 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, C-798 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño, C-204 de 2003, Álvaro Tafur Galvis, C-039 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil; C-1091 y C-237 A de 2003, MP: Manuel José

Cepeda Espinosa, C-899 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra y C-318 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño.

4 Cfr. artículo 150 numerales 1 y 2 de la Constitución Política y sentencias C-680-98, MP. Carlos Gaviria Díaz, y C-1512-00, MP. Álvaro Tafur Galvis.

5 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Sentencia C-005 de 1996, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

7 Sentencias C-728 de 2000 y C-1104 de 2001. MP. Clara Inés Vargas, entre otras.

8 Sentencia C-1512 de 2000. MP. Álvaro Tafur Galvis.

9 Sentencias C-1104 de 2001. MP. Clara Inés Vargas y C-1512 de 2000. MP. Álvaro Tafur Galvis.

10 Sentencia C-426 de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil.

11 Sentencia C-346 de 1997. MP. Antonio Barrera Carbonell.

12 Sentencia T-323 de 1999. MP. José Gregorio Hernández Galindo.

13 Sentencia C-662 de 2004, MP, Rodrigo Uprimny Yepes.

14 Ver entre muchas otras, las sentencias C-418 de 1994, C-372 de 1997, C-090 de 1998, MP: Jorge Arango Mejía; C-269 de 1998, MP (e): Carmenza Isaza de Gómez; C-680 de 1998 y C-252 de 2001, MP: Carlos Gaviria Díaz; SU-858 de 2001 y C-207 de 2003, MP: Rodrigo Escobar Gil; T-1013 de 2001, MP: Alfredo Beltrán Sierra; T-1031 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett; T-086 de 2007 y T-825 de 2007, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, y T-584 de 2008, MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

15 La procedencia y causales del recurso extraordinario de revisión se encuentran regulados en: (i) En materia civil, en el Código de Procedimiento Civil, los artículos 379 y 380. En materia laboral, en la Ley 712 de 2001, artículos 30 y 31; (iii) En el ámbito penal, en la Ley 600 de 2000, artículo 192; y (iv) En materia contencioso administrativa, en el Código Contencioso Administrativo, Artículo 188. (modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998).

16 Sentencia C-680 de 1998, MP: Carlos Gaviria Díaz, Fundamento 4.2. En el mismo sentido, ver sentencia T-039 de 1996, MP: Antonio Barrera Carbonell.

17 Sentencia C-004 de 2003, MP, Eduardo Montealegre Lynett.

18 Ver Sentencias C-247-1995, MP. José Gregorio Hernández Galindo y SU-858 de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil.

19 *Ibíd.*

20 Sentencia de la Corte Constitucional SU-858 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil.

21 Radicación número 11001-03-15-000-2001-0280-01(REVPI-004) de agosto 13 de 2002, MP: Ricardo Hoyos Duque.

22 Sentencia C-207 de 2003, MP: Rodrigo Escobar Gil.

23 Sentencia C-269 de 1998, MP (E): Carmenza Isaza de Gómez.

24 Sentencia C-269 de 1998, MP: Carmenza Isaza de Gómez.

25 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, 31 de enero de 1974, MP: Humberto Murcia Ballén (GJ. T. CXLVIII, págs. 18 y 19), citada en la sentencia C-680 de 1998, MP: Carlos Gaviria Díaz.

26 Sala de Casación Civil, Corte Suprema de Justicia, Sentencia 2004-00729 de agosto 29 de 2008 , Expediente 11001-0203-000-2004-00729-01, MP: Edgardo Villamil Portilla. En providencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, 8 de junio de 1999, Referencia: Expediente No.7672, MP: Pedro Lafont Pianetta, se señaló lo siguiente: “1.- La revisión, como recurso extraordinario, no solo se diferencia de los demás medios de impugnación, sino que su conocimiento se encuentra atribuido a diferentes autoridades judiciales. || 1.1.- En efecto, la mencionada revisión no solo tiene el carácter de recurso extraordinario, como medio de impugnación que excepcionalmente procede contra sentencia que hace tránsito a cosa juzgada cuando, por causales expresamente previstas por la ley, resulta ser una sentencia injusta, a fin de que los órganos judiciales competentes la invaliden y, por lo general, profieran la que en derecho corresponda; sino que también resulta dar origen a un proceso de única instancia con características especiales. || De allí que el mencionado recurso extraordinario difiera de los demás recursos y acciones ordinarias civiles, sino también de aquellos medios de impugnación especiales, como lo es el medio de impugnación constitucional de carácter excepcional y sumario llamado acción de tutela y que se ha instituido para el amparo de derechos constitucionales fundamentales lesionados o amenazados ilegítimamente por autoridad pública (o por particulares, en los casos de ley) cuando no hay medio judicial de defensa o existe necesidad de prevenir un perjuicio irremediable. || 1.2.- Además, el conocimiento del recurso extraordinario de revisión se encuentra asignada a las autoridades judiciales en forma independiente y exclusiva: De una parte, corresponde la competencia a los Tribunales Superiores de Distrito el conocimiento “en única instancia, del recurso de revisión de sentencias dictadas por los jueces de circuito, municipales, territoriales y de menores...” (art. 26, num.2, C.P.C.); en tanto que a la Sala de Casación Civil y Agraria le corresponde el conocimiento de los “recursos de revisión que no estén atribuidos a los Tribunales Superiores” (art. 25, num.2, C.P.C.). || De allí que si la autoridad judicial carece de la necesaria competencia no solamente deberá proceder a su rechazo, sino que, por su carácter funcional único y sin pares también debe ordenarse la devolución de los anexos sin necesidad de desglose, ni de remisión alguna a otro juez (art. 383, inc. 4º y 85, penúltimo inciso, C.P.C.)”

27 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: María Elena Giraldo Gómez, Sentencia de 18 de octubre de 2005, Radicación número: 11001-03-15-000-1998-00173-00 (REV-173). Actor: Sociedad Urbanización Las Sierras

del Chicó Limitada.

28 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.

29 En materia civil, el Código de Procedimiento Civil, establece: Art. 379. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas de la Corte Suprema, los tribunales superiores, los jueces de circuito, municipales y de menores. || Se exceptúan las sentencias que dicten los jueces municipales en única instancia. (Aparte tachado declarado inexecutable mediante sentencia C-269 de 1998, MP (e) Carmenza Isaza de Gómez) || Art. 380. Causales. Son causales de revisión: || 1. Haberse encontrado después de pronunciada la sentencia documentos que habrían variado la decisión contenida en ella, y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. || 2. Haberse declarado falsos por la justicia penal documentos que fueron decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida. || 3. Haberse basado la sentencia en declaraciones de personas que fueron condenadas por falso testimonio en razón de ellas. || 4. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en la producción de dicha prueba. || 5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia recurrida. || 6. Haber existido colusión u otra maniobra fraudulenta de las partes en el proceso en que se dictó la sentencia, aunque no haya sido objeto de investigación penal, siempre que haya causado perjuicios al recurrente. || 7. Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación o falta de notificación o emplazamiento contemplados en el artículo 152, siempre que no haya saneado la nulidad. || 8. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y que no era susceptible de recurso. || 9. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada, entre las partes del proceso en que aquella fue dictada, siempre que el recurrente no hubiera podido alegar la excepción en el segundo proceso por habersele designado curador ad litem y haber ignorado la existencia de dicho

proceso. Sin embargo no habrá lugar a revisión cuando en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.

30 En el ámbito penal, la Ley 600 de 2000, establece: Art. 192. Procedencia. La acción de revisión procede contra sentencias ejecutoriadas, en los siguientes casos: || 1. Cuando se haya condenado a dos (2) o más personas por un mismo delito que no hubiese podido ser cometido sino por una o por un número menor de las sentenciadas. || 2. Cuando se hubiere dictado sentencia condenatoria en proceso que no podía iniciarse o proseguirse por prescripción de la acción, por falta de querrela o petición válidamente formulada, o por cualquier otra causal de extinción de la acción penal. || 3. Cuando después de la sentencia condenatoria aparezcan hechos nuevos o surjan pruebas no conocidas al tiempo de los debates, que establezcan la inocencia del condenado, o su inimputabilidad. || 4. Cuando después del fallo absolutorio en procesos por violaciones de derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, se establezca mediante decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, respecto de la cual el Estado colombiano ha aceptado formalmente la competencia, un incumplimiento protuberante de las obligaciones del Estado de investigar seria e imparcialmente tales violaciones. En este caso no será necesario acreditar existencia de hecho nuevo o prueba no conocida al tiempo de los debates. (La expresión tachada fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-979 del 26 de septiembre de 2005, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño) || 5. Cuando con posterioridad a la sentencia se demuestre, mediante decisión en firme, que el fallo fue determinado por un delito del juez o de un tercero. || 6. Cuando se demuestre que el fallo objeto de pedimento de revisión se fundamentó, en todo o en parte, en prueba falsa fundante para sus conclusiones. || 7. Cuando mediante pronunciamiento judicial, la Corte haya cambiado favorablemente el criterio jurídico que sirvió para sustentar la sentencia condenatoria, tanto respecto de la responsabilidad como de la punibilidad. || Párr. Lo dispuesto en los numerales 5º y 6º se aplicará también en los casos de preclusión y sentencia absolutoria.

31 En materia laboral la Ley 712 de 2001, establece lo siguiente: Art. 30. Recurso extraordinario de revisión. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, las salas laborales de los tribunales superiores y los jueces laborales del circuito dictadas en procesos ordinarios. || Art.31. Causales de revisión: || 1. Haberse declarado falsos por la justicia penal documentos que fueron decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida. || 2. Haberse cimentado la sentencia en declaraciones de personas que fueron condenadas por falsos testimonios en razón de ellas. || 3. Cuando después de ejecutoriada la sentencia se demuestre que la decisión fue determinada por un hecho delictivo del juez, decidido por la justicia penal. || 4. Haber incurrido el apoderado judicial o mandatario en el delito de infidelidad de los deberes profesionales, en perjuicio de la parte que representó en el proceso laboral, siempre que ello haya sido determinante en este. || Par.—Este recurso también procede respecto de conciliaciones laborales en los casos previstos en los numerales 1º, 3º y 4º de este artículo. En este caso conocerán los tribunales superiores de distrito judicial.

Por su parte, la Ley 797 de 2003, en su artículo 20, establece lo siguiente:

Artículo 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación. || La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial. || La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además: || a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y || b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables. [La expresión “en cualquier tiempo” fue declarada inexecutable en la Sentencia C-835 de 2003].

32 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.

33 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.

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

35 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.

36 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.

37 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.

38 Código Contencioso Administrativo, Artículo 134-A. Competencia de los jueces administrativos en única instancia. (Adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998.) Los Jueces Administrativos conocerán en única instancia del recurso prescrito por los artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985, cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o Distrital.

39 Código Contencioso Administrativo, Artículo 134- B. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. (Adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998.) Los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: 1. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales. || 2. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, cuando se trate de controversias que se originen en una relación laboral legal y reglamentaria o cuando se controviertan Actos Administrativos de carácter laboral expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los actos referentes a la declaratoria de unidad de empresa y a la calificación de huelga, cuya competencia corresponde al Consejo de Estado en única instancia. || 3. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales. || 4. De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales. || 5. De los referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes, y de los contratos celebrados por entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, cuando su finalidad esté vinculada directamente a la prestación del servicio, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales. || 6. De los de reparación directa cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales. || 7. De los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales. || 8. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia. || 9. De los relativos a la acción de nulidad electoral de los Alcaldes y miembros de los Concejos de los municipios que no sean Capital de Departamento, como también de los miembros de las Juntas Administradoras Locales de cualquier Municipio y demás elecciones celebradas dentro del respectivo territorio municipal. || Igualmente de los relativos a la acción de nulidad electoral que se promuevan con motivo de las elecciones o nombramientos hechos por las Corporaciones o funcionarios de que trata el inciso anterior o por cualquier organismo o servidor de los citados municipios. || 10. De las

acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de ley o acto administrativo.

40 Código Contencioso Administrativo, Artículo 134-C. Competencia de los jueces administrativos en segunda instancia. (Adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998.) Los Jueces Administrativos conocerán, en segunda instancia, de los siguientes asuntos: || 1. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales. || 2. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior. || 3. De la consulta de las sentencias dictadas en los mismos procesos contra quien estuvo representado por curador ad litem, sin consideración a la cuantía.

41 Existe una posición minoritaria en el Consejo de Estado que considera posible interpretar la expresión “única instancia” para incluir tanto las providencias proferidas en única instancia, como por las proferidas en primera instancia que no hayan sido apeladas. Ver por ejemplo, la sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de octubre 7 de 2003, CP: Ana Margarita Olaya Forero, Rad. 11001-03-15-000-2003-0859-01, Actor: Álvaro Araújo Noguera

42 Código Contencioso Administrativo, Artículo 132. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: || 1. De los de nulidad de los Actos Administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden Departamental, Distrital y Municipal, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes. || 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales. || 3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales. || 4. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o Distritales, cuando la cuantía sea superior a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales. || 5. De los referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes y de los contratos celebrados por entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, cuando su finalidad esté vinculada directamente a la prestación del servicio, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales. || 6. De los de reparación directa cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales. || 7. De los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando la cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales. || 8. De los relativos a la acción de nulidad electoral de los Gobernadores, de los Diputados a las Asambleas Departamentales, de cualquier otra elección celebrada dentro del respectivo

Departamento, de los Alcaldes y miembros de los Concejos de los municipios capital de Departamento o poblaciones de más de setenta mil (70.000) habitantes de acuerdo con la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, del Alcalde Mayor, Concejales y Ediles de Santa Fe de Bogotá. Cuando se trate de elecciones nacionales, la competencia será del Tribunal correspondiente al lugar donde se haga la declaratoria de elección. ¶ .Igualmente de los relativos a la acción de nulidad electoral que se promuevan con motivo de las elecciones o nombramientos hechos por estas corporaciones o funcionarios de que trata el inciso anterior o por cualquier organismo o servidor de los departamentos, de los citados municipios o del Distrito Capital. ¶ 9. De los de nulidad de los Actos Administrativos de las entidades territoriales y descentralizadas de carácter departamental, distrital o municipal que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma. ¶ 10. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia. ¶ 11. De las acciones de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos. ¶ 12. De las acciones de expropiación de que tratan las Leyes Agrarias. ¶ 13. De las acciones contra los actos de expropiación por vía administrativa

43 Sentencia C-426 de 2002, MP: Rodrigo Escobar Gil.

44 Sentencia C-207 de 2003, MP: Rodrigo Escobar Gil.

46 Ley 1066 de 2006, Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. ¶ Parágrafo 1°. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad. ¶ Parágrafo 2°. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1° y 2° del artículo 820 del Estatuto Tributario. ¶ Parágrafo 3°. Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias.

47 Código Contencioso Administrativo, Artículo 134 C. Competencia de los jueces

administrativos en segunda instancia. Los Jueces Administrativos conocerán, en segunda instancia, de los siguientes asuntos: 1. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

48 Código Contencioso Administrativo, Artículo 267.- Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

49 Código Contencioso Administrativo, Artículo 128. Modificado por la Ley 446 de 1998, artículo 36. Competencia del Consejo de Estado en Única Instancia: El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: ||

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden. || 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los de carácter laboral. No obstante, las controversias sobre los actos de declaratoria de unidad de empresa y calificación de huelga son de competencia del Consejo de Estado en única instancia. ||

3. De los de nulidad de elecciones del Presidente y vicepresidente de la República, senadores, representantes a la cámara, así como de los de nulidad de las elecciones o nombramientos hechos por el Presidente de la República, el Congreso, las Cámaras, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Gobierno Nacional o por cualquier autoridad, funcionario, corporación o entidad descentralizada, del orden nacional. || 4. De los que se promuevan contra actos administrativos relativos a la nacionalidad y a la ciudadanía. ||

5. Del recurso de anulación de los laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en contratos estatales, por las causales y dentro del término prescrito en las normas que rigen la materia. Contra esta sentencia sólo procederá el recurso de revisión. ||

6. De los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada, con excepción de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, que seguirán las reglas generales. || 7. De los relativos a la propiedad industrial, en los casos previsto en la ley. ||

8. De las acciones de nulidad con restablecimiento, contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos. || 9. De las acciones de revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos. ||

10. De los relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad de inmuebles urbanos

y de los muebles de cualquier naturaleza. || 11. De los de nulidad de los actos del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, en los casos previstos en la ley.

|| 12. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, senadores y representantes, ministros del despacho, directores de departamento administrativo, Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura, de los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos y del tribunal penal militar. || 13. De todas las demás de carácter Contencioso Administrativo, para los cuales no exista regla especial de competencia. || Parágrafo.- De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los magistrados del Consejo de Estado, conocerá la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena.

50 Código de Procedimiento Civil, Artículo 25.-“Competencia funcional de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. La Corte Suprema de Justicia conoce en Sala de Casación Civil: || 1. De los recursos de casación. || 2. De los recursos de revisión que no estén atribuidos a los tribunales superiores. || 3. De los recursos de queja cuando se deniegue el de casación. || 4. Del exequátur de sentencias y laudos arbitrales proferidos en país extranjero, sin perjuicio de lo estipulado en los tratados internacionales. || 5. De los procesos contenciosos en que sea parte un agente diplomático acreditado ante el gobierno de la república, en los casos previstos por el derecho internacional. || 6. De los procesos de responsabilidad de que trata el artículo 40, contra los magistrados de la Corte y de los tribunales cualquiera que fuere la naturaleza de ellos.” Artículo 26.-“Competencia funcional de los tribunales superiores. Los tribunales superiores de distrito judicial, en sala civil, conocen: || 1.

En segunda instancia: || a) De los recursos de apelación y de las consultas en los procesos de que conocen en primera instancia los jueces de circuito, y de los recursos de queja cuando se deniegue el de apelación, y || b) Derogado por el Decreto 2272 de 1989, Artículo 3. || 2. En única instancia, del recurso de revisión contra las sentencias dictadas por los jueces de circuito, municipales, territoriales y (de menores) [hoy jueces de familia y promiscuos de familia], y de los procesos sobre responsabilidad de que trata el artículo 40, contra los jueces cualquiera que fuere la naturaleza de ellos.” El Decreto 2272 de 1989 establece en su artículo 3.-“Competencia. Las Salas de Familia conocen de los siguientes asuntos: || 1. De la apelación de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces de familia, y de los recursos de queja, cuando se deniegue el de apelación. || 2. De las apelaciones que se formulen contra los autos interlocutorios dictados por los jueces de familia, en los casos señalados por la ley. || 3. De las consultas de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces de familia en los casos señalados por la ley. || 4. Del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por los jueces de familia.”